EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.10.2020
COM(2020) 642 final

2020/0289 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• A. Motivering en doel van het voorstel

Om de Europese Green Deal[1] de kans te geven tot een succes uit te groeien en om duurzame verandering te bewerkstelligen, moeten de EU-instellingen samenwerken met het publiek. Het publiek is een drijvende kracht achter de transitie en moet dat ook blijven, en moet dan ook over de middelen kunnen beschikken om actief deel te nemen aan de ontwikkeling en uitvoering van nieuw beleid.

Wil de EU echt samenwerken met het publiek, dan moet zij niet alleen individuele personen bereiken, maar ook het maatschappelijk middenveld actief betrekken. In heel Europa spelen niet-gouvernementele milieuorganisaties (ngo's) een cruciale rol als pleitbezorgers voor het milieu. Dit houdt in dat zij onder bepaalde voorwaarden het recht moeten hebben om de toetsing of herziening van door overheidsinstanties genomen besluiten te verzoeken met als reden dat deze besluiten strijdig zijn met het milieurecht.

In de woorden van advocaat-generaal Sharpston: "Het milieu is een collectief goed, en de bescherming ervan is onze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft erkend dat de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied voor het merendeel gericht zijn op het algemeen belang en niet uitsluitend op de bescherming van de belangen van individuele personen. Water en de daarin zwemmende vissen kunnen niet naar de rechter stappen. Ook de bomen hebben geen procesbevoegdheid."[2].

Wanneer een handeling door een overheidsinstantie wordt getoetst of herzien, wordt van een "bestuursrechtelijke toetsing" gesproken. Wanneer deze wordt verricht door een rechterlijke instantie, is sprake van een "rechterlijke toetsing".

Doel van het voorstel is het mechanisme voor bestuursrechtelijke toetsing dat in 2006 in het leven is geroepen, ten behoeve van ngo's te herzien met betrekking tot administratieve handelingen en nalatigheden van de instellingen en organen van de EU. Het mechanisme bevindt zich in Verordening (EG) nr. 1367/2006, beter bekend als de Aarhus-verordening (de verordening)[3].

Met het voorstel wordt getracht de uitvoering van het Verdrag van Aarhus[4] (het verdrag) naar aanleiding van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon te verbeteren en tegemoet te komen aan de bezwaren van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus (het comité) met betrekking tot de naleving door de EU van haar internationale verplichtingen uit hoofde van het verdrag. Deze verbeteringen moeten worden gerealiseerd op

---

1 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De Europese Green Deal (COM(2019) 640 final).

2 Conclusie van advocaat-generaal Sharpston van 12 oktober 2017 in zaak C-664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, punt 77.

3 Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13).

4 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE).

een wijze die verenigbaar is met de grondbeginselen van de rechtsorde van de EU en met haar stelsel van rechterlijke toetsing. Het Europees Parlement en de Raad hebben om de wijziging van de verordening verzocht en de Commissie heeft er in haar mededeling over de Europese Green Deal al naar verwezen, zoals uiteengezet in deel 1.A.II hieronder.

Het voorstel verruimt de mogelijkheden waarover ngo's momenteel beschikken om te verzoeken om bestuursrechtelijke toetsing. Momenteel kan alleen om een bestuursrechtelijke toetsing worden verzocht van handelingen van een "individuele strekking" (handelingen die rechtstreeks tot een persoon gericht zijn of waarbij de betrokkene individueel kan worden onderscheiden), maar in de toekomst zullen ngo's ook om toetsing van administratieve handelingen van een "algemene strekking" kunnen verzoeken.

Met het voorstel wordt ook beoogd de verwijzingen naar het milieurecht te wijzigen: hoewel voor administratieve handelingen momenteel geldt dat zij om aan toetsing te kunnen worden onderworpen moeten bijdragen tot het nastreven van de doelstellingen van het milieubeleid, wordt voorgesteld dat in de toekomst elke administratieve handeling die strijdig is met het milieurecht van de EU, ongeacht de beleidsdoelstellingen van die handeling, aan toetsing moet kunnen worden onderworpen.

Ten slotte wordt voorgesteld de termijnen voor verzoeken en antwoorden daarop te verruimen om de kwaliteit van de procedure voor bestuursrechtelijke toetsing te verbeteren.

Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) in belangrijke principearresten over de relevantie van het Verdrag van Aarhus in de rechtsorde van de EU in herinnering heeft gebracht, vallen rechterlijke en bestuursrechtelijke procedures in verband met toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden momenteel "primair" binnen de werkingssfeer van het nationale recht[5]. Elke verbetering van de toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing op EU-niveau vormt derhalve een aanvulling op de goede werking van de toegang tot de rechter inzake EU-milieuaangelegenheden voor de nationale rechterlijke instanties in de lidstaten.

In het bijzonder zijn de nationale rechterlijke instanties op grond van artikel 9, leden 2 en 3, van het verdrag verplicht toegang tot de rechter te verlenen inzake milieuaangelegenheden, ook bij de uitvoering van het milieurecht van de EU.

Wanneer er in dat kader op nationaal niveau uitvoeringsmaatregelen van een door een instelling of orgaan van de Unie vastgestelde administratieve handeling bestaan, moeten de betrokken ngo's eerst verhaal zoeken bij de bevoegde nationale rechterlijke instantie in de lidstaat die de maatregel heeft getroffen. Vervolgens hebben zij toegang tot het HvJ-EU in het kader van de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU. Deze procedure kan ook betrekking hebben op de geldigheid van de door de EU-instellingen vastgestelde handelingen.

Daarom presenteert de Commissie dit wetgevingsvoorstel als onderdeel van bredere inspanningen om de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te verbeteren. De

[5] Gevoegde zaken C-401/12 P tot en met C-403/12 P, Raad en Commissie/Vereniging Milieudefensie, EU:C:2015:4, punt 60; gevoegde zaken C-404/12 P en C-405/12 P, Raad en Commissie/Stichting Natuur en Milieu, EU:C:2015:5, punt 52.

rol van de lidstaten en die van de nationale rechterlijke instanties zullen in een begeleidende mededeling[6] worden beschreven.

I. De vereisten van artikel 9, lid 3, van het verdrag en de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus

De EU heeft de verordening vastgesteld om bij te dragen tot de uitvoering van de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen. De EU werd in 2005 formeel partij bij het verdrag[7].

In artikel 9, lid 3, van het verdrag staat dat elke partij moet waarborgen 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 privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu". In de context van de EU wordt het nationale recht EU-recht en behoren ngo's tot het publiek.

De verordening maakte het voor ngo's mogelijk om de instellingen en organen van de EU te verzoeken bepaalde besluiten — handelingen van een individuele strekking — die in het kader van het milieurecht zijn vastgesteld, aan toetsing te onderwerpen. Het verdrag maakt echter in artikel 9, lid 3, geen onderscheid tussen handelingen van een individuele strekking en handelingen van een algemene strekking.

Het comité, dat is opgericht om toezicht te houden op de naleving van het verdrag door de partijen, heeft vastgesteld dat de EU niet volledig aan haar verplichtingen uit hoofde van de vereisten van het Verdrag betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voldoet (zaak ACCC/C/2008/32[8]).

Meer in het bijzonder was het comité van oordeel: i) dat de verordening ook algemene handelingen en niet alleen handelingen van een individuele strekking moet omvatten; ii) dat elke administratieve handeling, ook wanneer die slechts "verband houdt met" het milieu, betwist moet kunnen worden, niet alleen handelingen "uit hoofde van" het milieurecht; iii) dat het mechanisme voor bestuursrechtelijke toetsing naast voor ngo's ook voor andere leden van het publiek toegankelijk moet zijn, en iv) dat handelingen die geen juridisch bindende en externe werking hebben, eveneens voor toetsing in aanmerking moeten kunnen komen.

In september 2017, tijdens de laatste bijeenkomst van de partijen bij het verdrag, heeft de EU verklaard dat zij zal blijven zoeken naar manieren en middelen om aan het Verdrag van Aarhus te voldoen op een wijze die verenigbaar is met de grondbeginselen van de rechtsorde van de Unie en met haar stelsel van rechterlijke toetsing, en rekening houdt met de ter vergadering geuite bedenkingen (de verklaring van Budva).

De zaak zal tijdens de volgende bijeenkomst van de partijen bij het verdrag in oktober 2021 opnieuw worden besproken.

---

6 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten. [COM-ref. invoegen zodra deze beschikbaar is]

7 Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1).

8 Zie https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

II. De door de instellingen genomen maatregelen naar aanleiding van de bevindingen van het comité

In 2018 heeft de Raad de Commissie middels Besluit (EU) 2018/881 van de Raad[9] verzocht te komen met het volgende, op grond van artikel 241 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU):

- een studie over de mogelijkheden waarover de Unie beschikt om zich te conformeren aan de bevindingen, tegen 30 september 2019;
- een voorstel tot wijziging van de verordening (of de Raad in kennis te stellen van andere maatregelen), tegen 30 september 2020.

Op 10 oktober 2019 heeft de Commissie een gedetailleerde externe studie gepubliceerd[10] over de werking van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden wat het handelen en nalaten van de instellingen en organen van de EU betreft, en over de mogelijkheden om de huidige situatie te verbeteren. Hierin is de door de Commissie uit hoofde van de verordening uitgevoerde bestuursrechtelijke toetsing grondig onderzocht. Op basis van deze studie hebben de diensten van de Commissie verslag over de uitvoering van het verdrag door de EU op het gebied van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het verslag)[11] uitgebracht. Zowel in de studie als in het verslag is rekening gehouden met de bevindingen van het comité, maar zij hadden een bredere reikwijdte: zij bekeken de bevindingen in het kader van de grondbeginselen van de rechtsorde van de EU en van het stelsel van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met de verklaring van Budva, en in het kader van de rechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest).

In de mededeling over de Europese Green Deal, die op 11 december 2019 volgde, heeft de Commissie zich ertoe verbonden "een herziening [te] overwegen van de Aarhus-verordening om de toegang tot administratieve en rechterlijke toetsing op EU-niveau te verbeteren voor burgers en ngo's die de wettigheid van besluiten met gevolgen voor het milieu in twijfel trekken" en "maatregelen [te] nemen om in alle lidstaten voor hen de toegang tot de nationale rechter te verbeteren".

In zijn resolutie van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal[12] heeft het Europees Parlement herhaald dat "het van essentieel belang is om voor de burgers van de EU de daadwerkelijke toegang tot de rechter en tot documenten te garanderen, zoals vastgesteld in het Verdrag van Aarhus"; het heeft de Commissie derhalve verzocht "ervoor te zorgen dat de EU zich aan het Verdrag van Aarhus houdt" en zich verheugd getoond dat de Commissie de herziening van de Aarhus-verordening overweegt.

---

9 Besluit (EU) 2018/881 van de Raad van 18 juni 2018 met een verzoek aan de Commissie om met een studie te komen over de mogelijkheden waarover de Unie beschikt om zich te conformeren aan de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus in zaak ACCC/C/2008/32 en, indien passend in het licht van de resultaten van de studie, een voorstel in te dienen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006, ST/9422/2018/INIT (PB L 155 van 19.6.2018, blz. 6).

10 *Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final Report, September 2019* (07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4).

11 Werkdocument van de diensten van de Commissie, "Report on European Union implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters" (SWD (2019) 378 final).

12 Resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2020 over de Europese Green Deal (2019/2956(RSP)).

III. Belangrijkste bevindingen van het verslag

Met betrekking tot de eerste twee bevindingen van het comité worden in het verslag, op basis van analyse en rekening houdend met de bij het Verdrag van Lissabon in artikel 263 VWEU ingevoerde wijzigingen, twee tekortkomingen in de verordening aangewezen. Nu wordt voorgesteld deze door middel van wetgevende maatregelen te verhelpen:

- De huidige mogelijkheden voor bestuursrechtelijke toetsing in het kader van de verordening zijn beperkt tot administratieve handelingen van een individuele strekking en omvatten geen handelingen van een algemene strekking. Dit wordt als de voornaamste belemmering gezien voor ngo's die administratieve handelingen op EU-niveau willen betwisten.
- De huidige werkingssfeer omvat alleen handelingen "uit hoofde van" het milieurecht. In artikel 9, lid 3, van het verdrag wordt een andere formulering gebruikt en wordt gesproken van handelingen "die strijdig zijn met bepalingen van het recht betreffende het milieu". Hoewel de huidige formulering in de verordening, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het HvJ-EU, ruim is, bestaat er twijfel over de vraag of de werkingssfeer van de verordening correct aansluit bij die van artikel 9, lid 3, van het verdrag.

Bovendien werd in het verslag geconcludeerd dat er ruimte was voor verbetering met betrekking tot de in de verordening vastgestelde termijnen voor bestuursrechtelijke toetsing. Met name werd opgemerkt dat de termijn van 12 weken die de instellingen en organen van de EU hebben om op een verzoek voor bestuursrechtelijke toetsing te reageren, in de praktijk te kort en moeilijk te respecteren is[13].

IV. De bij het wetgevingsvoorstel ingevoerde wijzigingen

IV.a. Uitbreiding van de toetsing tot handelingen van een algemene strekking

De Commissie stelt voor de definitie van een "administratieve handeling" te verruimen, zodat ngo's kunnen verzoeken om een bestuursrechtelijke toetsing van elke niet-wetgevingshandeling van een instelling of orgaan van de EU die juridisch bindende en externe werking heeft en bepalingen bevat die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), met uitzondering van die bepalingen van deze handeling waarvoor in het EU-recht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op EU- of nationaal niveau zijn voorgeschreven. Dit is een significante wijziging van de werkingssfeer van de huidige wettekst van de Aarhus-verordening, die alleen betrekking heeft op "handelingen van een individuele strekking"[14].

IV.b. De verwijzingen naar het milieurecht afstemmen op de vereisten van het verdrag

Met het voorstel wordt verduidelijkt dat de administratieve handeling bepalingen moet bevatten die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van de verordening.

De huidige formulering van artikel 2, lid 1, onder g), van de verordening maakt het mogelijk administratieve handelingen "onder het milieurecht" te toetsen of te herzien. Dit betekent dat

[13] Zie met name punt 3.2.3.1 van de studie.

[14] Overeenkomstig artikel 10 van de verordening is het ook mogelijk nalatigheden aan te vechten. In overweging 11 wordt verduidelijkt dat de mogelijkheid van toetsing "*dient te gelden voor nalatigheden in gevallen waarin [...] een verplichting tot het stellen van een administratieve handeling bestaat*".

de instellingen en organen van de Unie bij het beoordelen of een handeling aan een verzoek tot interne herziening kan worden onderworpen, tot dusver uitsluitend hebben onderzocht of met de betwiste administratieve handeling beoogd werd een bijdrage te leveren tot de doelstellingen van het milieubeleid, in plaats van zich te richten op de vraag of de handeling al dan niet strijdig is met het milieurecht.

Het is evenwel noodzakelijk ervoor te zorgen dat interne herziening mogelijk is voor al die handelingen met gevolgen voor de doelstellingen van het milieubeleid. Immers moet met betrekking tot "milieuaangelegenheden" de toegang tot de rechter krachtens artikel 1 van het verdrag worden gewaarborgd[15], en heeft de EU zich bij de nederlegging van haar akte van bekrachtiging van het verdrag "op het door dat verdrag bestreken gebied" ertoe verbonden de "relevante voorschriften van het Unierecht" toe te passen[16].

Om een effectieve toegang tot de rechter te waarborgen, is het dan ook noodzakelijk de definitie van administratieve handelingen aan te passen zodat die ook handelingen omvat die niet in het kader van het milieurecht zijn vastgesteld maar bepalingen bevatten die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht van de EU zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder f), van de verordening.

Dit stemt overeen met de huidige stand van zaken wat betreft het integreren van milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen van de EU, overeenkomstig artikel 11 van het VWEU, waarin is bepaald dat "de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, met name met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling".

De werkingssfeer van het mechanisme voor interne herziening moet in overeenstemming worden gebracht met artikel 9, lid 3, van het verdrag, dat betrekking heeft op handelingen die "strijdig zijn met het milieurecht". Vaststellen of in strijd met het milieurecht van de Unie is gehandeld, is dan het doorslaggevende criterium bij het bepalen van de redenen op basis waarvan de interne herziening kan worden uitgevoerd.

Wat de definitie van het milieurecht van de EU betreft, geeft artikel 2, lid 1, onder f), van de bestaande verordening een brede definitie van het milieurecht. Het "milieurecht" wordt gedefinieerd als "[Unie-]wetgeving die, ongeacht de rechtsgrondslag, bijdraagt tot het nastreven van de doelstellingen van het [...] milieubeleid [van de Unie] volgens het Verdrag: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen"[17].

Voorgesteld wordt dat in de verordening specifiek wordt bepaald dat de aanvrager bij de opgave van de redenen voor het verzoek tot toetsing of herziening moet aantonen hoe de

---

15 "*Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit Verdrag*." (onderstreping toegevoegd).

16 Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1).

17 "De bestrijding van klimaatverandering", genoemd in artikel 191 VWEU, waarin de doelstellingen van het milieubeleid van de EU zijn opgenomen, moet als deel van de definitie worden opgevat.

administratieve handeling strijdig is met het milieurecht van de EU. Zoals vereist uit hoofde van de jurisprudentie "[is] teneinde de redenen voor een [interne] herziening op de vereiste wijze vast te stellen, [...] een aanvrager van een interne herziening van een onder het milieurecht vallende administratieve handeling verplicht alle feitelijke elementen of juridische argumenten aan te geven die aannemelijke twijfel doen rijzen over de door de instelling of het orgaan van de Unie in de betrokken handeling gemaakte beoordeling"[18].

IV.c. Verruiming van de termijnen voor de procedure tot interne herziening

Het voorstel voorziet in een verruiming van de termijnen voor de procedure tot interne herziening opdat de beoordeling van een passende kwaliteit kan zijn. Met name wordt een verruiming met twee weken voor de ngo's en een verruiming met vier weken voor de instellingen van de EU voorgesteld. De extra tijd die voor de ngo's beschikbaar is, moet hen in staat stellen de nodige feitelijke en juridische argumenten aan te voeren wanneer zij administratieve handelingen en nalatigheden opvoeren die mogelijk strijdig zijn met het milieurecht van de EU. Door de tijd die voor de instellingen en organen van de EU beschikbaar is om een antwoord te geven, te verruimen, moet het voor hen mogelijk worden meer diepgravende toetsing of herziening uit te voeren. De extra tijd die beschikbaar is, moet ook het recht op behoorlijk bestuur uit hoofde van artikel 41 van het Handvest versterken.

V. Wie kan een bestuursrechtelijke toetsing aanvragen?

De bestuursrechtelijke toetsing in het kader van de verordening is slechts een van de manieren waarop de EU aan de vereisten van artikel 9, lid 3, van het verdrag voldoet. De naleving van artikel 9, lid 3, is niet alleen van de verordening afhankelijk.

Artikel 9, lid 3, van het verdrag kan zowel in de vorm van bestuursrechtelijke toetsing als in de vorm van rechterlijke toetsing (of beide) worden uitgevoerd. Het instrument is bestemd ten behoeve van "leden van het publiek" in de zin van artikel 2, lid 4, van het Verdrag van Aarhus[19]. Hiertoe behoren zowel individuele personen als ngo's; precieze rechten moeten worden vastgesteld bij EU-wetgeving (in dit verband), overeenkomstig artikel 9, lid 3, van het verdrag[20].

Hoewel zij op grond van de verordening geen bestuursrechtelijke toetsing kunnen aanvragen, hebben individuele personen in de eerste plaats de mogelijkheid een rechterlijke toetsing van handelingen en nalatigheden van de instellingen en organen van de EU aan te vragen als aan de voorwaarden van het VWEU is voldaan, zoals hieronder wordt uitgelegd. Het verdrag verplicht de partijen ertoe ofwel bestuursrechtelijke ofwel rechterlijke toetsing ter beschikking te stellen, maar niet noodzakelijkerwijs allebei.

Wanneer er nationale uitvoeringsmaatregelen bestaan, kunnen individuele personen deze bij een nationale rechterlijke instantie betwisten en de nationale rechterlijke instantie om een verwijzing naar het HvJ-EU verzoeken om overeenkomstig artikel 267 VWEU de geldigheid van de betrokken EU-handeling te laten toetsen.

---

[18] Zie het arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2019 in zaak C-82/17 P, TestBioTech/Commissie, ECLI:EU:C:2019:719, punt 69.

[19] In artikel 2, lid 4, is "*publiek*" gedefinieerd als "*één of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen*".

[20] Bij artikel 9, lid 3, is bepaald dat "*... elke partij [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 nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu*" (onderstreping toegevoegd).

Bovendien kunnen individuele personen op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU rechtstreekse beroepen instellen voor het Gerecht aangaande: i) handelingen die tot hen gericht zijn; ii) handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken, en iii) regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

In de tweede plaats wordt in het verdrag zelf erkend dat ngo's ten opzichte van individuele personen bevoorrechte toegang tot de rechter zouden moeten hebben[21]. Door het mechanisme voor bestuursrechtelijke toetsing uitsluitend voor ngo's toegankelijk te maken, wordt zowel dit onderscheid als de noodzaak ngo's rechtstreekse toegang tot de rechter op EU-niveau te bieden (in de vorm van een beroep in het kader van artikel 263, vierde alinea, VWEU tegen het antwoord op het verzoek om een interne herziening) weerspiegeld, zonder dat het nodig is de Verdragen te wijzigen[22].

In de derde plaats zijn veel handelingen van de instellingen en organen van de EU van een algemene strekking. De toegang voor ngo's tot het mechanisme voor bestuursrechtelijke toetsing wordt gerechtvaardigd door het feit dat, zoals hierboven in herinnering is gebracht[23], ngo's vaak het best geplaatst zijn om de belangen van het publiek en het maatschappelijk middenveld op dit gebied doeltreffend en met professionele, gefundeerde en goed onderbouwde argumentaties te behartigen.

In de vierde plaats zou het openstellen van bestuursrechtelijke toetsing voor alle individuele personen tot een situatie leiden die vergelijkbaar is met wat door het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus als *actio popularis* (algemene procesbevoegdheid voor iedereen) wordt beschreven, iets wat in het kader van het verdrag niet is vereist[24].

Indien de verordening procesbevoegdheid voor individuele personen zou bieden, zou het mogelijk worden voor hetzelfde onderwerp zowel om een bestuursrechtelijke toetsing als een rechterlijke toetsing te verzoeken, in het geval van regelgevingshandelingen die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen en mits zij aan de voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU voldoen. Dit is echter, nogmaals, geen verplichting op grond van het verdrag. De partijen mogen ook in ofwel bestuursrechtelijke toetsing ofwel rechterlijke toetsing voorzien.

In de vijfde plaats is ook afstemming met de mate waarin in het kader van het verdrag op nationaal niveau toegang tot de rechter mogelijk is, van belang. Het zou inconsistent zijn op EU-niveau een recht op toetsing ten gunste van individuele personen in te stellen zonder op nationaal niveau een overeenkomstige mate van toegang voor soortgelijke categorieën handelingen en nalatigheden (bijvoorbeeld besluiten van nationale regeringen of andere handelingen van algemene strekking) geregeld te hebben.

---

21 Zie met name artikel 9, lid 2, van het verdrag.

22 Tot dusver hebben ngo's niet kunnen aantonen dat zij rechtstreeks geraakt werden in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU en konden zij daardoor voor het HvJ-EU geen rechtstreeks beroep tegen een administratieve handeling instellen. Daarom voorziet artikel 10 van de verordening in bestuursrechtelijke toetsing voor ngo's. Vervolgens kan de ngo die het verzoek tot interne herziening overeenkomstig artikel 10 heeft ingediend, krachtens artikel 12 van de verordening een procedure voor het Hof van Justitie beginnen.

23 Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston van 12 oktober 2017 in zaak C-664/15, Protect Natur, ECLI:EU:C:2017:760, punt 77, geciteerd op de eerste bladzijde van deze toelichting.

24 Zie de bevindingen van het comité in zaak ACCC/C/2005/11 (België), geciteerd op bladzijde 191 van de toepassingsgids van het Verdrag van Aarhus.

Er kan dus worden geconcludeerd dat, hoewel de verhaalmechanismen waarover ngo's en individuele personen kunnen beschikken, van elkaar verschillen, het stelsel van de EU voor elke aanvrager in toegang tot bestuursrechtelijke en/of rechterlijke verhaalsmogelijkheden voorziet[25]. Zoals is uiteengezet, maakt de herziening van de Aarhus-verordening deel uit van een breder streven om effectieve toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voor iedereen mogelijk te maken.

VI. De kwestie van administratieve handelingen die geen juridisch bindende en externe werking hebben

In het verslag werd ook het uitsluiten van interne herziening van de handelingen die geen "juridisch bindende en externe werking" hebben, onderzocht. Dit is momenteel het geval als gevolg van de definitie van administratieve handelingen van artikel 2, lid 1, onder g), van de verordening. Dit punt wordt ook in de bevindingen van het comité aan de orde gesteld[26].

Hoewel de terminologie niet exact overeenkomt, sluit de reikwijdte van deze uitsluiting in de verordening aan bij de werkingssfeer van artikel 263, lid 1, VWEU zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het HvJ-EU[27]. Overeenkomstig artikel 263, lid 1, van het VWEU heeft het HvJ-EU de bevoegdheid om de wettigheid na te gaan van de wetgevingshandelingen, van de handelingen van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en van de handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Voorts is bepaald dat het HvJ-EU "ook de wettigheid na[gaat] van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd".

Uit de formulering van zowel het huidige artikel 2, lid 1, onder g), van de verordening als van artikel 263, lid 1, VWEU blijkt dat handelingen die niet tot doel hebben rechtsgevolgen teweeg te brengen, buiten de reikwijdte van zowel de bestuursrechtelijke toetsing uit hoofde van de verordening als de rechterlijke toetsing krachtens de Verdragen vallen. Dat blijkt ook uit het feit dat aanbevelingen en adviezen (die niet bindend zijn) van de werkingssfeer van artikel 263, lid 1, VWEU zijn uitgesloten[28].

Wat de vereisten voor toegang tot de rechter overeenkomstig het Verdrag van Aarhus betreft, zij eraan herinnerd dat alleen handelingen die tot doel hebben rechtsgevolgen teweeg te brengen, "strijdig met" het milieurecht kunnen zijn, zoals artikel 9, lid 3, van het verdrag voorschrijft. Handelingen die geen rechtsgevolgen hebben, kunnen dan ook niet als strijdig met het milieurecht in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus worden beschouwd.

Op basis van het voorgaande, en aangezien het comité in zijn bevindingen het mechanisme voor interne herziening waarin de Aarhus-verordening voorziet, alleen beschouwd heeft als middel om te "compenseren" voor de vereisten die van toepassing zijn op de toegang tot de rechter in het kader van artikel 263 VWEU[29], is het niet passend toe te staan dat handelingen die niet bedoeld zijn om rechtsgevolgen teweeg te brengen, aan bestuursrechtelijke toetsing worden onderworpen.

---

25 Zie het verslag, deel 4.2.

26 Zie bevindingen, deel II, hierboven geciteerd, punt 102 en verder.

27 Zaak C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, punt 56.

28 Zie SWD(2019) 378 final, blz. 23.

29 Bevindingen van het comité in zaak ACCC/2008/32, deel II, geciteerd, punt 122.

Tegelijkertijd bevestigt de jurisprudentie dat de naam noch de vorm van de maatregel relevant is; waar het om gaat zijn de gevolgen, de inhoud en de reikwijdte[30]. Maatregelen die ondanks hun vorm bindende rechtsgevolgen in het leven roepen en de belangen van de aanvrager kunnen schaden, met gevolgen voor de rechtspositie van de aanvrager, kunnen worden aangevochten[31].

- **B. Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorstel is in overeenstemming met en vormt een aanvulling op de bestaande bepalingen op het gebied van de toegang tot de rechter. Het gaat met name om de volgende bepalingen:

– artikel 6, lid 2, van de richtlijn toegang tot milieu-informatie[32];

– artikel 13 van de milieuaansprakelijkheidsrichtlijn[33];

– artikel 25 van de richtlijn industriële emissies[34];

– artikel 11 van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn[35], en

– en artikel 23 van de Seveso III-richtlijn[36] (2012/18/EU[37]).

Zij hebben betrekking op besluiten, handelingen en nalatigheden met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie, besluiten, handelingen en nalatigheden waarop de inspraakbepalingen van de MEB-richtlijn van toepassing zijn, industriële vergunningen en besluiten, handelingen en nalatigheden met betrekking tot milieuaansprakelijkheid.

- **C. Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel draagt bij tot de versterking van de rechtsstaat, overeenkomstig de huidige prioriteiten van de Commissie inzake de Europese Green Deal en de bevordering van onze

30 In zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263, ECLI:EU:C:1971:32 heeft het Hof uitgemaakt dat beroep tot nietigverklaring open dient te staan met betrekking tot alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht hun aard of vorm, die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen (punt 42). Zie ook zaak C-57/95. ECLI:EU:C:1997:164.

31 Zie het arrest in zaak C-325/91, Frankrijk/Commissie, Jurispr. 1993, blz. I-3283; het arrest van 10 december 1957, gevoegde zaken 1/57 en 14/57, Usines à tubes de la Sarre/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1957, blz. 215; het arrest van 9 februari 1984, gevoegde zaken 316/82 en 40/83, Kohler/Rekenkamer, Jurispr. 1984, blz. 641.

32 Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26).

33 Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).

34 Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

35 Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1).

36 Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PB L 197 van 24.7.2012, blz. 1).

37 Zie ook overweging 27 van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds, Richtlijn (EU) 2016/2284, waarin specifiek wordt verwezen naar de jurisprudentie van het HvJ-EU inzake toegang tot de rechter, overeenkomstig punt 28 van de mededeling van de Commissie betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, C/2017/2616, PB C 275 van 18.8.2017, blz. 1.

Europese levenswijze[38]. Het draagt met name bij aan de doeltreffendheid van het EU-stelsel van bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing en zorgt daardoor voor een betere toepassing van artikelen 41 en 47 van het Handvest.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• A. Rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag voor het optreden op dit gebied is artikel 192, lid 1, VWEU. Dit komt overeen met de oorspronkelijke rechtsgrondslag van de bij het voorstel te wijzigen verordening (artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap), thans artikel 192, lid 1, VWEU[39]. Met het voorstel wordt beoogd de bescherming van het milieu te verbeteren door de voor ngo's toegankelijke procedure voor bestuursrechtelijke toetsing met betrekking tot administratieve handelingen en nalatigheden van de instellingen en organen van de EU wanneer deze strijdig zijn met het milieurecht, te verbeteren.

• B. Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

De EU en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op het gebied van milieuvraagstukken. Dit betekent dat de EU alleen wetgevende bevoegdheden heeft voor zover de Verdragen dit toestaan en met inachtneming van de beginselen van noodzakelijkheid, subsidiariteit en evenredigheid.

Optreden op EU-niveau is in dit geval noodzakelijk omdat de EU partij is bij het verdrag en moet voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van het verdrag dat overeenkomstig artikel 216 VWEU bindend is voor de EU. Het initiatief heeft betrekking op de toepassing van de bepalingen van het verdrag met betrekking tot de bestuursrechtelijke of rechterlijke toetsing van bepaalde categorieën handelingen van de Unie. Daarom kunnen de doelstellingen alleen op EU-niveau worden verwezenlijkt en daarmee wordt de Europese meerwaarde van het initiatief bevestigd.

Tegelijkertijd is het passend om de bepalingen met betrekking tot administratieve handelingen waarvoor in het EU-recht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau zijn voorgeschreven, van de werkingssfeer van de voorgestelde wijziging uit te sluiten.

De reden hiervoor is dat deze maatregelen rechtstreeks voor de nationale rechterlijke instanties kunnen worden betwist. Overeenkomstig artikel 267 VWEU maken de nationale rechterlijke instanties van de lidstaten deel uit van het systeem van prejudiciële verwijzingen betreffende de geldigheid en de uitlegging, als gewone rechterlijke instanties die het Unierecht toepassen[40].

---

38 Politieke beleidslijnen voor de Commissie, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_nl_0.pdf

39 Het is opmerkelijk dat artikel 192, lid 1, niet wordt genoemd in artikel 106 bis, lid 1, van het Euratom-Verdrag, dat betrekking heeft op de toepassing van sommige bepalingen van het VEU en het VWEU. Zie ook het arrest van het Gerecht (Eerste kamer) van 27 februari 2018 in zaak T-307/16 - CEE ECLI:EU:T:2018:97, punt 49.

40 Advies 1/09 van het Hof van Justitie (voltallige zitting) van 8 maart 2011, overeenkomstig artikel 218, lid 11, VWEU, "Invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbeslechting", ECLI: EU:C:2011:123, punt 80.

- **C. Proportionaliteit**

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om aan de vereisten uit hoofde van het verdrag te voldoen. De gemaakte beleidskeuzes komen met de evenredigheidsbeoordeling overeen. Het voorstel:

- verruimt de werkingssfeer van het mechanisme voor interne herziening zodat ook niet-wetgevingshandelingen van een algemene strekking worden bestreken; sluit echter die bepalingen uit waarvoor in het EU-recht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op EU- of nationaal niveau zijn voorgeschreven;
- bepaalt dat alleen niet-wetgevingshandelingen en nalatigheden die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht, ervoor in aanmerking komen. Deze formulering sluit aan bij de formulering en de beleidsdoelstellingen van het verdrag en waarborgt daarmee de rechtszekerheid en de naleving van het verdrag;
- heeft niet tot doel handelingen te omvatten die geen juridisch bindende en externe werking hebben, in overeenstemming met de aard van het stelsel van rechterlijke toetsing van de EU, die met name tot uiting komt in artikel 263, lid 1, VWEU;
- biedt toegevoegde waarde door ngo's, als vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en het algemeen belang, extra mogelijkheden te geven te verzoeken om de toetsing of herziening van administratieve handelingen die strijdig zijn met het milieurecht. Om de hierboven uiteengezette redenen gelden de in het kader van de voorgestelde wijziging verleende rechten echter niet voor individuele personen.

Het voorstel is gebaseerd op de bevindingen van het verslag en de begeleidende studie. De beleidskeuze werd bevestigd aan de hand van een gedetailleerde analyse waaruit bleek dat er naast de voorgestelde maatregelen geen haalbare mogelijkheden zijn.

- **D. Keuze van het instrument**

Het gekozen rechtsinstrument is een verordening, net als het overeenkomstig het voorstel te wijzigen rechtsinstrument.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **A. Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Het voorstel is gebaseerd op in het verslag verzameld bewijsmateriaal; verdere bewijsstukken en analyses zijn beschikbaar in de gepubliceerde studie. In de documenten wordt een omvangrijke evaluatie achteraf van de bepalingen van de verordening betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EU-niveau gepresenteerd.

- **B. Raadpleging van belanghebbenden**

Overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving is op 20 december 2018 een twaalf weken durende openbare raadpleging gestart, ter ondersteuning van de studie naar de uitvoering van het verdrag door de EU op het gebied van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. De raapleging liep tot en met 14 maart 2019 en kreeg de vorm van een onlinevragenlijst in alle EU-talen die via EU Survey werd aangeboden.

De openbare raadpleging volgde op de eerste routekaart betreffende de uitvoering van het verdrag door de EU op het gebied van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, die tussen 8 mei 2018 en 5 juni 2018 met het oog op feedback was gepubliceerd; de resultaten kunnen online worden geraadpleegd[41]. Het proces werd aangevuld met andere gerichte raadplegingen waarbij belanghebbenden uit een breed scala van belangengroepen, waaronder bedrijven, ngo's, de academische wereld, de lidstaten, nationale rechterlijke instanties en EU-instellingen, werden betrokken.

Op de openbare raadpleging[42] zijn 175 reacties ontvangen; het hoogste percentage kwam van individuele personen (30 %). Daarnaast werden bijdragen van milieuorganisaties ontvangen, met inbegrip van ngo's (19,4 %) en overheden (18,9 %). Bedrijven en ondernemersorganisaties waren goed voor 17 % van het totale aantal antwoorden.

Uit de reacties van milieuorganisaties, met inbegrip van ngo's en individuele personen, bleek ontevredenheid over de bestaande rechtsmiddelen tegenover handelingen van de EU, en zij riepen op tot actie. Uit de reacties van bedrijven, ondernemersorganisaties en overheden kwam juist een overwegend positief beeld van de huidige situatie naar voren. De resultaten van de raadpleging bevestigden de door de Commissie aangewezen prioriteiten met betrekking tot punten van zorg voor de verordening. De punten die respondenten het belangrijkst vonden, waren het feit dat de te betwisten handeling of nalatigheid een individuele strekking moet hebben en dat de verordening het betwisten van handelen of nalaten tot handelingen in het kader van het milieurecht beperkt. De meeste bedrijven en ondernemersorganisaties vonden deze en andere kwesties minder belangrijk. Milieuorganisaties en ngo's hechtten daarentegen over het geheel genomen veel belang aan deze kwesties[43].

Daarnaast heeft de contractant die de studie heeft uitgevoerd, op 22 januari 2019 twee focusgroepvergaderingen met belanghebbenden georganiseerd, waaraan vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en ngo's hebben deelgenomen[44]. De resultaten van deze bijeenkomsten bevestigden de bevindingen van de openbare raadpleging.

De Commissie heeft ook een aantal vergaderingen met deskundigen van de lidstaten gehouden[45] om hen over de voortgang van de studie te informeren en met hen van gedachten te wisselen. Deze vergaderingen bevestigden dat in bepaalde lidstaten problemen bestaan met betrekking tot het recht om tegen nationale uitvoeringsmaatregelen in verweer te gaan.

Verder heeft de Commissie in meerdere vergaderingen met andere belanghebbenden de voortgang met betrekking tot de studie gepresenteerd en met de deelnemers van gedachten gewisseld:

- twee bijeenkomsten van belanghebbenden in het kader van het Forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance met ngo's, de industrie en de lidstaten (30 november 2018 en 29 mei 2019) en

41 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1743-EU-implementation-of-the-Aarhus-Convention-in-the-area-of-access-to-justice-in-environmental-matters.

42 Resultaten online beschikbaar op: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/consultations.htm

43 Nadere bijzonderheden over de resultaten van de openbare raadpleging zijn terug te vinden in de studie.

44 Notulen zijn te vinden in bijlage 6 van de studie.

45 Drie vergaderingen met de deskundigengroep van de Commissie inzake de uitvoering van het Verdrag van Aarhus (15 oktober 2018, 11 maart 2019 en 12 april 2019).

- een ad-hocvergadering van de Commissie en de nationale rechters met betrekking tot artikel 267 VWEU en de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (29 januari 2019).

Tot slot werd op 6 maart 2020 een routekaart voor het voorgestelde wetgevingsinitiatief gepubliceerd, waarop tot en met 3 april feedback kon worden gegeven[46]. Dit leidde tot een totaal van 175 reacties, waarvan ongeveer twee derde van individuele personen en een derde van organisaties, waaronder ondernemers- en milieuorganisaties, afkomstig was. Uit de analyse van de antwoorden bleek dat de meeste punten van zorg al tijdens de voorafgaande raadpleging van de belanghebbenden aan de orde waren gesteld. Daarom was er in de studie en het verslag al uitgebreid op ingegaan en waren zij al in het voorstel meegenomen.

De meeste individuele personen uitten bezorgdheid over de toegang tot de rechter op nationaal niveau. Aan deze punten van zorg wordt gehoor gegeven in de vorm van de in de mededeling bij het voorstel beschreven maatregelen. Daarnaast vroegen sommige individuele personen om de mogelijkheid om rechtstreeks klachten en verzoekschriften bij de EU-instellingen in te dienen; daarvoor zijn al mechanismen beschikbaar[47].

Ook verscheidene ondernemersorganisaties hebben een bijdrage geleverd. Net als voorheen uitten zij hun bezorgdheid over mogelijke bijkomende lasten en economische gevolgen. Op basis van de uitgebreide beoordeling van de beschikbare gegevens werd geconcludeerd dat de voorgestelde wijzigingen van de wetgeving en de maatregelen in het kader van de mededeling geen noemenswaardige extra administratieve lasten of rechtsonzekerheid met zich zouden meebrengen, en een evenwichtige aanpak zouden vormen.

Milieu-ngo's herhaalden ook een aantal belangrijke kwesties. Deze waren niet nieuw en waren stuk voor stuk zorgvuldig beoordeeld. Nochtans sprong een kwestie eruit en deze verdiende bijzondere aandacht.

Geopperd werd om het voorstel ook EU-handelingen die nationale uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen te doen omvatten. In dit verband en om de in deel IV bis, punt 3, uiteengezette redenen is het gerechtvaardigd om van de nationale rechterlijke instanties uit te gaan: ngo's moeten op nationaal niveau kunnen beschikken over werkbare mogelijkheden om nationale uitvoeringsmaatregelen te betwisten en de Commissie zal, in haar rol als hoedster van de Verdragen, samenwerken met de lidstaten om ervoor te zorgen dat de naleving in de praktijk wordt gewaarborgd. De nationale rechtbanken moeten het voor ngo's dan ook mogelijk maken via de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU toegang te krijgen tot het HvJ-EU.

Op basis van de resultaten van de openbare raadpleging, met inbegrip van de feedback over de routekaart en de uitgebreide analyse die de Commissie in het verslag heeft verricht op basis van de begeleidende studie, en rekening houdend met de door het comité geuite bezwaren[48], werd geoordeeld dat er geen andere haalbare mogelijkheden zijn dan de twee belangrijkste

---

46 Online beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12165-Access-to-Justice-in-Environmental-matters

47 Denk met name aan de rol van de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement, de Europese Ombudsman en het klachtenbehandelingsmechanisme van de Europese Commissie.

48 Zie de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus in de zaak ACCC/C/2008/32 op https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html; in deel I van de toelichting staan meer details.

problemen van de verordening op te lossen met een wetgevingsvoorstel (zie het deel betreffende de effectbeoordeling voor meer details).

Bij de raadplegingsactiviteiten werd op alle relevante kwesties ingegaan, zodat aanvullende openbare raadplegingen over de details van het voorstel niet nodig waren.

- **C. Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Het verslag van de Commissie over de uitvoering van het verdrag door de EU op het gebied van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en de onderliggende studie op basis van het uitgebreide raadplegingsproces zijn de belangrijkste bronnen van deskundigheid en dienen als basis voor het voorstel.

- **D. Effectbeoordeling**

De uitgebreide studie en het verslag van de Commissie waarin de werking van de bepalingen betreffende de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EU-niveau wordt geanalyseerd, vormen een sterke feitelijke onderbouwing voor dit initiatief.

Op basis van tool 9 van de toolbox voor betere regelgeving betreffende de "Noodzaak van een effectbeoordeling" werd een effectbeoordeling overbodig geacht, om de volgende redenen:

- In de studie zijn alle mogelijkheden om de tekortkomingen te verhelpen die na een beoordeling van de bevindingen van het comité in zaak ACCC/C/2008/32[49] zijn vastgesteld, onderzocht, is de impact ervan gemeten en is duidelijk naar voren gekomen dat de wijziging van de verordening, en dus het gebruik van wetgevende maatregelen, de enige mogelijkheid is om de in de studie vastgestelde tekortkomingen doeltreffend aan te pakken. Geen actie ondernemen of uitgaan van maatregelen van niet-wetgevende aard zou duidelijk niet volstaan. Het is ook duidelijk dat er geen echt alternatief is voor de wijziging van de verordening en dat er wat betreft de beleidsinhoud van het initiatief geen werkelijke keuze overblijft.
- Uit de studie kwamen geen noemenswaardige sociale effecten naar voren (zie hiervoor met name hoofdstuk 5 over de beoordeling van de effecten en de mogelijkheden) wat betreft werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden en inkomensverdeling, sociale bescherming en inclusie.
- Er worden ook geen significante economische effecten verwacht als gevolg van het wetgevingsinitiatief, afgezien van een toename van de administratieve lasten voor de EU-instellingen en het HvJ-EU als gevolg van de verwachte toename in het aantal zaken.

- **E. Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Een aantal verwijzingen en termen in de verordening dateert van vóór het Verdrag van Lissabon en het huidige voorstel brengt slechts gedeeltelijk actualiseringen aan. Er is daarom een codificatie nodig. Toch is de Commissie voornemens om, gezien de politieke prioriteit om in het licht van de internationale verplichtingen van de EU een snelle wijziging van de verordening mogelijk te maken, pas met een voorstel tot codificatie te komen zodra het

[49] Zie https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

huidige voorstel is vastgesteld, overeenkomstig punt 46 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven[50].

- **F. Grondrechten**

In het verslag en de studie zijn de grondrechtelijke aspecten van de voorgestelde wetgevende maatregelen aan bod gekomen. Er werd vastgesteld dat deze maatregelen de doeltreffendheid van het EU-stelsel van bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing zouden vergroten en daarmee de rechtsstaat zouden versterken en voor een betere toepassing van de artikelen 41 en 47 van het Handvest zouden zorgen (zie bijvoorbeeld deel 3.4.2 van de studie).

Met name artikel 41, het recht op behoorlijk bestuur, wordt versterkt. Als gevolg van een ruimere en nauwkeurigere definitie van de werkingssfeer van betwistbare administratieve handelingen en de redenen voor toetsing of herziening zullen gekwalificeerde ngo's met meer rechtszekerheid en op een effectievere manier om toetsing van administratieve handelingen kunnen verzoeken wanneer deze strijdig met het milieurecht zijn. Verder wordt verwacht dat de verlenging van de voor overheidsinstanties beschikbare termijn om de verzoeken in overweging te nemen en een antwoord te geven, zal resulteren in een grondigere analyse en beoordeling. Daarom zal de extra tijd die beschikbaar is, de vereiste van behoorlijk bestuur uit hoofde van artikel 41 van het Handvest versterken.

De verordening wordt slechts wat de voorwaarden voor bestuursrechtelijke toetsing betreft, gewijzigd. Ngo's zullen echter om een rechterlijke toetsing van elk antwoord van de instelling of het orgaan van de EU voor het HvJ-EU kunnen verzoeken. De wijziging zal daarom ook een indirect effect hebben op de mogelijkheden voor rechterlijke toetsing en zal de toepassing van artikel 47 van het Handvest versterken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

In het verslag en de begeleidende studie zijn de gevolgen van de verschillende mogelijkheden voor de interne middelen van de EU-instellingen, en met name voor de Commissie en het HvJ-EU, zorgvuldig beoordeeld. Daarin werd geconcludeerd dat de gevolgen beperkt blijven als volgens de voorgestelde mogelijkheden wordt gewerkt. De impact op de middelen hangt af van verschillende factoren.

– De voorgestelde wijzigingen zullen het bestaande stelsel van bestuursrechtelijke toetsing wijzigen en geen nieuw stelsel creëren. Het bestaande stelsel voorziet al in een bepaalde inzet van middelen; deze moet wellicht worden aangepast in het licht van de nieuwe situatie.

– De belangrijkste voorgestelde wijziging zal de reikwijdte wat betreft soorten handelingen vergroten en het mogelijk maken ook handelingen van een algemene strekking te betwisten. Door het voorstel zou de Commissie gevraagd kunnen worden om handelingen buiten het huidige toepassingsgebied van de verordening te toetsen of te herzien — iets wat, deels vanwege onvoldoende duidelijkheid over de criteria voor de ontvankelijkheid, in de praktijk al vaak voorkomt. Er zijn middelen nodig om dergelijke verzoeken te kunnen behandelen en de diensten kunnen de merites van besluiten toetsen, onafhankelijk van de ontvankelijkheid van de verzoeken. Verwacht wordt dat, hoewel de verruiming van de ontvankelijkheidsvoorwaarden tot een toename van de huidige werklast zou kunnen

[50] Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

leiden, dit deels kan worden gecompenseerd door duidelijkere ontvankelijkheidscriteria die de beoordeling van de ontvankelijkheid kunnen vereenvoudigen.

– De voorgestelde wijzigingen zullen het aantal potentiële aanvragers niet verhogen. Momenteel kunnen alleen de daarvoor in aanmerking komende ngo's verzoeken tot interne herziening indienen. Het voorstel van de Commissie voorziet niet in een wijziging van de kwalificatiecriteria voor ngo's en streeft evenmin procesbevoegdheid voor individuele personen na. Daarom zal de uitbreiding van de reikwijdte wat betreft administratieve handelingen niet noodzakelijkerwijs tot een even grote toename van het aantal verzoeken leiden. Veeleer zullen ngo's beter in staat zijn de juiste zaken voorrang te geven, omdat de criteria voor de ontvankelijkheid duidelijker zullen zijn gedefinieerd en zal meer tijd beschikbaar zijn om goed onderbouwde verzoeken voor te bereiden.

– In het voorstel worden de termijnen voor de behandeling van verzoeken om toetsing of herziening verruimd. Dit geeft de diensten meer tijd om verzoeken te verwerken.

– Ten slotte is het weliswaar van essentieel belang dat geen van de besluiten van de instellingen en organen van de EU aan de door de rechtsorde van de EU geboden controlemechanismen ontkomt, maar blijkt uit de jurisprudentie dat het HvJ-EU de instellingen en organen van de EU met betrekking tot het besluit dat zij tijdens een interne herziening nemen, een ruime discretionaire bevoegdheid verleent[51].

Zaakbehandelaars en ngo's zullen worden voorzien van verdere richtsnoeren voor de procedure voor interne herziening in het kader van de verordening. De interne werkafspraken van de Commissie zullen ook moeten worden herzien, in het licht van de nieuwe vereisten die uit de voorgestelde wijzigingen voortvloeien, om negatieve effecten van de extra werklast waartoe de wijzigingen zeer waarschijnlijk zullen leiden, tot een minimum te beperken. De doeltreffendheid en efficiëntie van de procedures voor interne herziening zullen verder moeten worden verbeterd, bijvoorbeeld door:

– na te gaan of voor bepaalde categorieën zaken aanpassingen in de procedure mogelijk zijn, op basis van criteria zoals het aantal vergelijkbare gevallen, de nieuwheid, de complexiteit en de impact, en

– samenwerkingsplatformen, sjablonen, veelgestelde vragen en andere begeleidende richtsnoeren beschikbaar te stellen, zaakbehandelaars te begeleiden en voorbeelden van beste praktijken te delen om de behandeling van zaken verder te vergemakkelijken en te standaardiseren en de productiviteit te vergroten.

Ondanks deze initiatieven zal de Commissie, waaronder een aantal van haar agentschappen, met extra administratieve lasten te maken krijgen, maar die kunnen aan de hand van de bovenstaande overwegingen tot op zekere hoogte worden beperkt. Het is echter ook duidelijk dat de toekomstige effecten ook zullen afhangen van het werkelijke aantal zaken en de verdeling ervan over de beleidsterreinen. Hoewel het momenteel niet mogelijk is deze aspecten in cijfers uit te drukken, moet in de gaten worden gehouden of de werklast als geheel significant toeneemt en hoe deze de specifieke beleidsterreinen treft. Het is dan ook noodzakelijk om de ontwikkeling en de verdeling van de werklast voortdurend in het oog te houden, zodat zo nodig maatregelen kunnen worden genomen.

[51] Zie het arrest van het Gerecht van 15 december 2016 in zaak T-177/13, Y. ECLI:EU:T:2016:736, punten 52-55 (zoals bevestigd door het arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2019 in zaak C-82/17 P, TestBioTech/Commissie, ECLI:EU:C:2019:719).

5. OVERIGE ELEMENTEN

• A. Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

In de begeleidende mededeling worden verdere maatregelen uiteengezet om de uitvoering van het verdrag op het gebied van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op nationaal niveau te vergemakkelijken. Er zullen daarnaast verdere richtsnoeren voor de procedure tot interne herziening overeenkomstig de verordening worden verstrekt voor zowel het publiek als voor de instellingen en organen van de EU, om hen te helpen zich aan de nieuwe vereisten aan te passen.

• B. Toelichtende stukken (bij richtlijnen)

Niet van toepassing.

• C. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, lid 1

Artikel 1, lid 1, wijzigt de definitie van administratieve handelingen in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de verordening.

Uitbreiding van de toetsing tot handelingen van een algemene strekking

Met de wijziging wordt de definitie van "administratieve handeling" verruimd om ervoor te zorgen dat elke niet-wetgevingshandeling die door een instelling of een orgaan van de EU is vastgesteld, die juridisch bindende en externe werking heeft en die vanwege de gevolgen ervan strijdig kan zijn met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), nu aan interne herziening kan worden onderworpen. De bepalingen waarvoor in het EU-recht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op EU- of nationaal niveau zijn voorgeschreven, moeten er echter van worden uitgesloten. Daarom kan volgens de nieuwe definitie een maatregel ongeacht of hij een individuele of een algemene strekking heeft, aan een interne herziening worden onderworpen. Tot nu toe waren alleen handelingen van een individuele strekking in de definitie opgenomen.

Handelingen die uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen

De verruiming van de definitie heeft tot doel de niet-wetgevingsmaatregelen die corresponderen met "regelgevingshandelingen" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, te bestrijken. Daarbij volgt de wijziging de elementen van vaste jurisprudentie[52] met betrekking tot het begrip "regelgevingshandeling" in de zin van artikel 263 VWEU.

Krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan elke rechtstreeks geraakte persoon een rechterlijke toetsing door het HvJ-EU laten verrichten van door de instellingen en organen van de EU vastgestelde regelgevingshandelingen die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. De jurisprudentie van het HvJ-EU heeft verduidelijkt dat het voor de toepassing van artikel 263, vierde alinea, VWEU niet van belang is of de uitvoeringsmaatregel op EU- of op nationaal niveau zou moeten worden genomen[53]. Het Hof heeft ook bevestigd dat in het kader van deze nieuwe mogelijkheid die bij het Verdrag van Lissabon is ingevoerd,

[52] Zie arrest in de gevoegde zaken C-622/16 P tot en met C-624/16 P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873, punten 28-29.

[53] Arrest in zaak C-456/13 P, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie, EU:C:2015:284, punt 30.

regelgevingshandelingen alle handelingen van een algemene strekking met uitzondering van wetgevingshandelingen omvatten[54].

Daarom zouden die bepalingen van een administratieve handeling waarvoor in het EU-recht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau zijn voorgeschreven, in het kader van dit voorstel dan ook niet aan bestuursrechtelijke toetsing kunnen worden onderworpen. Met betrekking tot deze bepalingen kan verhaal worden gehaald voor de nationale rechterlijke instanties, met verdere toegang tot het HvJ-EU op grond van artikel 267 VWEU.

Om te zorgen voor overeenstemming met artikel 263, vierde alinea, VWEU kan om de toetsing of herziening van die bepalingen van een administratieve handeling waarvoor in het EU-recht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau zijn voorgeschreven, worden verzocht wanneer om de toetsing of herziening van de uitvoeringsmaatregel op EU-niveau wordt verzocht.

Om te zorgen voor rechtszekerheid wordt in de nieuwe definitie duidelijk bepaald dat alleen die bepalingen van de handeling waarvoor in het EU-recht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op EU- of nationaal niveau zijn voorgeschreven, van de werkingssfeer van interne herziening zijn uitgesloten. Bij het bepalen of zulke maatregelen zijn voorgeschreven, moet niet worden gekeken naar de administratieve handeling als geheel, maar eerder worden vastgesteld of de betwiste bepalingen van de administratieve handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Het is niet relevant of andere, ongerelateerde bepalingen van die administratieve handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Er kunnen zich situaties voordoen waarin sommige bepalingen van de administratieve handeling die aan een bestuursrechtelijke toetsing wordt onderworpen, uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen, terwijl andere bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn. Zo kunnen sommige bepalingen van een verordening van de Commissie rechtstreeks toepasselijk zijn, terwijl bij andere bepalingen van diezelfde verordening uitvoeringsmaatregelen op EU- of nationaal niveau zijn voorgeschreven[55].

In dergelijke situaties, wanneer de nationale uitvoeringsmaatregel betrekking heeft op de betwiste bepalingen van de administratieve handeling, kunnen ngo's alleen voor de nationale rechterlijke instanties om toetsing of herziening van die uitvoeringsmaatregel verzoeken. Evenzo moeten ngo's, wanneer de uitvoeringsmaatregel op EU-niveau betrekking heeft op de betwiste bepalingen van de administratieve handeling, wachten totdat de uitvoeringshandeling is vastgesteld of, in geval van nalatigheden, totdat die had moeten zijn vastgesteld. Indien de uitvoeringsmaatregelen daarentegen alleen op ongerelateerde bepalingen van de handeling betrekking hebben, kunnen de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de administratieve handeling met de bestuursrechtelijke toetsing in het kader van de verordening worden betwist.

Zo zouden ngo's in het geval van uitvoeringshandelingen die met uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau samenhangen, verschillende mogelijkheden tot hun beschikking hebben, afhankelijk van de bepalingen die zij willen betwisten.

Ngo's zouden het recht hebben te verzoeken om een interne herziening van die bepalingen van de regelgevingshandeling die niet met uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau samenhangen.

---

[54] Arrest in de gevoegde zaken C-622/16 P tot en met C-624/16 P, Montessori, ECLI:EU:C:2018:873.

[55] Arrest van het Hof (Grote kamer) van 19 december 2013 in de zaak Telefonica/Commissie, C-274/12 P, EU:C:2013:852.

Aangezien interne herziening bedoeld is om de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te verbeteren, waarvoor een stelsel van rechtsmiddelen in het VWEU is neergelegd, en overeenkomstig de mogelijkheden van artikel 263 van het VWEU, zouden ngo's daarentegen geen verzoek tot interne herziening kunnen indienen voor die bepalingen van de regelgevingshandelingen die samenhangen met uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau.

Ngo's kunnen namelijk net als elke andere individuele persoon of organisatie die toegang tot de rechter zoekt op grond van artikel 263 VWEU, slechts in een later stadium, wanneer de desbetreffende uitvoeringshandeling op EU-niveau wordt vastgesteld, een soortgelijk verzoek indienen[56]. Een verzoek tot toetsing of herziening van die bepalingen van de niet-wetgevingshandeling die met de uitvoeringsmaatregel samenhangen, kan ook alleen op dat moment worden ingediend.

Verwijzingen naar het milieurecht

Met deze wijziging wordt de zinsnede "onder het milieurecht vallende" uit de definitie van "administratieve handeling" geschrapt. In plaats daarvan moet de administratieve handeling "bepalingen bevatten die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, onder f)". Deze wijziging moet worden gelezen in samenhang met artikel 1, lid 2, hieronder, waarin is opgenomen dat alleen die handelingen of nalatigheden die strijdig zijn met het milieurecht van de Unie, aan toetsing of herziening kunnen worden onderworpen.

De wijziging bouwt voort op de toepasselijke jurisprudentie, die de huidige formulering van de verordening in het licht van de doelstellingen van het verdrag heeft geïnterpreteerd[57]. Zij biedt duidelijkheid en rechtszekerheid over het feit dat elke administratieve handeling die bepalingen bevat die strijdig kunnen zijn met het milieurecht van de EU, kan worden betwist, ongeacht de rechtsgrondslag of de beleidsdoelstelling, zoals vereist is op grond van artikel 9, lid 3, van het verdrag.

Tegelijkertijd zorgt de definitie ervoor dat de administratieve handeling die voor toetsing of herziening in aanmerking komt en de doelstellingen van het milieubeleid verband met elkaar houden. Dit door alleen interne herziening toe te staan voor die handelingen die bepalingen bevatten die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht van de EU in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), van de verordening.

Artikel 1, lid 2

Verwijzingen naar het milieurecht

In een vergelijkbare wijziging als die van artikel 1, lid 1, waarbij de definitie voor "administratieve handeling" wordt gewijzigd, wordt "met betrekking tot het milieurecht" uit artikel 10, lid 1, eerste alinea, van de verordening geschrapt. De nieuwe bepaling verduidelijkt daarnaast dat alleen voor die handelingen en nalatigheden die strijdig zijn met het milieurecht van de EU, een verzoek tot toetsing of herziening mag worden ingediend. De wijziging zorgt

[56] De reden hiervoor is dat die bepalingen van de regelgevingshandelingen die met uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau samenhangen, niet rechtstreeks voor het HvJ-EU zouden kunnen worden betwist. Bijgevolg moeten de ngo's (net als elke andere individuele persoon of organisatie) wachten tot de vaststelling van de uitvoeringsmaatregel op EU-niveau en de uitvoeringsmaatregel betwisten bij het Gerecht, als zij kunnen aantonen dat zij procesbevoegdheid hebben.

[57] Arrest van het Hof van Justitie van 14 maart 2018 in zaak T-33/16, TestBioTech/Commissie, ECLI:EU:T:2018:135, punten 44-46.

er dan ook voor dat het taalgebruik in de verordening de vereisten op grond van artikel 9, lid 3, van het verdrag, goed weergeeft.

Verruiming van de termijnen

Ook artikel 10, lid 1, tweede alinea, wordt bij artikel 1, lid 2, gewijzigd om de termijn waarover ngo's kunnen beschikken om een verzoek tot interne herziening in te dienen, te verruimen van de huidige zes tot een voorgestelde acht weken. Bij hetzelfde artikel wordt artikel 10, lid 2, gewijzigd om de termijn die voor de instellingen en organen van de EU beschikbaar is om op het verzoek tot interne herziening te antwoorden, te verruimen van de huidige 12 tot een voorgestelde 16 weken.

Als logisch gevolg van het bovenstaande wordt, voor gevallen waarin een instelling of orgaan van de EU ondanks al haar of zijn inspanningen er niet in slaagt binnen de termijn van 16 weken te antwoorden, ook artikel 10, lid 3, tweede alinea, bij artikel 1, lid 2, gewijzigd en de voor de instellingen en organen van de EU beschikbare tijd om op een verzoek tot interne herziening te antwoorden, van de huidige 18 naar een voorgestelde 22 weken verruimd.

De wijzigingen zouden een verruiming met twee weken voor ngo's en een verruiming met vier weken voor de instellingen en organen van de EU inhouden. De verruiming voor ngo's heeft tot doel de kwaliteit van de ingediende aanvragen te verbeteren, waarnaast de verruiming voor de instellingen en organen van de EU tot doel heeft de kwaliteit en de diepgang van de toetsing of herziening te vergroten. De extra tijd zal een grondigere analyse mogelijk maken, wat zou moeten resulteren in een meer solide onderbouwing en duidelijkere argumenten in het definitieve besluit over de interne herziening. De verruiming zal daardoor ook gevolgen hebben aangaande het beginsel van behoorlijk bestuur en het vertrouwen van het publiek in de besluitvormingsprocessen van de EU vergroten.

2020/0289 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité[1],

Gezien het advies van het Comité van de Regio's[2],

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De Unie en haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE) ("het Verdrag van Aarhus")[3], elk met eigen en gedeelde verantwoordelijkheden en verplichtingen uit hoofde van dat verdrag.

(2) Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad[4] werd vastgesteld om bij te dragen tot de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, door regels vast te stellen met betrekking tot de toepassing ervan op de instellingen en organen van de Unie.

(3) In haar mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 11 december 2019 getiteld "De Europese Green Deal" heeft de Commissie zich ertoe verbonden de herziening van Verordening (EG) nr. 1367/2006 te overwegen om de toegang tot administratieve en rechterlijke toetsing op het niveau van de Unie te verbeteren voor burgers en niet-gouvernementele milieuorganisaties die de

[1] PB C [...], blz. [...].

[2] PB C [...], blz. [...].

[3] Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1).

[4] Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13).

verenigbaarheid met het milieurecht van besluiten met gevolgen voor het milieu in twijfel trekken. De Commissie heeft ook toegezegd maatregelen te willen nemen om in alle lidstaten voor hen de toegang tot nationale rechterlijke instanties te verbeteren. Daarom heeft zij een mededeling betreffende de verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten uitgebracht.

(4) Rekening houdend met de bepalingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, alsmede met de bezwaren van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus[5], moet het Unierecht in overeenstemming worden gebracht met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op een wijze die verenigbaar is met de grondbeginselen van het recht van de Unie en met haar stelsel van rechterlijke toetsing.

(5) De beperking van de interne herziening tot administratieve handelingen van een individuele strekking waarin Verordening (EG) nr. 1367/2006 voorziet, vormt de voornaamste belemmering voor niet-gouvernementele milieuorganisaties die in het kader van artikel 10 van die verordening ook met betrekking tot administratieve handelingen met een bredere strekking een beroep willen doen op interne herziening. Daarom moet de werkingssfeer van de in die verordening vastgestelde procedure voor interne herziening worden uitgebreid tot niet-wetgevingshandelingen van een algemene strekking.

(6) De definitie van een administratieve handeling voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1367/2006 moet niet-wetgevingshandelingen omvatten. Een niet-wetgevingshandeling kan echter uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau met zich meebrengen waarvoor niet-gouvernementele milieuorganisaties rechterlijke bescherming kunnen krijgen, onder meer voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) via een prejudiciële procedure krachtens artikel 267 VWEU. Daarom is het passend om de bepalingen van de niet-wetgevingshandelingen waarvoor het Unierecht uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau vereist, van de werkingssfeer van de interne herziening uit te sluiten.

(7) Omwille van de rechtszekerheid moet de vereiste van het vaststellen van uitvoeringshandelingen, uit hoofde van het Unierecht, uitdrukkelijk aanwezig zijn om bepalingen van het begrip “administratieve handeling” uit te kunnen sluiten.

(8) Omwille van de doeltreffendheid kan ook om de toetsing of herziening van die bepalingen van een administratieve handeling waarvoor in het Unierecht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau zijn voorgeschreven, worden verzocht wanneer om de toetsing of herziening van de uitvoeringsmaatregel op EU-niveau wordt verzocht.

(9) De werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 1367/2006 omvat uit hoofde van het milieurecht goedgekeurde handelingen. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus omvat daarentegen betwisting van handelingen die “strijdig zijn met” het recht betreffende het milieu. Er moet dus worden verduidelijkt dat interne herziening moet worden uitgevoerd om na te gaan of een administratieve handeling strijdig met het milieurecht is.

(10) Bij de beoordeling of een bestuurshandeling bepalingen bevat die vanwege hun gevolgen strijdig met het milieurecht zijn, moet worden nagegaan of deze bepalingen

[5] Zie de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus in de zaak ACCC/C/2008/32 op https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html

een negatief effect op de verwezenlijking van de in artikel 191 VWEU genoemde doelstellingen van het beleid van de Unie op milieugebied kunnen hebben. Bijgevolg moet het mechanisme voor interne herziening ook met betrekking tot handelingen die in het kader van de uitvoering van andere beleidsmaatregelen dan het beleid van de Unie op milieugebied zijn vastgesteld, kunnen worden ingezet.

(11) Om voldoende tijd te bieden voor een degelijk toetsings- of herzieningsproces, moeten de in Verordening (EG) nr. 1367/2006 vastgestelde termijnen voor het indienen van verzoeken tot bestuursrechtelijke toetsing en voor de instellingen en organen van de Unie om op dergelijke verzoeken te antwoorden, worden verruimd.

(12) Overeenkomstig de jurisprudentie van het HvJ-EU[6] zijn niet-gouvernementele milieuorganisaties die om een interne herziening van een onder het milieurecht vallende administratieve handeling verzoeken, verplicht bij de opgave van redenen voor het verzoek tot herziening feitelijke elementen of juridische argumenten aan te geven die wezenlijk genoeg zijn om aannemelijke twijfel te doen rijzen.

(13) Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk het vaststellen van gedetailleerde voorschriften voor de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus op de instellingen en organen van de Unie, niet door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar alleen op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

(14) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest), met name het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47). Deze verordening draagt bij tot de doeltreffendheid van het stelsel van bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing, zorgt daardoor voor een verbeterde toepassing van de artikelen 41 en 47 van het Handvest en draagt daarmee bij aan bescherming van de rechtsstaat, zoals verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

(15) Verordening (EG) nr. 1367/2006 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EG) nr. 1367/2006 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 2, lid 1, onder g), wordt vervangen door:

"g) "administratieve handeling": elke niet-wetgevingshandeling van een instelling of orgaan van de Unie die juridisch bindende en externe werking heeft en bepalingen bevat die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, onder f), met uitzondering van de bepalingen van deze handeling waarvoor in het Unierecht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op Unie- of nationaal niveau zijn voorgeschreven;".

2. Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

[6] Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2019 in zaak C-82/17 P, TestBioTech/Commissie, ECLI:EU:C:2019:719, punt 69.

a) de leden 1 en 2 worden vervangen door:

"1. Elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 is gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de instelling of het orgaan van de Unie die of dat een administratieve handeling heeft gesteld of, in het geval van een vermeende administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen, op grond van het feit dat een dergelijk handelen of nalaten strijdig is met het milieurecht.

Indien een administratieve handeling een uitvoeringsmaatregel op het niveau van de Unie is die op grond van een andere niet-wetgevingshandeling vereist is, kan de niet-gouvernementele organisatie wanneer zij om de toetsing of herziening van die uitvoeringsmaatregel verzoekt, ook verzoeken om de toetsing of herziening van de bepaling van de niet-wetgevingshandeling op grond waarvan die uitvoeringsmaatregel vereist is.

Een dergelijk verzoek moet schriftelijk worden ingediend binnen een termijn van ten hoogste acht weken nadat de administratieve handeling werd gesteld, bekendgemaakt of er kennis van is gegeven, afhankelijk van wat het meest recentelijk is gebeurd, of, in het geval van vermeende nalatigheid, binnen acht weken te rekenen vanaf de dag waarop de administratieve handeling had moeten zijn gesteld. In het verzoek moeten de redenen voor toetsing of herziening worden gespecificeerd.

2. De instelling of het orgaan van de Unie zoals bedoeld in lid 1 neemt het verzoek in overweging, tenzij het duidelijk ongegrond is. De instelling of het orgaan van de Unie geeft zo snel mogelijk, en niet later dan 16 weken na ontvangst van het verzoek, schriftelijk de redenen van haar of zijn antwoord aan.";

b) in lid 3 wordt de tweede alinea vervangen door:

"De instelling of het orgaan van de Unie handelt in elk geval binnen 22 weken na de ontvangst van het verzoek.".

3. In de gehele tekst van de verordening worden de verwijzingen naar bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) vervangen door verwijzingen naar de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en worden de nodige grammaticale wijzigingen aangebracht.

4. In de gehele tekst van de verordening, met inbegrip van de titel, wordt het woord "Gemeenschap" vervangen door het woord "Unie" en worden de nodige grammaticale wijzigingen aangebracht.

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement	*Voor de Raad*
De voorzitter	*De voorzitter*