



Brussel, 14.10.2020
COM(2020) 643 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en
haar lidstaten**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT,
DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU
en haar lidstaten**

I. OPROEP TOT EEN GEZAMENLIJKE ACTIE

- 1 De betrokkenheid en het engagement van de lidstaten, het publiek en alle belanghebbenden, zijn cruciaal voor het welslagen van de Europese Green Deal. In het kader van de Green Deal¹ zal de Commissie *“een herziening 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. De Commissie zal ook maatregelen nemen om in alle lidstaten de toegang tot de nationale rechter voor hen te verbeteren”*.
- 2 Om de Europese Green Deal de kans te geven tot een succes uit te groeien en duurzame verandering te bewerkstelligen, moet de EU samenwerken met burgers en belanghebbenden. Het publiek is een drijvende kracht achter de groene transitie en dient dat ook te blijven, en moet dan ook over de middelen beschikken om actiever deel te kunnen nemen aan de ontwikkeling en uitvoering van nieuw beleid. Om het vertrouwen in zowel de nationale als de EU-overheidsdiensten te vergroten, is het evenzeer van belang de nodige controlemechanismen toe te passen die het mogelijk maken te controleren of handelingen en besluiten aan de milieuwetgeving voldoen. De toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, zowel via het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU), als via de nationale rechters als Unierechters, speelt een belangrijke ondersteunende rol bij het realiseren van de transitie in het kader van de Europese Groene Deal, en versterkt de rol van waakhond die het maatschappelijk middenveld speelt in de democratische ruimte.
- 3 Deze mededeling sluit aan op een voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006 (de Aarhus-verordening) dat tot doel heeft de verbetering van de interne toetsing van administratieve handelingen te realiseren ((COM) 2020 ...)². Eenmaal goedgekeurd door de medewetgevers zal dit voorstel leiden tot de verbeterde uitvoering van het Verdrag van Aarhus (het “verdrag”)³ *“op een wijze die verenigbaar is met de grondbeginselen van de rechtsorde van*

¹ COM(2019) 640.

² [Verwijzing naar het wetgevingsvoorstel tot wijziging van de Aarhus-verordening – 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].

³ Verdrag van de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE) betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

de Unie en met haar stelsel van rechterlijke toetsing”⁴. Voorgesteld wordt niet-gouvernementele milieuorganisaties (ngo's) meer ruimte te bieden om overeenkomstig het verdrag het handelen en nalaten van EU-instellingen en -organen te kunnen betwisten.

- 4 Het wetgevingsvoorstel beoogt het EU-systeem voor toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te versterken. Over het geheel genomen wordt krachtens dit systeem iedere verzoeker toegang verschaft tot een doeltreffend verhaalmechanisme overeenkomstig de vereisten van het verdrag.
- 5 Het doel van deze mededeling is de aandacht te vestigen op de vitale rol die de lidstaten spelen binnen het gehele EU-stelsel. De lidstaten moeten de toegang tot de rechter mogelijk maken en vergemakkelijken waar het milieuaangelegenheden betreft die onder handelingen vallen die zijn vastgesteld op grond van EU-wetgeving, met inbegrip van nationale uitvoeringsmaatregelen die verband houden met niet-wetgevingshandelingen van de EU. De toegang tot de rechter omvat ook het toekennen van procesbevoegdheid aan ngo's en personen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op de milieuwetgeving⁵, ook in een grensoverschrijdende context. In de praktijk is er echter helaas sprake van tekortkomingen op dit gebied. In 2019 heeft de Commissie de *Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019*⁶ gepubliceerd, waarin een reeks structurele tekortkomingen wordt vermeld binnen de nationale rechtsstelsels met betrekking tot de praktische uitvoering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. In de evaluatie kwamen met name problemen aan bod waarmee ngo's worden geconfronteerd bij het verwerven van de bevoegdheid om juridische stappen te nemen met betrekking tot EU-gerelateerde milieukwesties, alsook procedurele belemmeringen, zoals buitensporig hoge kosten.
- 6 Om het EU-systeem voor de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te verbeteren, in overeenstemming met het verdrag waarbij de lidstaten zelfstandig partij zijn, **roept de Commissie de lidstaten op de uitvoering van de toepasselijke EU-wetgeving op te voeren**. Het is evenzeer van belang dat de regels van de lidstaten die van toepassing zijn op de rechterlijke en justitiële praktijk, worden toegepast in volledige overeenstemming met de rechtspraak van het HvJ-EU betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Voorts mag de nationale wetgeving in dit opzicht geen belemmeringen opwerpen, bijvoorbeeld door ngo's geen procesbevoegdheid toe te kennen zoals vereist uit hoofde van het verdrag. Teneinde de rechtszekerheid in alle lidstaten te waarborgen, moet het nationaal recht voldoen aan de vereisten van het verdrag, de EU-wetgeving en de rechtspraak van het HvJ-EU. De nationale rechters moeten daarnaast de regels die van toepassing zijn op hun nationale rechtsorde uit hoofde van het EU-recht, toepassen en handhaven.

⁴ Verklaring van de Europese Unie in Montenegro, Budva, tijdens de vergadering van de partijen bij het verdrag in 2017 (Verklaring van Budva).

⁵ Zaak C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, punten 31-34.

⁶ *Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019: een Europa dat zijn burgers beschermt en hun levenskwaliteit verbetert* – COM(2019) 149.

II. HET BELANG VAN DE TOEGANG TOT DE RECHTER INZAKE MILIEUAANGELEGENHEDEN IN DE EU

- 7 Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht is een van de grondrechten binnen de rechtsorde van de EU⁷. Doeltreffende rechtsstelsels spelen een cruciale rol bij het beschermen van de rechtsstaat, zoals verankerd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)⁸, het waarborgen van de doeltreffende toepassing van de EU-wetgeving en het versterken van het vertrouwen van het publiek in de overheidsdiensten.
- 8 Dit beginsel is ook opgenomen in artikel 19, lid 1, VEU, waarin is bepaald dat de lidstaten moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, alsook in de rechtspraak van het HvJ-EU betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. De toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden speelt ook een rol in het kader van artikel 41⁹ en artikel 47¹⁰ van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en draagt bij aan het waarborgen van de rechtszekerheid.
- 9 Natuurlijke personen en ngo's kunnen een cruciale rol spelen bij het vaststellen van mogelijke schendingen van het EU-recht door klachten in te dienen bij de overheid of door gerechtelijke procedures aan te spannen. Wanneer natuurlijke personen of ngo's een zaak aanhangig maken bij een niet-gerechtelijke administratieve instantie, is sprake van een bestuursrechtelijke toetsing; indien zij recht van verhaal bij de rechtbank willen uitoefenen, is sprake van een rechterlijke toetsing¹¹.
- 10 Over het geheel genomen omvat het EU-stelsel van bestuursrechtelijk beroep en beroep bij de rechter niet alleen het mechanisme voor interne toetsing in het kader van de Aarhus-verordening en toegang tot het HvJ-EU, maar ook toetsing door de nationale rechter. Meer in het bijzonder kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen die partij zijn bij een procedure voor een nationale rechter, krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), verzoeken om een prejudiciële verwijzing naar het HvJ-EU betreffende de geldigheid van de door de EU-instellingen vastgestelde handelingen. Het gehele systeem van verhaal op zowel EU- als nationaal niveau is van essentieel belang voor het waarborgen van een doeltreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU.

III. DE EU ALS PARTIJ BIJ HET VERDRAG

- 11 Sinds 2005 is de EU officieel partij bij het verdrag. Ook de 27 lidstaten zijn ieder afzonderlijk partij bij het verdrag, waarbij iedere lidstaat zowel zijn eigen als

7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391, artikel 47.

8 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad: "Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie – Stand van zaken en mogelijke volgende stappen" (COM/2019/163).

9 Recht op behoorlijk bestuur.

10 Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

11 Overeenkomstig de in artikel 9, lid 3, van het verdrag gehanteerde terminologie.

gedeelte bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verplichtingen heeft om toegang tot de rechter “in milieuaangelegenheden” te verzekeren, overeenkomstig artikel 1 van het verdrag¹². De verplichting om aan de bepalingen van het verdrag te voldoen is derhalve onderworpen aan dit karakteristieke kenmerk van de EU waarbij de EU en haar lidstaten bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Het is van belang om in onderstaande punten de specifieke beperkingen en de aard van de verplichtingen die voortvloeien uit de ratificatie van het verdrag, nogmaals onder de aandacht te brengen.

- 12 Krachtens de bepalingen van het verdrag is de EU een regionale organisatie voor economische integratie. Overeenkomstig artikel 19, lid 5, van het verdrag, werden de EU-instellingen verplicht in hun akten van bekrachtiging “*de reikwijdte van hun bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden die onder dit verdrag vallen*” te vermelden.
- 13 In antwoord hierop heeft de EU verklaard dat “*de communautaire instellingen [...] het verdrag van Aarhus zullen toepassen in het kader van hun bestaande en toekomstige regelgeving inzake toegang tot documenten en andere relevante voorschriften van het Gemeenschapsrecht op het door dat verdrag bestreken gebied*”. Van nog groter belang zijn de door de EU verklaarde toevoegingen, “*De Gemeenschap is verantwoordelijk voor de naleving van de uit het Verdrag van Aarhus voortvloeiende verplichtingen waarop het vigerende Gemeenschapsrecht van toepassing is*” en “*De uitoefening van de bevoegdheid van de Gemeenschap is uiteraard voortdurend in ontwikkeling*”.
- 14 De EU-instellingen en -organen passen het verdrag diensgevolge toe in het kader van de toepasselijke EU-regelgeving. Bij de uitvoering van het verdrag moet rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van de rechtsorde van de EU. Dit is onder meer bevestigd door het HvJ-EU, dat heeft toegelicht dat het verdrag “*duidelijk is vastgesteld met het oog op de nationale rechtsorden, en niet op de juridische bijzonderheden van organisaties voor regionale economische integratie, zoals de Unie*”¹³.
- 15 De toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing binnen de EU betreft een gelaagd systeem. Zoals ook door het HvJ-EU aangehaald, vallen bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures met betrekking tot de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden naar de huidige stand van het Unierecht “*voornamelijk*” onder het recht van de lidstaten¹⁴. Met inachtneming van de in hun nationaal recht neergelegde voorwaarden kunnen natuurlijke personen en rechtspersonen uit hoofde van artikel 267 VWEU een nationale rechter verzoeken een zaak voor te leggen aan het HvJ-EU voor toetsing van de geldigheid van EU-handelingen.

12 “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.”

13 Zaak C-612/13 P, ClientEarth, ECLI:EU:C:2015:486, punten 40 en 41.

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

- 16 Daarnaast kan iedere natuurlijke of rechtspersoon uit hoofde van artikel 263 VWEU, vierde alinea, bij het HvJ-EU (het Gerecht) beroep instellen tegen i) handelingen die tot hem gericht zijn, ii) handelingen die hem rechtstreeks en individueel raken, of iii) regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.
- 17 Door de vaststelling van de Aarhus-verordening heeft de EU op EU-niveau een aanvulling op het bestaande systeem van toetsing gerealiseerd in de vorm van bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing. Als gevolg hiervan kunnen ngo's die werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming een bestuursrechtelijke toetsing laten uitvoeren met betrekking tot door de EU-instellingen en -organen vastgestelde niet-wetgevende administratieve handelingen van individuele strekking¹⁵. De Unie heeft er echter voor gekozen haar bevoegdheid zoals vastgesteld ten tijde van de ratificatie niet uit te oefenen, en heeft op grond van de Aarhus-verordening op het niveau van de Unie geen afzonderlijke bepalingen vastgesteld met betrekking tot bestuursrechtelijke toetsing voor natuurlijke personen, die van toepassing zijn op de EU-instellingen en -organen.
- 18 Naar aanleiding van een bij het Comité voor toezicht op de naleving van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus ingediende klacht, kwam het Comité tot de conclusie dat de EU momenteel niet volledig voldoet aan haar verplichtingen uit hoofde van het verdrag betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden¹⁶. Het hierboven aangehaalde wetgevingsvoorstel¹⁷ beoogt deze situatie te verhelpen door het wijzigen van de Aarhus-verordening en het verruimen van de toegang voor ngo's. Deze mededeling vormt een aanvulling op de acties op EU-niveau door de verbeteringen onder de aandacht te brengen die op nationaal niveau nodig zijn.

IV. DE VERPLICHTINGEN VAN DE LIDSTATEN KRACHTENS DE EU-WETGEVING

- 19 Wanneer de maatregelen van de nationale autoriteiten met betrekking tot de inachtneming van de materiële regels betreffende milieubescherming ontoereikend of onjuist blijken, moeten natuurlijke personen en ngo's in staat zijn zich te beroepen op de op hen van toepassing zijnde procedureregels. Teneinde het milieu te beschermen en de positie van burgers en van de ngo's te versterken, heeft de EU een aantal sectorale milieuriichtlijnen¹⁸ vastgesteld die bepalingen bevatten betreffende de toegang tot de nationale rechter. De uitvoering van deze

¹⁵ En gewijzigd bij Verordening (...) met het oog op de opname van administratieve handelingen van algemene strekking.

¹⁶ Zoals toegelicht in het werkdokument 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.

¹⁷ Punt 3.

¹⁸ Bijvoorbeeld 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), 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), of 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). 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). 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).

richtlijnen stelt leden het publiek, met inbegrip van ngo's, in staat hun recht uit te oefenen om naar de rechter te stappen waar het deze specifieke onderwerpen betreft. Het is vaste rechtspraak dat de verplichting tot het verzekeren van doeltreffende rechtsbescherming in milieuaangelegenheden, ook geldt voor de nationale rechters¹⁹. Deze verplichting heeft betrekking op rechten die voortvloeien uit de EU-milieuwetgeving en de mogelijkheid om verplichtingen uit hoofde van de EU-wetgeving aan te voeren²⁰.

- 20 Teneinde de doeltreffende rechterlijke bescherming van deze rechten te verzekeren, strekken de verplichtingen van de lidstaten om de toegang tot hun nationale rechters te waarborgen, verder dan de hierboven aangehaalde verplichtingen uit hoofde van handelingen van het secundaire recht van de Unie²¹.
- 21 **Ten eerste** moeten de lidstaten krachtens het in artikel 4, lid 3, VEU, vastgelegde beginsel van loyale samenwerking alle nodige maatregelen nemen, met inbegrip van doeltreffende rechtsbescherming, teneinde erop toe te zien dat de volgens EU-recht vereiste maatregelen worden vastgesteld en dat de uit het EU-recht voortvloeiende rechten van natuurlijke personen voldoende worden beschermd²². Daarnaast bepaalt artikel 19, lid 1, VEU: *“De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren”*. De toegang tot de nationale rechter is dan ook onontbeerlijk voor de goede werking van het stelsel van rechtsbescherming in de EU.
- 22 De nationale verhaalmechanismen via de nationale rechters van de lidstaten maken in dit kader integrerend deel uit van het EU-systeem van beroep in rechte. De nationale rechters zijn ook Unierechters en zijn verbonden met het HvJ-EU in het kader van het systeem van prejudiciële verwijzingen overeenkomstig artikel 267 VWEU. **Deze samenwerking betreft de uitlegging van het EU-recht en de toetsing van de geldigheid van handelingen van de EU-instellingen.** Zowel natuurlijke personen als ngo's moeten op basis van nationale procedureregels toegang hebben tot de rechter.
- 23 **Ten tweede** is het verdrag, dat integrerend deel uitmaakt van de rechtsorde van de EU en verbindend is voor de EU-instellingen en de lidstaten overeenkomstig artikel 216, lid 2, VWEU, ook van toepassing op het EU-recht inzake de bescherming van het milieu. Wanneer regelgeving van de Unie met betrekking tot de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden ontbreekt, *“is het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de procedureregels vast te stellen voor de beroepen die dienen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen, [...] waarbij de lidstaten evenwel gehouden zijn in elk geval een doeltreffende bescherming van die rechten te verzekeren”*²³. Meer in het bijzonder verplichten de bepalingen van artikel 9, lid 3, van het verdrag, en artikel 47 van het Handvest van de

19 Zaak C-404/13, ClientEarth, ECLI:EU:C:2014:2382, punt 52.

20 Zaak C-237/07, Janecek, 2008 I-06221, punt 37.

21 Zie voetnoot 17.

22 Zaak C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, ECLI:EU:C:2019:1114, punt 38.

23 Zaak C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, punten 47-48.

grondrechten van de Europese Unie, “de lidstaten ertoe een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die door het recht van de Unie, en met name de milieubepalingen, worden verleend”²⁴.

- 24 Het HvJ-EU heeft hieraan toegevoegd dat “[...] het aan de nationale rechter [staat] om, ter waarborging van de effectieve rechterlijke bescherming op de binnen het milieurecht van de Unie vallende gebieden, aan zijn nationale recht een uitlegging te geven die zo veel mogelijk in overeenstemming is met de doelstellingen in artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag van Aarhus en met de doelstelling van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die door het Unierecht zijn verleend”²⁵.
- 25 De doeltreffendheid van de prejudiciële procedure uit hoofde van artikel 267, VWEU, is derhalve afhankelijk van de mate waarin de lidstaten procesbevoegdheid toekennen aan ngo's en natuurlijke personen. Zij zijn verplicht ervoor te zorgen dat binnen hun rechtbanken toegang tot de rechter wordt verleend waar het aangelegenheden betreft die onder het milieurecht van de Unie vallen. Dit heeft onder meer betrekking op zaken waar “een specifiek vraagstuk waarover nog geen regelgeving van de Unie bestaat, [maar dat] onder het recht van de Unie kan vallen wanneer dit een materie betreft die in ruime mate daaronder valt”²⁶.
- 26 Uit de rechtsspraak van het HvJ-EU is de afgelopen jaren gebleken dat de lidstaten in het kader van verschillende milieubeleidsgebieden, onder meer gericht op waterkwaliteit²⁷, natuurbescherming²⁸ en luchtkwaliteit²⁹, verplicht zijn de toegang tot de rechter te waarborgen in milieuaangelegenheden die onder de EU-regels vallen, met inbegrip van besluiten, handelingen en nalatigheden³⁰.
- 27 Om de praktische gevolgen van de rechtspraak van het HvJ-EU in kaart te brengen en de autoriteiten en beoefenaars van juridische beroepen in de lidstaten te helpen inzicht te krijgen in het belang van deze gevolgen voor de binnen het milieurecht van de Unie vallende gebieden, heeft de Commissie in 2017 een mededeling gepubliceerd betreffende de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden³¹ (“de mededeling”). In deze mededeling worden de normen uiteengezet die van toepassing zijn op de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden waar het procedurele waarborgen en procesbevoegdheid voor ngo's en natuurlijke personen betreft. Daarnaast wordt in de mededeling de vereiste toegelicht dat langdurige en dure procedures voorkomen moeten worden en dat de lidstaten alle informatie met betrekking tot de toegang tot de rechter

24 Zaak C-664/15, Protect, ECLI:EU:C:2017:987, punt 45; Zaak C-243/15, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2016:838, punten 50 en 73.

25 Zaak C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, EU:C:2019:1114, punt 39.

26 Zaak C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, punt 40.

27 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1).

28 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

29 Bijvoorbeeld artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1).

30 De artikelen 6, 7, 8 en 9 van het verdrag zijn van toepassing op de betreffende besluiten, handelingen en nalatigheden.

31 2017/2616, PB C 275 van 18.8.2017, blz. 1.

openbaar toegankelijk moeten maken overeenkomstig de rechtspraak van het HvJ-EU. De lidstaten dienen de ontwikkelingen in de rechtspraak van het HvJ-EU, zoals samengevat in de mededeling, te volgen, en de nodige maatregelen te nemen om deze toe te passen³².

V. VERDERE ONTWIKKELINGEN: PRIORITAIRE ACTIEGEBIEDEN

- 28 In de mededeling over de Europese Green Deal staat onder meer: “*De Commissie en de lidstaten moeten er ook voor zorgen dat het beleid en de wetgeving worden gehandhaafd en effectief resultaten opleveren.*” De Commissie zet zich volledig in voor samenwerking met de lidstaten gericht op het verbeteren van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op nationaal niveau.
- 29 Teneinde de voordelen voor de bescherming van het milieu volledig te kunnen benutten, is het van essentieel belang dat de lidstaten de vastgestelde EU-regels in de praktijk op doeltreffende wijze uitvoeren. Daarnaast is het van belang te waarborgen dat de toegang tot het HvJ-EU voor burgers en ngo's overeenkomstig artikel 267, VWEU, niet onnodig wordt beperkt. Het wegnemen van belemmeringen ten aanzien van de toegang tot de rechter zou aanvullende voordelen opleveren in de vorm van het vergroten van de rechtszekerheid, het verhogen van de kwaliteit van de rechtsbedeling en het verminderen van de administratieve lasten.
- 30 In de *Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019* van de Commissie is vastgesteld dat een aantal lidstaten aanvullende maatregelen moet nemen om procesbevoegdheid te waarborgen voor milieu-ngo's, zodat deze juridische stappen kunnen nemen met betrekking tot EU-gerelateerde milieukwesties³³. Daarnaast wordt in de evaluatie geconcludeerd dat partijen die milieuvorderingen indienen op nationaal niveau, geen procedurele belemmeringen mogen ondervinden, bijvoorbeeld in de vorm van buitensporig hoge kosten (van soms honderdduizenden euro's)³⁴.
- 31 In het licht van de in deel IV van deze mededeling vervatte verplichtingen en de bevindingen van de Commissie³⁵ met betrekking tot de situatie ter plaatse in iedere lidstaat, zijn op onderstaande gebieden prioritaire maatregelen nodig.
- 32 In overeenstemming met de strategische mededeling van de Commissie, getiteld “EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing”³⁶, **bestaat het eerste prioriteitsgebied voor de lidstaten uit het waarborgen van de correcte omzetting van secundaire EU-wetgeving.** Dit betreft milieuwetgeving van de

32 Zie met name de mededeling (en de updates) op de website van de Commissie: <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>.

33 *Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019*, hierboven aangehaald.

34 *Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid 2019*, hierboven aangehaald. Bevindingen van de studie getiteld “*Development of an assessment framework on environmental governance in the EU Member States*”, nr. 07.0203/2017/764990/SER/ENV.E.4 Final report.

35 Zie punt 30.

36 Mededeling van de Commissie – “EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing” (C/2016/8600, PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10).

EU die bepalingen omvat met betrekking tot de toegang tot de rechter³⁷. De lidstaten zijn verplicht deze richtlijnen correct en volledig om te zetten met het oog op het waarborgen van de uitvoering overeenkomstig artikel 291, lid 1, VWEU.

- 33 **Het tweede prioriteitsgebied bestaat eruit dat de medewetgevers bepalingen betreffende de toegang tot de rechter moeten opnemen in door de Commissie ingediende EU-wetgevingsvoorstellen met het oog op nieuwe of herziene EU-wetgeving inzake milieuaangelegenheden³⁸.** Dit vereist de actieve steun van het Europees Parlement en de Raad wanneer de Commissie dergelijke voorstellen indient. Er zullen bepalingen betreffende de toegang tot de rechter worden opgesteld in het licht van de rechtspraak van het HvJ-EU, zoals samengevat in de mededeling. De Raad is in de afgelopen jaren terughoudend geweest bij het vaststellen van dergelijke bepalingen³⁹ en is daarmee afgestapt van zijn tot dan toe gekozen aanpak die in het verleden tot de vaststelling van bovengenoemde richtlijnen heeft geleid.
- 34 De Commissie is in dit opzicht van mening dat duidelijke bepalingen in de milieuwetgeving van de EU op dit gebied in het belang van de rechtszekerheid zouden zijn, en daarnaast noodzakelijk zijn om een doeltreffende rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die door het recht van de Unie worden verleend. De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad derhalve deze aanpak te volgen tijdens de beraadslagingen over de in te dienen wetgevingsvoorstellen.
- 35 De Commissie ziet er voorts op toe dat het secundair communautair recht geschikt is voor het beoogde doel door regelmatig evaluaties uit te voeren. Zo zal de Commissie in het kader van de evaluatie van de EU-maatregelen met betrekking tot de aanpak van verontreiniging door industriële installaties zoals aangekondigd in de Europese Green Deal⁴⁰, onder meer de bepalingen evalueren die betrekking hebben op de rechten van de betrokken partijen, met inbegrip van de inspraak van het publiek en de toegang tot de rechter.
- 36 **Het derde prioriteitsgebied betreft de herziening door de lidstaten van hun eigen nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen** die geen betrekking hebben op de omzetting van de in punt 32 genoemde richtlijnen. Dit betreft nationale bepalingen⁴¹ die een belemmering vormen voor ngo's die werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming of natuurlijke personen die rechtstreeks worden getroffen door een inbreuk op de EU-milieuwetgeving als gevolg van het handelen of nalaten door overheidsinstanties. Het is dan ook van cruciaal belang dat deze bepalingen worden herzien om eventuele belemmeringen ten aanzien van de toegang tot de rechter weg te nemen, zoals beperkingen met betrekking tot procesbevoegdheid of onevenredig hoge kosten, zodat een

37 Zie voetnoot 16.

38 Gebaseerd op de in de mededeling vermelde normen betreffende de toegang tot de rechter.

39 Voorstel voor een richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking) COM/2017/0753.

40 Deze evaluatie heeft betrekking op Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies.

41 Dit betreft met name bepalingen die betrekking hebben op waterkwaliteit, natuurbescherming en luchtkwaliteit.

doeltreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU kan worden gewaarborgd.

- 37 **Het vierde prioriteitsgebied betreft de verplichting van de nationale rechters om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen voor natuurlijke personen en ngo's.** De rol van de nationale rechters als Unierechters⁴² is een van de hoekstenen van de goede werking van het stelsel van effectieve rechtsbescherming in de EU. Indien nodig moeten de nationale rechters met het EU-recht strijdige bepalingen buiten toepassing laten, zelfs wanneer deze van wetgevende of bestuursrechtelijke aard zijn⁴³. Dit betreft onder meer onnodige beperkingen met betrekking tot procesbevoegdheid⁴⁴ teneinde te waarborgen dat de EU-regels onverminderd van kracht blijven⁴⁵. De hoogste rechterlijke instanties van de lidstaten spelen in dit verband een vooraanstaande rol vanwege hun positie binnen de nationale rechterlijke instanties en de invloed van hun rechtspraak op de lagere rechtbanken. De doeltreffendheid van deze rol is onontbeerlijk voor de goede werking van het algehele systeem van toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU.
- 38 De in de punten 32, 36 en 37 uiteengezette eerste, derde en vierde prioriteitsgebieden zullen als leidraad dienen voor het optreden van de Commissie als hoedster van de Verdragen bij de aanpak van onnodige beperkingen ten aanzien van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden die onder het EU-recht vallen. Dit omvat de bevoegdheid tot het inleiden van inbreukprocedures.
- 39 Ook het wetgevend optreden van de EU in het kader van het tweede prioriteitsgebied als beschreven in de punten 33, 34 en 35, zal een belangrijke rol spelen bij het ondersteunen van de lidstaten bij het tot stand brengen van het vereiste niveau van toegang tot de nationale rechter⁴⁶. Ten aanzien van de in punt 37 hierboven genoemde nationale rechters, zal de Commissie de rechtspraak van nationale rechters, met inbegrip van de hoogste nationale rechterlijke instanties, met betrekking tot de waarborging van doeltreffende rechtsbescherming in milieuaangelegenheden in hun respectieve rechtsorde nauwlettend volgen, en in voorkomend geval maatregelen nemen.
- 40 Bij het uitvoeren van de hierboven beschreven vier prioriteitsgebieden zal de Commissie de lidstaten ondersteunen en haar inspanningen opvoeren om op actieve wijze samen te werken met het maatschappelijk middenveld en overheidsinstanties, teneinde de volledige uitvoering van de toepasselijke EU-milieuwetgeving te realiseren. De Commissie is voornemens aanvullende initiatieven op het gebied van capaciteitsopbouw te ontplooien, alsook

42 Zaak T-51/89, Tetra Pak Rausing SA/Commissie, ECLI:EU:T:1990:41, punt 42; Advies 1/09 van het Hof (voltallige zitting) van 8 maart 2011, krachtens artikel 218, lid 11, VWEU, Invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillen-beslechting, ECLI:EU:C:2011:123, punt 80.

43 Gevoegde zaken C-128/09 tot en met C-131/09, C-134/09 en C-135/09, Boxus e.a., en Zaak C-182/10, *Solvay e.a./Région wallonne*.

44 Zaak C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, ECLI:EU:C:2011:125, en Zaak C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland.

45 Zaak Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punt 22, en Zaak C-664/15 ECLI:EU:C:2017:987.

46 Zie de bepalingen van de mededeling.

opleidingsprogramma's, onderwijsprogramma's en initiatieven voor de uitwisseling van informatie met het maatschappelijk middenveld voor overheidsdiensten en ngo's⁴⁷. De samenwerkingsterreinen met de rechterlijke instanties⁴⁸ omvatten onder meer het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO)⁴⁹, het forum van rechters in milieuzaken van de Europese Unie⁵⁰, en de Vereniging van Europese bestuursrechters⁵¹.

- 41 Tot slot is het van belang op te merken dat de Commissie de uitvoering van de EU-wetgeving betreffende de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden nauwlettend zal blijven volgen. Om dit te vergemakkelijken zal de Commissie informatie online beschikbaar maken op haar e-justitieportaal⁵² en regelmatig beoordelingen uitvoeren met betrekking tot de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid⁵³.

47 Het door ClientEarth gelanceerde LIFE-project "Access to Justice for a greener Europe".

48 Het in 2008 door ENV gelanceerde programma voor medewerking met rechters.

49 www.ejtn.eu/en/.

50 <https://www.eufje.org/index.php?lang=nl>.

51 <https://www.aeaj.org/>.

52 Naar een Europese strategie inzake e-justitie (COM(2008) 329).

53 Zie de verwijzing onder punt 5.