



Aan

Staatssecretaris

nota

Eerste beleidsreactie op onderzoek Universiteit Utrecht
'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van
Aarhus'

TER BESLISSING

Datum

19 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/303883

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster C

Beslistermijn

19 december 2024

Bijlage(n)

3

Aanleiding

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de Universiteit Utrecht onderzocht of er verbeteringen nodig zijn in het Nederlandse stelsel voor de implementatie en uitvoering van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, publieke inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken (Verdrag van Aarhus) om dit stelsel robuust en toekomstbestendig te maken (bijlagen 1 en 2). Aanleiding voor het onderzoek is dat er in de afgelopen jaren in een aantal zaken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HVJ EU) en het Aarhus Nalevingscomité geconstateerd is dat Nederland op punten niet voldeed of nog niet voldoet aan het Verdrag van Aarhus. Op 25 april 2024 is het onderzoek van de Universiteit Utrecht 'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus?' aangeboden aan de Tweede Kamer waarbij is toegezegd de Kamer in het najaar te informeren over concrete voorstellen in reactie op de aanbevelingen.¹ U bent coördinerend bewindspersoon voor het Verdrag van Aarhus en de goede uitvoering daarvan. Met bijgaande concept Kamerbrief geeft u een eerste reactie op de 25 aanbevelingen uit het onderzoek.

Geadviseerd besluit

U wordt verzocht om in te stemmen met de bijgaande concept Kamerbrief.

Kernpunten

De normen in het Verdrag van Aarhus zijn volgens de onderzoekers onvoldoende specifiek om zonder nadere interpretatie toegepast te kunnen worden in het nationale recht. Bij die nadere interpretatie moet rekening worden gehouden met internationaalrechtelijke kaders en grenzen die gesteld worden door de Europese wetgever, het HvJ EU, het Nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus, en de vergadering van de Partijen. Zolang door het Europese en internationale recht nog geen duidelijke invulling is gegeven aan een norm uit het verdrag, moet Nederland een weg vinden om met de onzekerheid van de betekenis en reikwijdte van die normen om te gaan. Hiertoe heeft het onderzoek aanbevelingen gedaan.

Het onderzoek doet aanbevelingen over de drie pijlers van het verdrag, namelijk over toegang tot milieu-informatie, over participatie in besluitvorming (in een

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 28 663, nr. 82.

vroeg stadium), en over rechtsbescherming. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan die een bredere toepassing hebben, zoals over een betere ontsluiting van kennis en uitleg van het Verdrag van Aarhus.

Op dit moment is het nog niet mogelijk om volledig te reageren op de aanbevelingen. Het gaat dan voornamelijk om de aanbevelingen over participatie en rechtsbescherming. Hiervoor zijn twee redenen:

1. Er wordt een juridische en beleidsmatige analyse uitgevoerd naar de reikwijdte en implicaties van artikel 6 (en 7) verdrag. Dit artikel regelt inspraak in besluiten over specifieke activiteiten. Voor een goede appreciatie van deze aanbevelingen moeten op de uitkomsten van deze analyse worden afgewacht. Richting het einde van het jaar is meer zicht op de planning van deze analyse.
2. Enkele aanbevelingen raken aan het 'Varkens in Nood' reparatiewetsvoorstel. In het arrest 'Varkens in Nood' bepaalde het HvJ EU dat als een land, zoals Nederland, iedereen ('het publiek') het recht geeft op inspraak bij besluiten met aanzienlijke milieueffecten, het publiek ook in beroep bij de rechter moet kunnen als het meent dat zijn inspraakrechten zijn geschonden. Wel mag als voorwaarde voor toegang tot de rechter worden vereist dat eerst een zienswijze is ingediend tegen het ontwerpbesluit. Echter, aan belanghebbenden ('het betrokken publiek') wordt toegang tot de bestuursrechter verleend, ook als het geen zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht. Deze uitspraak haalde een streep door de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het vereisen van het indienen van een zienswijze als voorwaarde voor een ontvankelijk beroep strookt met het EU-recht ter uitvoering van artikel 9, leden 2 en 3, van het verdrag. Er is een wetsvoorstel van JenV in voorbereiding om het Nederlandse recht in overeenstemming te brengen met de vereisten van het Verdrag van Aarhus die uit het arrest 'Varkens in Nood' volgen. Hierover wordt u op korte termijn via een aparte nota van HBJZ geïnformeerd.

Op de overige aanbevelingen wordt in de concept Kamerbrief door u een eerste reactie gegeven. Zie onderstaande toelichting voor een overzicht van de aanbevelingen en voorgestelde reacties.

De betrokken departementen blijven werken aan de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek. Na de zomer 2025 wordt de Kamer verder geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen en de stand van zaken van de in deze brief aangekondigde projecten.

Krachtenveld

De eerste reactie op de aanbevelingen is ambtelijk afgestemd met de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De departementen zitten ambtelijk op één lijn. Met de betrokken departementen blijven we werken aan de opvolging van de aanbevelingen. Vanwege de grote samenhang met de Wet open overheid (Woo), wordt de brief mede namens de minister van BZK verstuurd.

Toelichting

Overzicht van aanbevelingen en voorgestelde reacties

- I. Algemene aanbevelingen

Datum

19 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/303883

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster C

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

3

Aanbeveling 1: Wanneer ervoor wordt gekozen in de wettekst het werkingssfeer van een norm af te bakenen met een verwijzing naar het Verdrag van Aarhus, moet de wetgever zich bewust zijn van de werklast die dit op kan leveren voor de uitvoeringspraktijk. Verspreiding van informatie over de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus is noodzakelijk om tot een goede uitvoering te komen.

Reactie: Belangrijk is dat de verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus voor alle betrokkenen duidelijk en makkelijk toepasbaar zijn. Informatie over de werkingssfeer van het verdrag kan bijvoorbeeld worden geplaatst op het Informatiepunt Leefomgeving.

Aanbeveling 2: Richt een Aarhus-expertisecentrum op dat uitleg geeft over de toepassing van open normen in de Nederlandse wet die strekken ter implementatie van het Verdrag van Aarhus. Het expertisecentrum verwerkt ontwikkelingen met betrekking tot de interpretatie van het verdrag in een levend document, dat gemakkelijk vindbaar en toegankelijk is voor de uitvoeringspraktijk.

Reactie: Het opzetten van een manier om informatie over de interpretatie van het verdrag te verspreiden en kennis hierover te delen past bij de ideeën van de betrokken departementen. Op dit moment wordt onderzocht hoe dit het beste kan worden uitgevoerd.

Aanbeveling 3: Indien ervoor wordt gekozen inspraakrechten alleen toe te kennen aan het betrokken publiek, dan heeft de introductie van deze term in het Nederlandse recht het voordeel dat duidelijk is dat de reikwijdte van dit begrip kan verschillen van het belanghebbenden-begrip en door de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het HvJ EU en de aanbevelingen van het Nalevingscomité wordt bepaald. Als alternatief kan worden gekozen om te volstaan met een interpretatie van het belanghebbendenbegrip conform het Verdrag van Aarhus.

Reactie: Deze aanbeveling raakt aan het 'Varkens in Nood' reparatiewetsvoorstel. Gelet hierop kan op deze aanbeveling nu nog niet worden ingegaan.

Aanbeveling 4: Creëer, samen met de andere verdragspartijen, duidelijkheid over de interpretatie van het Verdrag van Aarhus, bijvoorbeeld over de vraag hoe inspraak georganiseerd dient te worden bij getrapte of anderszins complexe besluitvorming.

Reactie: Twee trajecten gaan dienen als achtergrond voor het op te stellen standpunt over getrapte besluitvorming onder artikel 7 verdrag. Het gaat om het project 'Bewustwording noodzaak inspraak bij buitenwettelijke plannen en programma's', en de juridische verkenning naar de reikwijdte van artikel 6 verdrag.

II. Aanbevelingen over toegang tot informatie

Aanbeveling 5: Breng overheidsinstanties die geen bestuursorganen zijn direct onder de werking van de Woo, in ieder geval voor zover wordt verzocht om milieu-informatie, maar bij voorkeur voor alle informatieverzoeken.

Datum

19 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/303883

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir. Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster C

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

3

Reactie: In de praktijk is geborgd dat leden van het publiek toegang krijgen tot informatie die berust bij overheidsinstanties die geen bestuursorgaan zijn.

Aanbeveling 6: *De regels met betrekking tot de doorwerking en voorrang van internationaal recht verzekeren dat wanneer duidelijk is dat bepaalde informatie milieu-informatie is, de relevante bepalingen in de Woo en de Wet milieubeheer (Wm) verdragsconform worden toegepast. Een nadere specificering van dit begrip in de wet is niet nodig.*

Reactie: In de praktijk blijkt dat bij de (ruime) uitleg van het begrip 'milieu-informatie' wordt aangesloten bij zowel nationale als Europese jurisprudentie. Ook is bij de meest recente wijziging van de Wet open overheid instructie (Woo-instructie²) een aparte bijlage aan (de beoordeling van) milieu-informatie gewijd.

Aanbevelingen 7 en 8: *In de Woo zou de beslistermijn voor verzoeken om toegang tot milieu-informatie moeten worden verkort zodat de maximale beslistermijn van twee maanden uit artikel 4 lid 2 verdrag niet kan worden overschreden. Tot de Woo gewijzigd is, moeten bestuursorganen beoordelen of een verzoek betrekking heeft op milieu-informatie. Is dat inderdaad het geval, dan dienen zij binnen twee maanden de gevraagde informatie te verstrekken.*

Reactie: De onderzoekers raden aan om de beslistermijn voor toegang tot milieu-informatie te verkorten zodat het Verdrag van Aarhus niet wordt overschreden. Onder de Woo is er geen afwijkende procedure aan de orde als het verzoek (mede) betrekking heeft op milieu-informatie. Desondanks wordt de behandeling van Woo-verzoeken voortvarend opgepakt.

Aanbeveling 9: *De restrictieve interpretatie van de uitzonderingsgronden in de Woo kan het beste verzekerd worden door informatie over de juiste methode voor het afwegen van de betrokken belangen te verspreiden in handleidingen en richtsnoeren.*

Reactie: De onderzoekers bevelen aan om informatie over de juiste methode voor het afwegen van de betrokken belangen te verspreiden in handleidingen en richtsnoeren, om zo de restrictieve interpretatie van de uitzonderingsgronden in de Woo te verzekeren. De rijksbrede instructie voor de behandeling van Woo-verzoeken en de handreiking openbaarheid van milieu-informatie bieden de praktijk voldoende handvatten.

III. Overige aanbevelingen over participatie en rechtsbescherming

Aanbeveling 14 (participatie): *Neem een bepaling op in de Awb of de Omgevingswet dat bij de vaststelling van plannen en programma's als bedoeld in artikel 7 verdrag, waarbij de wetgever geen inspraak heeft voorgeschreven, het bestuursorgaan dat het plan of programma vaststelt met gebruik van artikel 3:10 Awb afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaart.*

Reactie: Deze aanbeveling verklaart bij de vaststelling van plannen en programma's, als bedoeld in artikel 7 verdrag, het bestuursorgaan afdeling 3:4

² Woo-instructie voor het behandelen van Woo-verzoeken, versie 2024.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/01/rijksbrede-instructie-voor-het-behandelen-van-woo-verzoeken>

Datum
19 december 2024

Onze referentie
IENW/BSK-2024/303883

Opgesteld door
DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster C

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
3

Awb van toepassing. Voor het opvolgen van deze aanbeveling kan grotendeels worden aangesloten bij een project van het ministerie van IenW genaamd 'Bewustwording noodzaak inspraak bij buitenwettelijke plannen en programma's'. Ook voor plannen en programma's die niet op het eerste gezicht kwalificeren als plan of programma, maar wel soortgelijke gevolgen hebben, gelden de regels voor publieke inspraak.

Aanbeveling 18 (participatie): De Afdeling Bestuursrechtspraak maakt een heldere keuze over de wijze waarop wordt getoetst of inspraak voldoende vroeg heeft plaatsgevonden.

Reactie: Deze aanbeveling is gericht aan de Afdeling Bestuursrechtspraak.

Aanbeveling 20 (participatie): Er is geen onmiddellijke actie nodig voor de inspraaktermijn. Indien gewenst kan de Awb aangepast worden, zodat bestuursorganen de mogelijkheid krijgen inspraaktermijnen te verlengen wanneer dat nodig is om effectieve inspraak te organiseren.

Reactie: De termijnen voor inspraak en rechtsbescherming zijn aanvaardbaar gebleken door de wetgever en de Afdeling. Het standpunt van de onderzoekers wordt onderschreven: er is geen onmiddellijke actie nodig met betrekking tot de inspraaktermijn.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

| Volgnummer | Naam | Informatie |
|-------------------|--|---|
| 02 | Concept Kamerbrief Eerste beleidsreactie op onderzoek Universiteit Utrecht 'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus | |
| 03 | Eindrapport 'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus?' | Voor de volledigheid is het eindrapport opgenomen als bijlage. Deze is reeds aangeboden aan de Kamer. |
| 04 | Managementsamenvatting 'Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus?' | Voor de volledigheid is de managementsamenvatting opgenomen als bijlage. Deze is reeds aangeboden aan de Kamer. |

Datum

19 december 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/303883

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir. Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster C

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

3