

Vergaderjaar 2024–2025

28 663

Milieubeleid

Nr. 83

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2024

Op 25 april 2024 is het onderzoek van de Universiteit Utrecht «Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus?» (het onderzoek) aangeboden aan de Kamer.¹ Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Het onderzoek beschrijft de (mogelijke) kwetsbare punten in het Nederlandse stelsel van regelgeving en uitvoering in het licht van de vereisten van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, publieke inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken (Verdrag van Aarhus). In de afgelopen jaren is in een aantal zaken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) en het Aarhus Nalevingscomité geconstateerd dat Nederland op punten niet voldeed of nog niet voldoet aan het Verdrag van Aarhus. Dit was de aanleiding van het onderzoek. Het onderzoek geeft aanbevelingen om de implementatie in de Nederlandse wetgeving en uitvoering van het verdrag robuust en toekomstbestendig te maken.

De normen in het verdrag zijn volgens de onderzoekers onvoldoende specifiek om zonder nadere interpretatie toegepast te kunnen worden in het nationale recht. Bij die nadere interpretatie – en implementatie door de Nederlandse wetgever – moet rekening worden gehouden met de kaders (zoals het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en grenzen die gesteld worden door de Europese wetgever, het HvJ EU, het Nalevingscomité van het verdrag 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.

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

Bij de aanbiedingsbrief² is aangegeven dat de aanbevelingen in het onderzoeksrapport vragen om complexe, juridische en beleidsmatige afwegingen. Hiervoor is een proces ingericht om te komen tot een beleidsreactie op het onderzoek en de aanbevelingen. Er is door mijn ambtsvoorganger toegezegd u in het najaar van 2024 hierover te informeren. Deze brief geeft een eerste reactie op de aanbevelingen uit het onderzoek en een procesbeschrijving van de aanpak van enkele aanbevelingen en mogelijke wetgevingsconsequenties. Op dit moment is het nog niet mogelijk om volledig te reageren op de aanbevelingen. Hiervoor zijn twee redenen:

1. Er is meer tijd nodig om de reikwijdte van artikel 6 (en 7) verdrag en de implicaties daarvan nader te bestuderen. Artikel 6 regelt inspraak in besluiten over specifieke activiteiten. De aanbevelingen die raken aan de artikelen 6 en 7 verdrag moeten worden bezien in het licht van de uitkomsten van deze juridische en beleidsmatige analyse zodat vervolgens beslissingen over de opvolging kunnen worden genomen.
2. Enkele aanbevelingen raken aan het «Varkens in Nood» reparatiewetsvoorstel, dat wijzigingen van de Omgevingswet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en een aantal andere omgevingsrechtelijke wetten zal bevatten. Het wetsvoorstel bevindt zich op dit moment nog in de fase van ambtelijke voorbereiding. Over het conceptwetsvoorstel is advies gevraagd aan de regeringscommissaris voor de Omgevingswet. Hem is gevraagd uiterlijk 6 januari 2025 te adviseren. Parallel daaraan voert het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) de wetgevingstoets uit. Op het reparatievoorstel zal in de volgende beleidsreactie nader worden ingegaan.

Vanwege de grote samenhang met de Wet open overheid (Woo), wordt deze brief mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstuurd.

Inhoud rapport

Het onderzoek schetst ten eerste een algemeen kader aan de hand waarvan keuzes gemaakt kunnen worden bij de implementatie van het verdrag. Ten tweede biedt het onderzoek een bespreking van de artikelen 1 tot en met 9 van het verdrag. Daarbij komt steeds aan bod hoe deze artikelen zijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving, welke problemen zijn geconstateerd bij de implementatie, en welke problemen zich mogelijk nog gaan voordoen. Vervolgens worden diverse oplossingsrichtingen geschetst voor de geconstateerde problemen. Aan de hand van het eerdergenoemde kader worden deze oplossingsrichtingen beoordeeld, waarna waar nodig en mogelijk concrete aanbevelingen volgen om de implementatie in wetgeving en uitvoering van het verdrag te verbeteren.

Reactie op vier algemene aanbevelingen uit het onderzoek

In het onderzoek worden vier algemene aanbevelingen³ gedaan. Hieronder volgt onder elke aanbeveling een eerste reactie. De algemene aanbevelingen zijn als volgt:

² Zie voetnoot 1

³ De nummering en categorisering van de aanbevelingen is gebaseerd op het overzicht van aanbevelingen in de managementsamenvatting van het onderzoek. Enkele aanbevelingen worden in verband met lengte geparafraseerd opgeschreven in deze Kamerbrief. Voor het volledige overzicht wordt verwezen naar het overzicht van aanbevelingen in de managementsamenvatting.

Aanbeveling 1 (algemeen): Wanneer ervoor wordt gekozen in de wettekst het werkingsbereik van een norm af te bakenen met een verwijzing naar het verdrag, 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 is noodzakelijk om tot een goede uitvoering te komen.

Het verdrag kan geïmplementeerd worden door de normen uit het verdrag om te zetten in nationale bepalingen die de tekst van het verdrag al dan niet letterlijk herhalen of daarmee sterk overeenkomen. Het is ook mogelijk om aan te sluiten bij bestaande normen en te verzekeren dat die Aarhus-conform worden geïnterpreteerd. Hoofdstuk 9 van de Aanwijzing voor de regelgeving (Ar)⁴ geeft bijvoorbeeld uitgangspunten bij implementatie van bindende EU-rechtshandelingen. Artikel 9.7 Ar geeft aan dat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande instrumenten. Systemen van rechtsbescherming worden hier expliciet genoemd. Deze aanbeveling wordt ter harte genomen. 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 de website van het Informatiepunt Leefomgeving. Hierbij kan worden aangesloten bij de bestaande webpagina's over het verdrag.⁵ Deze aanbeveling hangt ook samen met aanbeveling 2 over het creëren van een Aarhus-expertisecentrum.

Aanbeveling 2 (algemeen): 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. 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.

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 wat de beste vorm hiervoor is en welke capaciteit en financiële middelen daarvoor nodig zijn. Naar verwachting wordt hier in het tweede kwartaal van 2025 een besluit over genomen.

Aanbeveling 3 (algemeen): 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.

De vraag aan wie inspraakrechten bij Aarhus-besluiten moeten worden toegekend wordt ook onder ogen gezien in het in voorbereiding zijnde voorstel voor een reparatiewet naar aanleiding van het «Varkens in Nood»-arrest⁶. Het wetsvoorstel brengt de Omgevingswet, de Awb en enkele bijzondere omgevingsrechtelijke wetten in overeenstemming met

⁴ Aanwijzing voor de regelgeving, hoofdstuk 9. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2024-07-01#Hoofdstuk9>

⁵ Verdrag van Aarhus. <https://iplo.nl/regelgeving/wet-milieubeheer/milieu-informatie-inspraakrechtstoegang/verdrag-aarhus/>

⁶ ECLI:EU:C:2021:7.

de artikelen 6 en 9 van het verdrag. De internetconsultatie over dit wetsvoorstel liep van 02-04-2022 tot 15-05-2022.⁷ In diezelfde periode vond ook de advisering plaats door de decentrale koepelorganisaties (in casu de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen) en de Raad voor de rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Naar aanleiding van de ontvangen reacties is het wetsvoorstel op wezenlijke onderdelen gewijzigd. Zoals vermeld onder punt 2 op pagina 2, het wetsvoorstel bevindt zich op dit moment nog in de fase van ambtelijke voorbereiding. Gelet hierop kan op deze aanbeveling nu nog niet worden ingegaan.

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

Deze aanbeveling heeft betrekking op artikel 7 verdrag, inspraak betreffende plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu. Volgens de onderzoekers is er onduidelijkheid over de reikwijdte van dit artikel als het gaat om het moment en de wijze waarop inspraak moet worden geboden. Een dergelijke verduidelijking van het verdrag is wenselijk.

Voor opvolging van deze aanbeveling wordt aangesloten bij het project «Bewustwording noodzaak inspraak bij buitenwettelijke plannen en programma's». Dit project wordt toegelicht in de reactie op aanbeveling 14. Ook zijn er raakvlakken met publieke inspraak onder artikel 6 verdrag en de juridische verkenning van de reikwijdte van artikel 6 (en 7) verdrag die uitgevoerd gaat worden. Voor een verdere toelichting zie de reactie op aanbevelingen 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 21 en 22. Deze twee trajecten dienen als achtergrond voor het op te stellen standpunt. Op basis van de uitkomsten van die trajecten is het mogelijk om over getrapte besluitvorming onder artikel 7 verdrag een duidelijker standpunt in te nemen om vervolgens daar vervolg aan te geven.

Reactie op aanbevelingen met betrekking tot toegang tot informatie

In het onderzoek worden vijf aanbevelingen over toegang tot informatie gegeven. Onder elke aanbeveling volgt een eerste reactie. De aanbevelingen zijn als volgt:

Aanbeveling 5 (toegang tot informatie): 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.

Met deze aanbeveling wordt beoogd om te verzekeren dat leden van het publiek in de praktijk daadwerkelijk toegang kunnen krijgen tot informatie die berust bij overheidsinstanties die geen bestuursorgaan zijn. Dit wordt in de praktijk al gerealiseerd. Een verzoek om publieke informatie kan worden ingediend bij een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. In de COVRA-uitspraak⁸ heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat het criterium «werkzaam onder verantwoorde-

⁷ Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood. Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel wijziging Awb n.a.v. HvJ EU Varkens in Nood (internetconsultatie.nl <https://www.internetconsultatie.nl/awbvarkensinnood/b1>)

⁸ ECLI:NL:RVS:2023:184

lijkheid van een bestuursorgaan» verdrags- en richtlijnconform moet worden uitgelegd aan de hand van (onder meer) het Verdrag van Aarhus. In de praktijk is zo geborgd dat leden van het publiek toegang krijgen tot informatie die berust bij overheidsinstanties die geen bestuursorgaan zijn.

Aanbeveling 6 (toegang tot informatie): 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.

De onderzoekers zien geen noodzaak tot een nadere specificering van het begrip milieu-informatie in de wet. Verder zien de onderzoekers geen noodzaak tot aanvullende maatregelen voor nieuwe inzichten over de juiste interpretatie van het begrip milieu-informatie toegankelijk maken voor de uitvoeringspraktijk. Een wetswijziging is volgens de onderzoekers niet nodig omdat de relevante bepalingen uit de Wm en de Woo al verdrags- en richtlijnconform worden uitgelegd. Dit standpunt van de onderzoekers wordt onderschreven. In de praktijk blijkt namelijk dat bij de (ruime) uitleg van het begrip «milieu-informatie» en de daartoe behorende emissiegegevens wordt aangesloten bij zowel nationale als Europese jurisprudentie. Ook is bij de meest recente wijziging van de Woo-instructie⁹ een aparte bijlage aan (de beoordeling van) milieu-informatie gewijd. Ook is op die manier geborgd dat het begrip milieu-informatie verdrags- en richtlijnconform wordt uitgelegd en toegepast.

Aanbeveling 7 (toegang tot informatie): 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.

Aanbeveling 8 (toegang tot informatie): 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.

In de inleiding van deze brief is genoemd dat nadere interpretatie van het Verdrag van Aarhus soms noodzakelijk is voor de toepassing van het verdrag in het nationale recht. Dit geldt ook voor de omgang met termijnen van verzoeken om informatie.

Onder de Woo geldt er geen afwijkende procedure als het verzoek (mede) betrekking heeft op milieu-informatie. De Woo kent een beslistermijn van vier weken die eenmaal met twee weken kan worden verdaagd. Deze termijn is daarmee in beginsel korter dan die in het Verdrag van Aarhus.

De beslistermijn kan daarnaast worden opgeschort als de verzoeker wordt verzocht het verzoek nader te specificeren, als een derde-belanghebbende om een zienswijze wordt gevraagd of als met de verzoeker een andere beslistermijn wordt afgesproken. In dat laatste geval kan ook sprake zijn van deelbesluiten, waarbij in principe voorrang wordt gegeven aan de documenten die voor de verzoeker prioriteit hebben. Ook kan met het aanvragen van een voorlopige voorziening die binnen twee weken bij de bestuursrechter wordt aangevraagd, de beslistermijn worden opgeschort.

⁹ 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>

De onderzoekers concluderen dat dit wellicht op gespannen voet staat met het Verdrag van Aarhus; de maximale termijn tussen indiening van het verzoek en verstrekking van de documenten mag op grond van het verdrag namelijk niet meer dan twee maanden zijn.

De behandeling van Woo-verzoeken wordt doorgaans voortvarend opgepakt, zodat de documenten binnen de termijn van het verdrag worden verstrekt. Tegelijkertijd constateren we ook dat de beslistermijn bij een deel van de verzoeken niet wordt gehaald. Dit is ongewenst. In sommige gevallen wordt de beslistermijn overschreden wegens de omvang van het verzoek. Het is dan feitelijk onmogelijk de termijn te halen. Het verkorten van de termijnen voor milieu-informatie in de Woo ter voorkoming van mogelijke strijd met het verdrag is hiervoor geen oplossing, omdat het nog steeds feitelijk onmogelijk is binnen de termijn te beslissen.

In de memorie van toelichting bij de Woo is aangegeven dat de verzoeker bij een omvangrijk verzoek niet mag verwachten dat het verzoek binnen de wettelijke termijn wordt afgedaan. Er is geen reden om aan te nemen dat dit bij een verzoek om milieu-informatie anders is. In een dergelijk geval wordt van zowel het bestuursorgaan als de verzoeker een redelijke opstelling verwacht, waarbij afspraken worden gemaakt over de termijn waarbinnen het verzoek wordt behandeld en, indien wordt gekozen voor deelbesluiten, wordt afgesproken over welke documenten het eerst wordt besloten.

Dit uitgangspunt van de Woo brengt mee dat, indien de verzoeker bij het verzoek een hogere prioriteit geeft aan andere informatie dan milieu-informatie, eerst die andere informatie wordt beoordeeld. Een dergelijke afspraak schort naar Nederlands recht de beslistermijn op volgens artikel 4:15, tweede lid, van de Awb. Niet valt in te nemen dat een dergelijke opschorting niet ook zou gelden voor de beslistermijnen van het verdrag als het verzoek (mede) betrekking heeft op milieu-informatie. Ook de opschorting van de beslistermijn, als de verzoeker wordt verzocht het verzoek nader te specificeren of in het geval dat een derde-belanghebbende om een zienswijze wordt gevraagd, is nodig, omdat het bestuursorgaan in die tijd «stil moet zitten».

Verder kan het aanhouden van de verstrekking, om de derde-belanghebbende de gelegenheid te geven een voorlopige voorziening aan te vragen, uit oogpunt van rechtsbescherming van de derde-belanghebbende niet worden gemist.

Om de hiervoor genoemde reden is dit een voorbeeld van een nadere interpretatie van het Verdrag van Aarhus in het nationaal recht. Als gezegd, laat dit onverlet dat bestuursorganen zich moeten inspannen om binnen de termijnen van de Woo en daarmee ook de termijnen in het Verdrag van Aarhus op een verzoek te beslissen.

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.

Het is van belang dat bestuursorganen bij de beoordeling van informatie extra opletten als het om milieu-informatie gaat, met het oog op de juiste uitvoering van de verdragsverplichtingen. Bij de beoordeling van Woo-verzoeken moeten de uitzonderingsgronden restrictief worden uitgelegd. Dit is verzekerd met de formulering van artikel 5.1 van de Woo.

De rijksbrede instructie voor de behandeling van Woo-verzoeken¹⁰, die sinds juli 2024 is gewijzigd, is een belangrijke handreiking voor de praktijk. Hierin is een nieuwe bijlage (bijlage 5) toegevoegd over de definitie van milieu-informatie en de (soms afwijkende) beoordeling. Tevens is er een handreiking «Openbaarheid van milieu-informatie en emissiegegevens»¹¹. De handreiking ondersteunt de praktijk door het aanbieden van praktische handvatten bij het aanleveren en beoordelen van door bedrijven verstrekte bedrijfsinformatie aan overheidsinstanties.

Reactie op aanbevelingen over participatie en rechtsbescherming

In het onderzoek worden 16 aanbevelingen gedaan over participatie en rechtsbescherming. Hieronder volgt een eerste reactie op deze aanbevelingen.

Aanbevelingen 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 21, en 22 (participatie en rechtsbescherming): Deze aanbevelingen raken aan artikel 6 verdrag en hebben betrekking op participatie (in een vroeg stadium) en rechtsbescherming. De onderzoekers stellen bijvoorbeeld voor om de Nederlandse vertaling van het verdrag aan te passen zodat er sprake is van (publieks-)participatie in plaats van inspraak. Voor zover al duidelijk is dat bepaalde categorieën besluiten onder artikel 6 verdrag vallen, stellen de onderzoekers voor dat er specifieke wijzigingen in wet- en regelgeving worden doorgevoerd.¹²

Zoals ook vermeld in de introductie worden de reikwijdte van artikel 6 (en 7) verdrag en de implicaties daarvan nader bestudeerd. Hierbij wordt, naast de uitkomsten van het onderzoek, ook een advies van het Aarhus Nalevingscomité¹³ over dit onderwerp betrokken. Daar waar de aanbevelingen de Awb en het stelsel van de Omgevingswet raken, zal worden afgestemd met het Ministerie van JenV, het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en zo nodig andere betrokken departementen. De aanbevelingen die raken aan de artikelen 6 en 7 verdrag moeten worden gezien in het licht van de uitkomsten van deze juridische en beleidsmatige analyse zodat vervolgens beslissingen over de opvolging kunnen worden genomen.

Aanbevelingen 10, 11, 22, 23, 24, en 25 (participatie en rechtsbescherming): De onderzoekers stellen bijvoorbeeld voor om artikel 6:13 Awb over de hele linie af te schaffen of een artikellid toe te voegen waarin Aarhus-besluiten van de werking van dat artikel worden uitgesloten. Ook stellen de onderzoekers voor om het relativiteitsvereiste af te schaffen of de Awb aan te passen met een bepaling die de toepassing van artikel 8:69a Awb op belanghebbenden die in beroep gaan tegen Aarhus-besluiten uitsluit.¹⁴

¹⁰ 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>

¹¹ Openbaarheid van milieu-informatie en emissiegegevens: handreiking. Openbaarheid van milieu-informatie en emissiegegevens : handreiking | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹² Dit is een korte beschrijving van de inhoud van de aanbevelingen. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de managementsamenvatting.

¹³ Advice by the Aarhus Convention Compliance Committee to the Netherlands concerning the implementation of paragraph 3 (a) of decision VII/8m
Adopted by the Committee on 28 November 2023. Decision VII/8m concerning the Netherlands. <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vii8m-concerning-netherlands>

¹⁴ Dit is een korte beschrijving van de inhoud van de aanbevelingen. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de managementsamenvatting.

Deze aanbevelingen raken aan het «Varkens in Nood» reparatiewetsvoorstel. Enkele aanbevelingen overlappen en raken zowel aan de hiervoor genoemde juridische verkenning als aan het reparatiewetsvoorstel. Dit betreft de aanbevelingen 10, 11 en 22. Dit wetsvoorstel is een reparatiewetsvoorstel naar aanleiding van een arrest van het HvJ EU, genaamd «Varkens in Nood»-arrest¹⁵, over de uitleg van het Verdrag van Aarhus over inspraak en toegang tot de rechter bij Aarhus besluiten. Het arrest is van belang voor de interpretatie en toepassing van artikel 6 en artikel 9, tweede en derde lid, van het Verdrag van Aarhus. Het reparatiewetsvoorstel sluit aan op de uitleg van het HvJ EU over inspraak en toegang tot de (bestuurs)rechter, herstelt de verdragsinbreuk en past daartoe de Omgevingswet, de Awb en een aantal andere omgevingsrechtelijke wetten aan. Zoals ook vermeld in de introductie en bij aanbeveling 3, wordt op dit moment het reparatiewetsvoorstel interdepartementaal ambtelijk voorbereid. Hier kan niet op vooruit worden gelopen.

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 van Aarhus, waarbij de wetgever geen inspraak heeft voorgeschreven, het bestuursorgaan dat het plan of programma vaststelt met gebruikmaking van artikel 3:10 Awb, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaart.

Op dit moment wordt de afweging of sprake is van een plan of programma in de zin van het verdrag, overgelaten aan individuele bestuursorganen. Of dat het geval is, is niet steeds evident: niet ieder plan of programma creëert een georganiseerd en gecoördineerd systeem dat een raamwerk biedt voor de uitvoering van bepaalde activiteiten. Dat brengt het risico mee dat de bepalingen niet Aarhus-conform worden toegepast.

Een verwant probleem is dat bestuursorganen ook programma's in de zin van artikel 7 verdrag kunnen vaststellen die zij niet aanmerken als programma's, zoals een actieplan of een uitvoeringsagenda. Ook dan kunnen zij verdragsconform gebruik maken van artikel 3:10 Awb, maar ook dan geldt dat zij zich wel bewust moeten zijn van het feit dat zij een programma in de zin van het Verdrag van Aarhus vaststellen.

Het is wenselijk om meer duidelijkheid te creëren op dit punt. 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» (aanbeveling 21 heeft ook raakvlakken met dit project en kan worden meegenomen in de overwegingen).

De inspraakverplichting van het verdrag voor plannen en programma's is ruim geformuleerd. Deze lijkt meer plannen en programma's te omvatten dan waarvoor het Europese Unie recht inspraak voorschrijft. Hier wordt ook wel aan gerefereerd als buitenwettelijke plannen en programma's. Hieronder vallen plannen en programma's die niet op het eerste gezicht kwalificeren als plan of programma, maar wel soortgelijke gevolgen hebben. Doel is om met dit project de aandacht te vestigen op deze buitenwettelijke plannen en programma's door het ontwikkelen van een referentiekader met vragen die helpen te bepalen wat voor product het is en of inspraak nodig is. Dit project loopt en naar verwachting zullen er in 2025 resultaten worden geboekt.

¹⁵ ECLI:EU:C:2021:7.

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

Deze aanbeveling is gericht aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het Ministerie van IenW kan de Afdeling niet instrueren.

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.

Voor inspraak moeten redelijke termijnen worden geboden. Een termijn is redelijk wanneer voldoende tijd wordt geboden voor het publiek om zich te informeren, voor te bereiden en deel te nemen aan de inspraakprocedure. Artikel 3:16 Awb stelt deze termijn op zes weken, maar biedt de mogelijkheid bij wettelijk voorschrift een langere termijn te bepalen.

Uit het onderzoek blijkt dat de wetgever¹⁶ en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁷ van mening zijn dat de termijn van zes weken een redelijke termijn is. Het Nalevingscomité accordeerde eveneens een termijn van zes weken, maar suggereert wel dat maatwerk wat betreft de inspraaktermijn nodig kan zijn.¹⁸ De Awb biedt deze mogelijkheid niet. Bij complexe besluiten is het volgens 3:16 Awb mogelijk bij wettelijk voorschrift van de termijn van zes weken af te wijken. Volgens de onderzoekers laat dat onverlet dat de wetgever mogelijk van tevoren niet alle gevallen kan voorzien waarin afwijken van de zes weken termijn op basis van het verdrag is vereist.

Een optie om te verzekeren dat bestuursorganen in alle gevallen in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus handelen, is om in de Awb op te nemen dat de termijnen voor inspraak verlengd kunnen worden wanneer dat nodig is om het betrokken publiek – of in voorkomende gevallen eenieder – de mogelijkheid te geven effectief van hun inspraakrecht gebruik te kunnen maken. Eventueel kan deze mogelijkheid beperkt worden tot Aarhus-besluiten.

Een dergelijke wetwijziging heeft echter geen prioriteit. Zoals de onderzoekers ook al aangeven, is er geen onmiddellijke actie nodig voor de inspraaktermijn. Dit standpunt van de onderzoekers wordt onderschreven. Zoals hierboven beschreven, zijn de termijnen voor inspraak en rechtsbescherming aanvaardbaar gebleken door de wetgever en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het risico dat de inspraaktermijn te kort wordt bevonden, is klein.

Tot slot

Het streven is om het stelsel voor de implementatie in Nederlandse wetgeving en uitvoering van het Verdrag van Aarhus robuust en toekomstbestendig te maken. De betrokken departementen blijven werken aan de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek.

Na de zomer volgend jaar wordt uw Kamer verder geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen, de stand van zaken van de in deze brief aangekondigde juridische verkenning over de reikwijdte van artikel 6 (en 7) Verdrag van Aarhus, het project «Bewustwording noodzaak

¹⁶ Kamerstukken II 2002/03, 28 835, p. 21.

¹⁷ ABRvS 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1907, r.o. 7.4.

¹⁸ ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, overweging 44.

inspraak bij buitenwettelijke plannen en programma's en het op te stellen standpunt over getrapte besluitvorming onder artikel 7 verdrag, zoals vermeld bij aanbeveling 4. In de volgende brief zal ook nader worden ingegaan op het «Varkens in Nood» reparatiewetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen