Algemene aanbevelingen

> **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 van Aarhus in een levend document, dat gemakkelijk vindbaar en toegankelijk is voor de uitvoeringspraktijk.

Deze aanbeveling wordt opgevolgd en zal worden ingevuld door de samenwerking tussen de betrokken departementen verder te versterken en gezamenlijk te werken aan verduidelijking van het Verdrag. Dit maakt het mogelijk om gezamenlijk richtsnoeren vanuit het Rijk te ontwikkelen over de uitleg en de toepassing van het Verdrag voor de praktijk. Voorgestelde richtsnoeren zijn bijvoorbeeld verduidelijking over de reikwijdte van artikel 7 Verdrag van Aarhus, verduidelijking over de vereisten van artikel 6 lid 6 Verdrag van Aarhus, welke informatie ter inzage dient te worden gelegd wanneer wordt ingesproken op een Aarhusbesluit, en verduidelijking over participatie / (vroegtijdige) inspraak. Nieuwe informatie kan - zodra beschikbaar - zijn weg vinden naar de bestaande pagina's over het Verdrag van Aarhus op de IPLO-website.[1]

> **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.

Inspraak over het gehele besluitvormingsproces en inspraak bij meerdere toestemmingen is een onderwerp dat speelt bij zowel artikel 6 als bij artikel 7 van het Verdrag. De onderzoekers vinden dat verduidelijking van de reikwijdte van artikel 7 gewenst is, om helder te maken dat inspraak op het meest geschikte moment moet plaatsvinden en niet altijd voor elk afzonderlijk plan.
Werken aan een goede interpretatie van het Verdrag heeft continu de aandacht. Zoals ook verder wordt toegelicht bij aanbevelingen 2 en 14, zal de reikwijdte van artikel 7 worden verduidelijkt in een richtsnoer.

Aanbevelingen met betrekking tot inspraak en participatie

> **Aanbeveling 10:** Pas de Nederlandse vertaling van het Verdrag van Aarhus aan, zodat steeds sprake is van (publieks-)participatie in plaats van inspraak. Een andere mogelijkheid is het om de verhouding van de begrippen 'participatie' en 'inspraak' in het kader van het wetsvoorstel over het 'Varkens in Nood'-arrest toe te lichten. Dat levert echter minder rechtszekerheid op.

In de Nederlandse vertaling van het Verdrag van Aarhus is de Engelstalige term '*public participation*' vertaald met 'inspraak'. Volgens de onderzoekers is deze vertaling ongelukkig omdat het lijkt te suggereren dat inspraak de enige vorm van participatie is waarop het Verdrag van toepassing is.
In de Omgevingswet wordt ook het begrip 'participatie' gebruikt. Vroegtijdige participatie bij beleids- en besluitvormingsprocessen, voorafgaand aan de formele inspraakprocedure, wordt gestimuleerd. De reikwijdte van het begrip participatie in het Verdrag is een onderwerp dat zich leent om te verduidelijken in een richtsnoer.
Het wijzigen van de vertaling van het Verdrag zou niet betekenen dat op Nederland meer of andere verplichtingen komen te rusten. Er is op dit moment dan ook geen aanleiding om hier invulling aan te geven.

> **Aanbeveling 12:** Wijzig artikel 10.24 lid 4 Omgevingsbesluit: Dit artikel is niet van toepassing op een wijziging van een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid, onder b tot en met f, als die wijziging naar het oordeel van het bevoegd gezag de

[1] Verdrag van Aarhus | Informatiepunt Leefomgeving

basisparameters van de activiteit niet significant kan wijzigen of de significante milieuaspecten van de activiteit adresseert.

Deze aanbeveling dient ertoe om het criterium waarmee wordt bepaald of de uniforme openbare voorbereidingsprocedure[2] (uov) van toepassing is op een vergunningswijziging in lijn te brengen met de uitleg van het Nalevingscomité. Artikel 10.24 lid 1 Omgevingsbesluit bepaalt op welke besluiten de uov van toepassing is. Het vierde lid bepaalt dat de uov niet van toepassing is op wijzigingen van (het merendeel van) deze besluiten, als die wijziging naar het oordeel van het bevoegd gezag geen significante nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid of het milieu.
De onderzoekers geven aan dat het criterium 'geen significante nadelige gevolgen' voor de gezondheid of het milieu niet de juiste maatstaf is om de uov niet toe te passen. Uit bevindingen van het Nalevingscomité[3] volgt dat ook inspraak vereist is bij iedere wijziging van de voorwaarden voor de uitvoering van de activiteit die de basisparameters van de activiteit significant kunnen wijzigen of die significante milieuaspecten adresseert. Deze aanbeveling is in de praktijk moeilijk uitvoerbaar. De criteria zijn niet eenvoudig toe te passen, en dienen volgens de onderzoekers vooral om bestuursorganen erop te wijzen dat zij alert moeten zijn op bevindingen van het Nalevingscomité op dit punt. Ook het EU-Hof van Justitie heeft zich over deze criteria nog niet uitgelaten. Deze aanbeveling wordt daarom nog niet overgenomen. Wel zal verder worden onderzocht in hoeverre er een noodzaak is om artikel 10.24 lid 1 aan te passen en wat daarvan de consequenties zijn. Eventuele jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie[4] zal hierbij worden meegenomen.

Aanbeveling 13:
A. De Omgevingswet wordt aangevuld met de volgende bepaling: Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is tevens van toepassing op de voorbereiding van een maatwerkbeschikking wanneer een voorgenomen activiteit waaraan maatwerkvoorschriften worden gesteld aanzienlijke milieueffecten teweeg kan brengen.

B. Wanneer aan een bestaande activiteit die aanzienlijke milieueffecten teweeg kan brengen maatwerkvoorschriften worden gesteld, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing wanneer de maatwerkvoorschriften de basisparameters van de activiteit significant wijzigen of de significante milieuaspecten van de activiteit adresseren.

Aanbeveling 13A. komt voort uit het door de onderzoekers gesignaleerde probleem dat er ook sprake kan zijn van het 'toestaan' van een activiteit als er sprake is van een maatwerkbeschikking voor een voorgenomen (nieuwe) activiteit.
Er is voor gekozen om deze aanbeveling niet op te volgen, omdat het bij een maatwerkbeschikking voor een voorgenomen activiteit alleen kan gaan om activiteiten die als zodanig vergunningvrij zijn.[5] Een activiteit kan in beginsel alleen vergunningvrij zijn, als deze niet onder het Verdrag valt. De ruimte voor het stellen van maatwerkvoorschriften is in de regelgeving beperkt en begrensd. Het is daarom niet waarschijnlijk dat bij het stellen van een maatwerkvoorschrift voor een nieuwe activiteit die vergunningvrij is, sprake kan zijn van aanzienlijke milieugevolgen. Die gevallen vallen daarom niet onder artikel 6.

Aanbeveling 13B. betreft de situatie dat een bestaande activiteit wordt aangepast of heroverwogen. Als daarvoor een bestaande vergunning wordt gewijzigd, is daarop aanbeveling 12 van toepassing. Zie tevens de reactie op aanbeveling 12.

[2] De uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit Afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is een procedure die voorafgaat aan het nemen van een besluit, en omvat onder andere het ter inzage leggen en de mogelijkheid om zienswijze in te dienen.
[3] ACCC/C/2014/121 (Europese Unie), ECE/MP.PP/C.1/2020/8, para. 103.
[4] Mogelijk zal het Hof zich over dit onderwerp uitspreken in de zaak C-151/25 Viaudret.
[5] Als de activiteit vergunningplichtig is, wordt een maatwerkvoorschrift aan de vergunning verbonden en niet bij maatwerkbeschikking opgelegd.

Aanbeveling 14: Neem een bepaling op in de Awb of de Omgevingswet dat bij de vaststelling van plannen en programma's als bedoeld in artikel 7 van het Verdrag van Aarhus 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.

Inspraak op plannen of programma's is niet in alle gevallen wettelijk voorgeschreven. Bestuursorganen kunnen zelf de uov van toepassing verklaren als sprake is van een plan of programma in de zin van het Verdrag van Aarhus, maar niet altijd is duidelijk of een document valt onder het begrip plan of programma als bedoeld in artikel 7. Niet ieder plan of programma creëert een georganiseerd en gecoördineerd systeem dat een raamwerk biedt voor de uitvoering van bepaalde activiteiten. Weliswaar waarborgen de plan-merplicht en de plan-merbeoordelingsplicht in veel gevallen dat inspraak wordt geboden als dat is vereist, maar het risico bestaat dat bestuursorganen zich er niet van bewust zijn dat zij een plan of programma vaststellen als bedoeld in artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

Het is daarom wenselijk om meer duidelijkheid te creëren op dit punt. De onderzoekers suggereren om de verplichting om de uov toe te passen verder uit te werken in richtsnoeren voor het bestuursorgaan. Dit sluit aan bij wat ook wordt voorgesteld in aanbeveling 2. Binnen het ministerie van IenW loopt al een project ('Bewustwording inspraak bij buitenwettelijke plannen en programma's') om de reikwijdte van het begrip plannen en programma's van artikel 7 van het Verdrag te verduidelijken. Er wordt bezien of en hoe dit kan landen in het Beleidskompas. Verder zal in het kader van dit project en ter opvolging van aanbeveling 2 de reikwijdte van artikel 7 worden verduidelijkt in een richtsnoer.

Aanbevelingen 15-17 hebben betrekking op vroegtijdige inspraak op grond van artikel 6 lid 4 en zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat op grond van het Verdrag van Aarhus inspraak plaats moet vinden voordat een beslissing valt die de inhoud van het uiteindelijk te nemen besluit in de zin van artikel 6 Verdrag van Aarhus beperkt.

Aanbeveling 15: Om aan artikel 6 lid 4 Verdrag van Aarhus te voldoen in die gevallen waarin de uov niet voldoet, kan de wetgever bij Aarhus-besluiten vaker een projectbesluit verplicht stellen, of kan inspraak worden gekoppeld aan de aanvraag in plaats van het ontwerpbesluit.

Aanbeveling 16: Bestuursorganen kunnen, wanneer zij twijfelen of de uov inspraak mogelijk maakt, op een vroeg genoeg moment aanvullend participatie organiseren in een eerder stadium en zo Aarhus-conform handelen.

Aanbeveling 17: Overweeg de Ow aan te vullen met een bevoegdheid initiatiefnemers te verplichten participatie te organiseren wanneer zij een omgevingsvergunning aanvragen voor een activiteit die onder artikel 6 Verdrag van Aarhus valt.

De onderzoekers geven aan dat de uov niet in strijd is met het Verdrag, maar dat er twijfel bestaat of in alle gevallen inspraak plaatsvindt op het moment dat alle opties nog open staan. De onderzoekers doen daarom drie suggesties om vroegtijdige inspraak te verzekeren: aanbevelingen 15 en 17 betreffen mogelijke wetswijzigingen en aanbeveling 16 laat het initiatief om vroegtijdig inspraak te bieden bij het bestuursorgaan. Voor dit laatste is nodig dat bestuursorganen ondersteund worden bij Aarhus-conform handelen, bijvoorbeeld in de vorm van door het Rijk opgestelde richtsnoeren of extra ondersteunende informatie op de Aarhus informatiepagina's op de website van Informatiepunt Leefomgeving (IPLO)[6]. Zie tevens de reactie op aanbeveling 2 over het versterken van de samenwerking tussen de betrokken departementen ter bevordering van een juiste uitvoering van het Verdrag van Aarhus.

[6] Verdrag van Aarhus | Informatiepunt Leefomgeving

Er is op dit moment geen noodzaak voor een wetswijziging om inspraak in een vroeg genoeg stadium te verplichten. Uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat ook participatiemogelijkheden die zich eerder in het besluitvormingsproces voordeden worden meegewogen bij de vraag of de besluitvorming zorgvuldig is geweest.[7]

> **Aanbeveling 19:** Afdeling 3.4 Awb wordt aangevuld met een bepaling waarin wordt gepreciseerd welke informatie ter inzage dient te worden gelegd wanneer wordt ingesproken op een Aarhus-besluit.

Om aan de minimale vereisten van artikel 6 lid 6 van het Verdrag van Aarhus te voldoen, wordt bezien of de toepasselijke wet-of regelgeving zou kunnen worden aangevuld met een bepaling die specificeert welke informatie beschikbaar moet worden gesteld in inspraakprocedures over een Aarhus-besluit. Specifieker kan deze bepaling verplichten tot het verstrekken van een niet-technische samenvatting als bedoeld in het Verdrag, als sprake is van een Aarhus-besluit, een vereiste dat nu ontbreekt in de uov. Verder kan verduidelijking van deze vereisten in aanvullende richtsnoeren behulpzaam zijn voor bestuursorganen. Dit wordt in het kader van het gezamenlijk werken aan verduidelijking van het Verdrag; zie tevens de reactie bij aanbeveling 2.

> **Aanbeveling 21:** Deelname aan inspraak in plannen en programma's moet mogelijk blijven voor eenieder.

Het uitgangspunt is dat inspraak bij plannen en programma's is opengesteld voor eenieder. De onderzoekers constateren daarom geen probleem voor Nederland op dit punt. Artikel 7 van het Verdrag van Aarhus verplicht verdragspartijen inspraak gedurende de voorbereiding van plannen en programma's open te stellen voor leden van het publiek. Dit artikel verplicht niet om inspraak open te stellen voor eenieder. Het publiek dat kan inspreken moet namelijk door de betreffende overheidsinstantie worden aangewezen.
Maar de reikwijdte van het inspraakrecht van artikel 7 Verdrag van Aarhus verdient volgens de onderzoekers wel aandacht gegeven de discussie in Nederland naar aanleiding van het 'Varkens in Nood'-arrest. Om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst geen problemen ontstaan, wordt de reikwijdte van artikel 7 toegelicht in een richtsnoer, zoals ook al is aangekondigd bij de aanbevelingen 2 en 14.

Aanbevelingen die raken aan het 'Varkens in Nood' reparatiewetsvoorstel en rechtsbescherming

> **Aanbeveling 3:** Wordt er voor gekozen rechten alleen toe te kennen aan het betrokken publiek, dan heeft de introductie van deze term in het Nederlandse recht (implementatie door middel van een Aarhus-specifieke open norm) het voordeel dat duidelijk is dat de reikwijdte van dit begrip kan verschillen van het belanghebbendebegrip en door de ontwikkelingen in de jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie en de aanbevelingen van het Nalevingscomité wordt bepaald. Alternatief kan worden gekozen om te volstaan met een interpretatie van het belanghebbendebegrip conform het Verdrag van Aarhus.

> **Aanbeveling 22:** Artikel 6:13 Awb wordt ofwel over de hele linie afgeschaft, ofwel er wordt een artikellid toegevoegd waarin Aarhus-besluiten van de werking van dat artikel worden uitgesloten.

> **Aanbeveling 23:** Indien aan leden van het publiek, niet zijnde leden van het betrokken publiek, een recht op participatie wordt toegekend, dan moet daaraan ook een recht op rechterlijke toetsing worden toegekend of deze participatie is geboden en met een inbreng voldoende rekening is gehouden. Indien het recht op participatie wordt beperkt tot het betrokken publiek, dan kan worden overwogen om dit begrip in de Nederlandse Awb te

[7] ABRvS 24-12-2024, ECLI:NL:RVS:2024:5417.

introduceren ten einde een te nauwe interpretatie van het begrip 'belanghebbende' te voorkomen die niet in overeenstemming is met de eisen van artikel 6 en artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus.

Het Hof van Justitie oordeelde in het 'Varkens in Nood-arrest'[8] dat de zienswijzevoorwaarde[9] niet meer als ontvankelijkheidseis voor de toegang tot de rechter mag worden gesteld aan 'het betrokken publiek'. Deze ontvankelijkheidseis is voor belanghebbenden vastgelegd in artikel 6:13 Awb.

Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding dat voorziet in wijzigingen van de Awb naar aanleiding van het 'Varkens in Nood-arrest'.[10] In dat wetsvoorstel wordt er onder meer in voorzien dat de ontvankelijkheidseis van de zienswijzevoorwaarde bij de bestuursrechter vervalt voor leden van het betrokken publiek als het gaat om Aarhus-besluiten. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft onlangs op 22 april advies uitgebracht over het voorstel.[11] De bovengenoemde aanbevelingen zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van het voorstel naar aanleiding van het advies.

Aanbeveling 11: Afdeling 3.4 Awb wordt aangevuld met een vangnetbepaling dat bestuursorganen de uov van toepassing verklaren wanneer sprake is van een beslissing waarvoor artikel 6 Verdrag van Aarhus inspraak vereist. Nieuwe inzichten op basis van bevindingen van het Nalevingscomité of het EU-Hof van Justitie kunnen dan direct in de uitvoeringspraktijk worden doorgevoerd, zonder dat nieuwe wetgeving noodzakelijk is.

Deze aanbeveling komt voort uit het door de onderzoekers gesignaleerde probleem dat niet in alle gevallen waarin sprake is van het toestaan van andere activiteiten dan die genoemd in bijlage I bij het Verdrag, de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden.
Deze aanbeveling wordt niet opgevolgd, omdat een vangnetbepaling de verantwoordelijkheid voor het toepassen van de uov bij decentrale overheden legt, wat rechtsonzekerheid creëert bij aanvragers en mogelijk leidt tot rechtsongelijkheid. Bovendien zou dit de werklast van de decentrale overheden en bestuursrechters verhogen.
In de consultatieversie van het reparatiewetsvoorstel Varkens-in-Nood-arrest was een vangnetbepaling opgenomen (in de vorm van een open restcategorie Aarhus-besluiten), in die zin dat voor het geval de wetgever geen uov heeft voorgeschreven, het bevoegd gezag op de voorbereiding van dat besluit toch de uov moet toepassen als sprake is van een Aarhus-besluit. Het bevoegd gezag moet dan dus in een concreet geval beoordelen of daarvan sprake is. Op deze open restcategorie kwam bij de internetconsultatie veel kritiek. In het reparatiewetsvoorstel Varkens-in-Nood-arrest, zoals dat aan de Afdeling Advisering van de Raad van State is voorgelegd, is daarom gekozen voor een limitatieve opsomming van Aarhus-besluiten.

Aanbeveling 24: Om te voldoen aan het Verdrag van Aarhus zoals dat wordt geïnterpreteerd door het Nalevingscomité dient ofwel het relativiteitsvereiste te worden afgeschaft over de hele linie, ofwel de Awb te worden aangepast met een bepaling die de toepassing van artikel 8:69a Awb op belanghebbenden die in beroep gaan tegen Aarhus-besluiten uitsluit.

Aanbeveling 25: Om te voldoen aan het Verdrag van Aarhus zoals dat wordt geïnterpreteerd door het EU-Hof van Justitie kan eventueel worden volstaan met het richtlijnconform interpreteren van artikel 8:69a Awb.

---

[8] ECLI:EU:C:2021:7.
[9] De voorwaarde dat een belanghebbende eerst een zienswijze moet indienen over het ontwerpbesluit voordat hij beroep mag instellen.
[10] Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet n.a.v. uitspraak HvJEU ("Varkens in Nood") inzake uitleg van de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus (Reparatiewet Varkens in Nood-arrest) | Overheid.nl | Wetgevingskalender.
[11] W16.25.00197/II.

Het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb houdt in dat een belanghebbende in een procedure bij de bestuursrechter alleen met succes beroep kan doen op een norm als deze norm bedoeld is om zijn belang te beschermen.

De onderzoekers signaleren dat het Nalevingscomité en het EU-Hof verschillende interpretaties hanteren van het Verdrag als het gaat om de toelaatbaarheid van een relativiteitseis. Volgens het Nalevingscomité is een beperking van een beroep in het kader van artikel 9 lid 2 Verdrag van Aarhus tot bepaalde gronden in het geheel niet toelaatbaar. Het EU-Hof vindt beperking van het beroepsrecht in bepaalde gevallen wel toelaatbaar.
Bij het opvolgen van deze aanbevelingen is daarom een keuze vereist tussen alleen voldoen aan de jurisprudentie van het EU-Hof of ook voldoen aan de interpretatie van het Nalevingscomité. Het EU-Hof is de rechter die bevoegd is het EU-recht, waarvan het Verdrag deel uitmaakt, juridisch bindend uit te leggen. Bevindingen van het Nalevingscomité zijn een belangrijke, maar geen doorslaggevende factor bij het uitleggen van het Verdrag. De uitleg van EU-Hof is daarentegen juridisch bindend voor de rechterlijke instanties van alle Lidstaten. Het afschaffen van het relativiteitsvereiste zou bovendien een signaal kunnen geven dat de weg weer vrij is om op oneigenlijke gronden besluiten aan te vechten bij de rechter. Daarom wordt ervoor gekozen om aanbeveling 24 niet op te volgen. De onderzoekers geven aan dat om te voldoen aan het Verdrag van Aarhus zoals dat wordt geïnterpreteerd door het EU-Hof kan worden volstaan met het richtlijnconform interpreteren van art. 8:69a Awb. Met aanbeveling 25 kan worden ingestemd.