Utrecht University

CENTRE FOR
WATER, OCEANS AND
SUSTAINABILITY LAW

Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus?

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van IenW

Managementsamenvatting

Prof. mr. A. Buijze

Prof. mr. Ch. Backes

Het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht is door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verzocht na te gaan hoe het Verdrag van Aarhus (VvA) meer robuust en toekomstbestending kan worden geïmplementeerd. Aanleiding voor het onderzoek is de constatering in een aantal zaken voor het Hof van Justitie (HvJ EU) en het Nalevingscomité dat Nederland op punten niet voldeed of nog niet voldoet aan het Verdrag. Daartoe is een kritische analyse van de Nederlandse implementatie en uitvoering, van vroegere en tegenwoordige tekortkomingen, en aanhangige discussies hierover uitgevoerd. Op basis van deze analyse is gekeken of er structurele gebreken in de Nederlandse implementatie aan te wijzen zijn, en hoe de implementatie en uitvoering van het Verdrag in de toekomst verbeterd kunnen worden.

Onderzoeksvraag

Tegen deze achtergrond beantwoordt het onderzoek de volgende vragen:

> *"Zijn er verbeteringen in het Nederlandse stelsel voor de implementatie en uitvoering van het Verdrag van Aarhus nodig om dit stelsel robuust en toekomstbestending te maken?"*
>
> *Wat zijn mogelijk kwetsbare punten in het Nederlandse stelsel van regelgeving en uitvoering in het licht van de vereisten van het Verdrag van Aarhus en de relevante Europese regelgeving?*
>
> *Welke oplossingen zijn er om de geconstateerde gebreken en mogelijke gebreken in de implementatie en uitvoering van het VvA te ondervangen, welke concrete maatregelen zijn nodig om deze punten aan te pakken en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter versterking van het stelsel?*

Implementatiegebreken, oorzaken in het Verdrag

De normen in het VvA zijn onvoldoende specifiek om zonder nadere interpretatie toegepast te kunnen worden in het nationale recht. Bij die nadere interpretatie moet rekening worden gehouden met de grenzen die gesteld worden door de Europese wetgever, het HvJ EU, het Nalevingscomité, en de vergadering van de Partijen (vvdP). Het Nalevingscomité, dat is ingesteld door de vvdP, kan constateren dat een bepaalde praktijk of bepaling van nationaal recht in strijd is met het VvA en aanbevelingen doen over hoe het nationale recht in overeenstemming kan worden gebracht met het VvA. Het is nuttig onderscheid te maken tussen de bevindingen en de aanbevelingen. Het volgen van de aanbevelingen is *een* manier waarop strijd met het Verdrag kan worden opgeheven, maar het is niet de enige manier. De aanbevelingen hebben dan ook geen verbindende kracht, en scheppen geen verplichtingen voor verdragspartijen. Als de vvdP de bevindingen bekrachtigd zijn die bevindingen wel bindend. Omdat de vvdP de bevindingen van het Nalevingscomité tot nog toe altijd bekrachtigt, heeft het Nalevingscomité, naast het HvJ EU, grote invloed op de interpretatie van het Verdrag.

Die betekenis van de verdragsbepalingen zoals geïnterpreteerd door het HvJ EU en het Nalevingscomité en de vvdP wordt pas in de loop van de tijd duidelijk. Het risico op verdragsschendingen ligt daarom steeds op de loer.

Uit de analyse van de Nederlandse implementatie en uitvoering komen geen structurele gebreken in de Nederlandse implementatie naar voren. Wel is op een aantal punten het Nederlandse recht in strijd met relatief duidelijke verdragsbepalingen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het overschrijden van de verstrekkingstermijn van milieu-informatie van art. 4 lid 2 VvA. Gedurende het wetgevingsproces lijkt daar op enig moment het VvA uit het oog verloren te zijn. Ook de interpretatie door de rechter van

normen die niet specifiek verdragsverplichtingen implementeren ontwikkelt zich soms zo, dat de uitleg die aan de norm wordt gegeven niet langer in lijn is met het VvA.

De oorzaak van de onvoorziene implementatiegebreken ligt daarnaast in de onbepaaldheid van de bepalingen van het VvA, en de soms onvoorspelbare interpretatie van die bepalingen door het Nalevingscomité en het HvJ EU. Het comité hanteert niet steeds dezelfde interpretatiemethoden, en komt soms tot een uitleg die niet te verklaren is vanuit de letter en de doelstellingen van het Verdrag. Het overgrote deel van de gebleken gebreken in de omzetting van het VvA lijkt ons niet of moeilijk voorzienbaar te zijn geweest. Wil men toekomstige conflicten met het VvA zoveel mogelijk voorkomen, dan zou natuurlijk ervoor kunnen worden gekozen in de regel de meest ruime opvatting over de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te volgen en de mogelijkheden van participatie en rechtsbescherming voor besluiten die onder art. 6 en art. 9 van het Verdrag vallen zo te verruimen dat aan deze meest ruime interpretatie van deze normen wordt voldaan. Een dergelijke benadering kan echter andere belangen, zoals effectiviteit en snelheid van besluitvorming, in het gedrang brengen. De angst voor mogelijke conflicten met het VvA zou dan leidend zijn voor de inrichting van besluitvormingsprocedures en niet de opvattingen over hoe zorgvuldigheid, democratische participatie en rechtsbescherming het beste kunnen worden gecombineerd met snelheid en slagvaardigheid van besluitvorming. Een dergelijke benadering lijkt ons daarom niet wijs. Het nadenken over een betere implementatie van het Verdrag zou moeten zijn gericht op het verkleinen van de kans op (toekomstige) conflicten, maar niet op het uitsluiten daarvan. Daarbij zou de eigen Nederlandse opvatting over hoe zorgvuldigheid, democratische participatie en rechtsbescherming het beste kunnen worden gecombineerd met snelheid en slagvaardigheid van besluitvorming leidend moeten zijn.

Sommige bevindingen van het Nalevingscomité zijn voor discussie vatbaar. Zij berusten op interpretaties van de verplichtingen van het Verdrag door het Nalevingscomité die moeilijk waren te voorzien omdat ze afwijken van de interpretatie van inhoudelijk vergelijkbare bepalingen, bijvoorbeeld in het EU-recht, of zelfs afwijken van EU-rechtelijke bronnen, zoals jurisprudentie van het HvJ EU. De vraag is hoe met de uitlatingen van het Nalevingscomité moet worden omgegaan indien de Nederlandse regering een andere opvatting blijft toegedaan dan het comité. Voor zover het HvJ EU de desbetreffende vraag al uitdrukkelijk heeft besproken en de opvatting van het Nalevingscomité afwijkt van die van het HvJ EU lijkt het mogelijk het advies van het comité niet op te volgen met een beroep op de interpretatie door het HvJ EU, temeer wanneer het HvJ EU zich heeft uitgesproken over de verenigbaar van Unierecht met het VvA. Het Hof is immers als enige rechter bevoegd hierover te oordelen.

Wanneer de bevindingen van het Nalevingscomité worden bekrachtigd door de vvdP dient de Nederlandse rechter daar rekening mee te houden. Het is echter niet de enige factor waar hij rekening mee moet houden, en met name wanneer de uitleg van het Nalevingscomité geen recht doet aan de doelstellingen van het Verdrag, zien wij wel wat ruimte om daarvan af te wijken. Weliswaar kunnen het Nalevingscomité en de vvdP zich dan op het standpunt blijven stellen dat Nederland het VvA niet correct naleeft, maar bij het beoogde niet-confronterende karakter van de nalevingsprocedure lijkt het onvermijdelijk dat soms verschil van mening blijft bestaan over de beste manier om het Verdrag na te leven.

Een alternatieve weg om duidelijkheid te verkrijgen, of de interpretatie van de verdragsbepalingen te sturen, is het instigeren van een verduidelijking van het Verdrag door de vvdP, eventueel in een nieuw guidance instrument, of, in extreme gevallen, het aansturen op een wijziging van de verdragstekst.

Implementatiestrategieën

Met de onzekerheid over de wijze waarop de verdragsbepalingen uit worden gelegd kan op verschillende wijze worden om te gaan. Wij onderscheiden in het rapport zes verschillende implementatiestrategieën: het één op één overnemen van open normen in het nationale recht; het 'vertalen' van Aarhus-begrippen en -normen naar het bestaande nationale juridische kader, waarbij het nationale recht binnen de werkingssfeer van het VvA verdragsconform geïnterpreteerd dient te worden; het 'vertalen' van Aarhus-begrippen en -normen waarbij een aanvullende regeling wordt getroffen voor gevallen waar op voorhand duidelijk is dat het nationale recht niet voldoet; het kiezen voor een ruimer toepassingsbereik in het nationale recht, waardoor bij twijfel over de reikwijdte van een norm of begrip het risico op verdragsschendingen beperkt blijft; het concretiseren van open normen door de wetgever; en het concretiseren van open normen in lagere regelgeving.

Implementatie zou daarbij zo veel mogelijk moeten voldoen aan de volgende criteria:

1. Aan de eisen van het VvA voldoen (correcte implementatie);
2. Ook houdbaar zijn wanneer het HvJ EU of het Nalevingscomité een onvoorziene interpretatie geven aan het Verdrag (robuuste implementatie);
3. Eenvoudig toepasbaar zijn in de rechtspraktijk;
4. Geen inspraak en rechtsbescherming vereisen terwijl dat niet is vereist op basis van het VvA.

Deze criteria zijn echter niet eenvoudig tegelijkertijd te realiseren. Er is geen strategie aan te wijzen die in alle gevallen superieur is, omdat steeds het belang van een robuuste implementatie zal moeten worden afgewogen tegen uitvoeringslasten en de belangen van derden.

In hoofdlijnen is van de zes mogelijkheden het implementeren van de verplichtingen uit het VvA de optie een Aarhus-specifieke open norm te gebruiken om verplichtingen te implementeren het meest robuust. De Nederlandse wet is op die manier vanzelfsprekend in overeenstemming met het VvA. Zij garandeert echter niet dat in de uitvoeringspraktijk de norm steeds wordt nageleefd. Naar zijn aard is een dergelijke open norm immers voor meerdere interpretaties vatbaar. Wanneer een open norm onvoldoende is uitgekristalliseerd, zijn aanvullende maatregelen nodig om verdragsschendingen in de uitvoeringspraktijk te voorkomen.

Eén mogelijkheid is het nader concretiseren van de norm in wet- en regelgeving. Een aantal verdragsnormen laat zich echter lastig concretiseren in wet- en regelgeving. Een lijst van Aarhus-besluiten, een vaste termijn voor het indienen van zienswijzen, of een concretisering van begrippen als milieu-informatie of betrokken publiek dragen altijd het risico in zich dat de lijst incompleet is, of dat zich een concreet geval voordoet waarin toepassing van de wettelijke norm toch tot een verdragsschending leidt.

Wanneer en in zoverre al voldoende duidelijk is op welke manier een Aarhus-norm geconcretiseerd moet worden, zou de wetgever er dan ook voor moeten kiezen dat zelf te doen. Vaak is de betekenis die aan de norm moet worden gegeven echter fluïde. Het HvJ EU en het Nalevingscomité komen tot verrassende interpretaties van het VvA. Worden open normen in de wet geconcretiseerd, dan ontstaat het risico dat die concretisering in strijd is met de uitleg van het HvJ EU of het Nalevingscomité. Dat is niet anders bij ander internationaal en Unierecht, maar de onbepaaldheid van het VvA en de in de praktijk zeer grote invloed van het Nalevingscomité bij de uitleg van het Verdrag maken dat dit risico bij het VvA groter is dan gebruikelijk.

Een open norm, al is het in de vorm van een vangnetnorm, is dan de enige manier om te zorgen dat de wet steeds in overeenstemming is met het VvA. Voor de uitvoeringspraktijk blijven dergelijke bepalingen echter lastig toepasbaar.

Een robuuste wijze om te voldoen aan de verplichtingen in het VvA is een Aarhusspecifieke open norm op te nemen in de Nederlandse wet, waar vervolgens in een richtsnoer of een handreiking uitwerking aan wordt gegeven. Dit biedt de mogelijkheid een levend document op te stellen, waarin de meest recente ontwikkelingen rond de uitleg van het Verdrag direct een plaats kunnen krijgen. Deze richtsnoeren moeten dan wel hun weg naar de uitvoeringspraktijk vinden. Wij geven in overweging het opstellen van deze handreikingen in handen te leggen van een op te richten Aarhus-expertisecentrum. Dat draagt er ook aan bij dat zij beter vindbaar zijn. Dat is des te meer van belang, omdat het VvA ook buiten het omgevingsrecht van belang kan zijn.

Een variant op de implementatie door middel van Aarhusspecifieke open normen, is het aansluiten bij al bestaand nationaal recht. Een voorbeeld is het toekennen van het recht op rechtsbescherming tegen art. 6-besluiten dat toekomst aan leden van het betrokken publiek aan belanghebbenden.

Worden verdragsverplichtingen geïmplementeerd met behulp van bestaande algemene nationale normen en begrippen die voor het hele bestuursrecht gelden, dan zullen die normen binnen de werkingssfeer van het Verdrag Aarhusconform moeten worden geïnterpreteerd. Omdat het gaat om algemene, nationaalrechtelijke normen, is dat echter niet steeds duidelijk voor de uitvoeringspraktijk. Het risico op problemen bij de uitvoering is dan groter. Daartegenover staat het voordeel van een uniforme regeling. Voldoet de nationale regeling ruim aan het VvA, dan kan dit een goede implementatiestrategie zijn. Is er twijfel mogelijk, dan kan dat een reden zijn een Aarhus-specifieke norm te hanteren. Wil men bijvoorbeeld het recht op inspraak beperken, dan kan het wijs zijn het recht op inspraak te beperken tot de thans nog niet in het Nederlands recht bekende groep van ‘het betrokken publiek’ in plaats van tot belanghebbenden. Er is dan duidelijk dat de norm Aarhusconform moet worden geïnterpreteerd.

Bovendien wordt zo voorkomen dat wanneer de Nederlandse interpretatie van een verdragsnorm afwijkt van die van het HvJ EU of het Nalevingscomité algemene nationaalrechtelijke regels in het gedrang komen. Wanneer een regel van Nederlands procesrecht in strijd blijkt met het VvA, zoals dat het geval blijkt voor art. 6:13 Awb, art. 8:69a Awb en door het uitsluiten van niet-belanghebbenden die deel hebben genomen aan een inspraakprocedure van beroep, is de meest robuuste oplossing de beperkende regel over de gehele linie af te schaffen. In deze gevallen gaat een zo robuust mogelijke implementatie echter ten koste van regels die andere belangen beogen te beschermen. Dat is niet altijd wenselijk, zeker niet in die gevallen waar ruime toegang tot informatie, inspraak en rechtsbescherming niet lijken te leiden tot inhoudelijk betere besluitvorming. Dat het afschaffen van het relativiteitsvereiste, ook buiten de reikwijdte van het VvA, de meest robuuste wijze is om gevolg te geven aan de eisen die voortvloeien uit art. 9 VvA is dan bijvoorbeeld ook onvoldoende om te concluderen dat dit dus de aangewezen weg is. Daarvoor moet het belang van een robuuste interpretatie en een uniforme regeling worden afgewogen tegen de positieve effecten van de regel die strijdig is met het VvA. Dat is een politieke keuze waar wij geen aanbeveling over doen.

De meest in het oog vallende implementatieproblemen en de daarvoor voorgestelde oplossingen

In het rapport is een overzicht gegeven van de implementatieproblemen. In het rapport zijn per probleem de mogelijkheden tot een verbetering van de Nederlandse implementatie aangegeven. Vaak zijn er meerdere mogelijkheden met voor- en nadelen. Voor zover de hiervoor genoemde criteria voor een robuuste implementatie dat mogelijk maken is een aanbeveling uitgesproken hoe het probleem volgens de onderzoekers het best zou kunnen worden opgelost. In een aantal gevallen is de keuze echter vooral een vraag van politieke voorkeur. Dan is geen aanbeveling gedaan.

Het onderscheiden van ‘de meest belangrijke’ en ‘minder belangrijke’ problemen is in sterke mate arbitrair. Het Nederlandse recht moet immers over de gehele linie aan het VvA voldoen. Toch zijn er enkele vragen die in de bestuursrechtelijke en politieke discussie bijzonder sterk de aandacht trekken of die bijzonder verstrekkende consequenties (kunnen) hebben. In het bijzonder wijzen wij daarom op de volgende punten.

Het ‘vertalen’ van participatie als ‘inspraak’

Art. 6 VvA heeft betrekking op ‘participatie’ in de besluitvorming omtrent het toestaan van activiteiten met significante gevolgen voor het milieu. Het VvA benadrukt daarbij de noodzaak van participatie op een vroeg tijdstip. In de Nederlandse vertaling van het VvA is in art. 6 het begrip ‘inspraak’ gebruikt. Dat is het inbrengen van zienswijzen tegen een ontwerp-besluit, dus in een late fase van de besluitvorming. Dat veroorzaakt fricties. Met uitsluitend inspraak kan niet zonder meer aan de eisen van art. 6 VvA worden voldaan. Wij bevelen daarom ook aan om de Nederlandse vertaling van het VvA aan te passen, zodat steeds sprake is van (publieks-) participatie in plaats van inspraak. Daardoor wordt ook beter duidelijk, dat wanneer een recht op participatie is toegekend het VvA van toepassing is en dat daar ook een recht op toegang tot de rechter bij hoort, in zoverre dat de rechter moet kunnen oordelen over de vraag of dit participatierecht correct is toegepast.

De reikwijdte van de participatieverplichting is onduidelijk (art. 6 lid 1 sub b en art. 6 lid 10 VvA).

Is op voorhand duidelijk dat een besluit een Aarhus-besluit is, dan kan de wetgever de uov van toepassing verklaren. Is dat niet op voorhand duidelijk, dan kan het bestuursorgaan zelf Aarhusconform gebruik maken van de bevoegdheid uit art. 3:10 Awb en de uov van toepassing verklaren. Om het VvA robuust te implementeren, lijkt een vangnetbepaling onmisbaar. Wij bevelen daarom aan afdeling 3.4 Awb aan te vullen met een bepaling dat bestuursorganen de uov van toepassing verklaren wanneer sprake is van een beslissing waarvoor art. 6 VvA inspraak vereist. Nieuwe inzichten op basis van bevindingen van het Nalevingscomité of het HvJ EU kunnen dan direct in de uitvoeringspraktijk worden doorgevoerd, zonder dat nieuwe wetgeving noodzakelijk is. Daarbij moet ook worden betrokken, dat niet alleen bij vergunningen voor activiteiten met aanzienlijke milieugevolgen, maar ook bij aanpassingen in dergelijke activiteiten die al vergund zijn, zelfs als die geen aanzienlijke milieugevolgen hebben, participatie vereist kan zijn. De verantwoordelijkheid te bepalen of sprake is van een Aarhus-besluit kan echter niet volledig bij de uitvoering worden neergelegd. Een combinatie van een zo nauwkeurig mogelijke identificatie van Aarhus-besluiten in wet- en regelgeving in combinatie met een vangnetbepaling lijkt daarom de beste oplossing.

Aan wie moeten participatierechten worden toegekend (art. 6 VvA)?

Voor de te maken afweging tussen een zeer robuuste, maar ook zeer ruime implementatie van art. 6 VvA door inspraak en beroep open te stellen voor eenieder en een minder ruime, maar ook minder robuuste implementatie door inspraak en beroep voor ‘Aarhus-besluiten’ te beperken tot waar het Verdrag om vraagt, dus ‘het betrokken publiek’ doen wij geen aanbeveling. Dat is een politieke afweging. Indien wordt gekozen om alleen het betrokken publiek inspraakrechten toe te kennen, 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. Alternatief kan worden gekozen om te volstaan met een interpretatie van het belangenhebbendenbegrip conform het VvA.

Toegang tot de rechter mag niet afhankelijk worden gesteld van het doorlopen van een inspraakprocedure (art. 6:13 Awb)

De reparatie van dit gebrek dat het HvJ EU in het 'Varkens in Nood-arrest' heeft vastgesteld zal worden voorzien via een apart wetgevingstraject. Daarbij zijn verschillende oplossingen mogelijk. Art. 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. Wij doen hiervoor geen aanbeveling.

Er is rechtsbescherming vereist voor eenieder die heeft deelgenomen aan een in het nationaal recht voorziene mogelijkheid tot participatie

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 participatiemogelijkheid is geboden en met de inbreng in de participatie voldoende rekening is gehouden, ook wanneer dit recht op participatie niet door het Verdrag wordt vereist.

Het relativiteitsvereiste lijkt in strijd met het vereiste van materiële en formele toetsing (art. 8.69a Awb)

De conclusie dat het relativiteitsvereiste (art. 8.69a Awb) niet te verenigen is met de interpretatie van art. 9 lid 2 VvA door het Nalevingscomité lijkt onontkoombaar. Het HvJ EU is dezelfde opvatting toegedaan wat betreft milieuorganisaties, maar acht het mogelijk het relativiteitsvereiste toe te passen op particulieren. Uitgaande van een robuuste reparatie waarmee ook aan de eisen van het Nalevingscomité wordt voldaan kan om het gebrek in de Nederlandse wetgeving te repareren het relativiteitsvereiste geheel worden afgeschaft, of de Awb kan worden aangepast met een bepaling die de toepassing van art. 8:69a Awb op belanghebbenden uitsluit die in beroep gaan tegen Aarhus-besluiten.

Overzicht van aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn hieronder weergegeven.

Algemene aanbevelingen

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

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 VvA.

   Het expertisecentrum verwerkt ontwikkelingen met betrekking tot de interpretatie van het VvA in een levend document, dat gemakkelijk vindbaar en toegankelijk is voor de uitvoeringspraktijk.

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 Aarhusspecifieke open norm) 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 Hof van Justitie EU en de aanbevelingen van het Nalevingscomité wordt bepaald. Alternatief kan worden gekozen om te volstaan met een interpretatie van het belanghebbendenbegrip conform het VvA.

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

Aanbevelingen met betrekking tot toegang tot informatie

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.

   Kiest de wetgever ervoor de huidige regeling te handhaven, dan is er een risico op verdragsschendingen. Desalniettemin is deze optie niet in strijd met het VvA, zolang leden van het publiek in de praktijk daadwerkelijk toegang kunnen krijgen tot informatie die berust bij overheidsinstanties die geen bestuursorgaan zijn.

   Krijgen bestuursorganen daarnaast de nodige instrumenten in handen om te zorgen dat onder hun verantwoordelijkheid werkzame instellingen actief informatie met hen delen, dan zullen zij goed in staat zijn om aan hun verantwoordelijkheid onder de Woo gevolg te geven.

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 Wm verdragsconform worden toegepast. Een nadere specificering van dit begrip in de wet is niet nodig.

   Wel moeten nieuwe inzichten over de juiste interpretatie van dit begrip toegankelijk zijn voor de uitvoeringspraktijk. Daarvoor zijn de nodige initiatieven ontplooid. We zien geen noodzaak tot aanvullende maatregelen.

   Komt het tot de oprichting van het door ons voorgestelde expertisecentrum, dan kan deze informatie vanuit dat centrum worden ontsloten.

7. In de Woo zou de beslistermijn voor verzoeken om toegang tot milieu-informatie moeten worden verkort zodat de maximale beslistermijn van twee maanden uit art. 4 lid 2 VvA niet kan worden overschreden.

8. Tot de Woo gewijzigd is, moeten bestuursorganen bij het beoordelen van een verzoek om milieu-informatie art. 4.4 Woo Aarhus- en richtlijnconform toepassen. Dat betekent dat zij moeten 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, ook wanneer aan derdebelanghebbenden de gelegenheid moet worden gegeven zienswijzen in te dienen.

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.

Eventueel kan de procedure voor het besluiten op een verzoek om milieu-informatie ook op niveau van de wet gewijzigd worden, zodanig dat bestuursorganen voor zij een verzoek om informatie weigeren steeds onderzoeken of daadwerkelijk schade optreedt aan de in de Woo beschermde belangen.

Aanbeveling met betrekking tot participatie

10. Pas de Nederlandse vertaling van het VvA 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.

11. Afdeling 3.4 uov wordt aangevuld met een vangnetbepaling dat bestuursorganen de uov van toepassing verklaren wanneer sprake is van een beslissing waarvoor art. 6 VvA inspraak vereist.

    Nieuwe inzichten op basis van bevindingen van het Nalevingscomité of het HvJ EU kunnen dan direct in de uitvoeringspraktijk worden doorgevoerd, zonder dat nieuwe wetgeving noodzakelijk is.

Voor zover al duidelijk is dat bepaalde categorieën besluiten onder art. 6 VvA kunnen vallen, kunnen meer specifieke wijzigingen in wet- en regelgeving worden doorgevoerd:

12. Wijzig art. 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 basisparameters van de activiteit niet significant kan wijzigen of de significante milieu-aspecten van de activiteit adresseert.

13. 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 milieu-effecten teweeg kan brengen.

    Wanneer aan een bestaande activiteit die aanzienlijke milieu-effecten 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 milieu-aspecten van de activiteit adresseren.

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

Met betrekking tot participatie in een vroeg stadium doen we de volgende aanbevelingen:

15. Om aan art. 6 (4) VvA te voldoen in die gevallen waarin de uov niet voldoet, kan de wetgever bij Aarhusbesluiten vaker een projectbesluit verplicht stellen, of kan inspraak worden gekoppeld aan de aanvraag in plaats van het ontwerpbesluit.

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.

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 art. 6 VvA valt.

Overige aanbevelingen met betrekking tot participatie:

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

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.

20. Er is geen onmiddellijke actie nodig met betrekking tot 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.

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

Aanbevelingen met betrekking tot rechtsbescherming:

22. Art. 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.

23. Indien aan leden van het publiek, niet zijnde leden van het betrokken publiek, een recht op participatie wordt toegekend (zie paragraaf 2.2.5.2), 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 introduceren ten einde een te nauwe interpretatie van het begrip 'belanghebbende' te voorkomen die niet in overeenstemming is met de eisen van art. 6 VvA en art. 9 lid 2 VvA.

24. Om te voldoen aan het VvA 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 art. 8:69a Awb op belanghebbenden die in beroep gaan tegen Aarhus-besluiten uitsluit.

25. Om te voldoen aan het VvA zoals dat wordt geïnterpreteerd door het HvJ EU kan eventueel worden volstaan met het richtlijnconform interpreteren van art. 8:69a Awb.