

28 663

Milieubeleid

Nr. 85          Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2026

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 Tweede Kamer.<sup>1</sup> In de afgelopen jaren is in een aantal zaken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Aarhus Nalevingscomité geconstateerd dat Nederland op punten niet voldeed of nog niet voldoet aan het Verdrag betreffende toegang tot informatie, publieke inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuzaken (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 van Aarhus robuust en toekomstbestendig te maken. Daarop heeft de Kamer op 20 december 2024 de eerste beleidsreactie ontvangen.<sup>2</sup> Bij deze ontvangt de Kamer de tweede en laatste beleidsreactie. De reden dat de reactie in twee delen plaatsvindt, is dat het vorig jaar nog niet mogelijk was om volledig te reageren op de aanbevelingen.

Daarvoor zijn toen twee redenen genoemd:

1. Er was meer tijd nodig om de aanbevelingen over artikel 6 en 7 Verdrag en de implicaties daarvan nader te bestuderen. Artikel 6 regelt inspraak over besluiten over specifieke activiteiten. Artikel 7 regelt inspraak over plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu.
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 bevond zich op dat moment nog in de fase van ambtelijke voorbereiding.

De aanbevelingen<sup>3</sup> zijn door de onderzoekers in categorieën aangeboden, die aansluiten bij de pijlers van het Verdrag. Allereerst

---

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

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2024/25, 28 663, nr. 83.

<sup>3</sup> 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 de lengte geparafraseerd opgeschreven in deze Kamerbrief. Voor het volledige overzicht wordt verwezen naar het overzicht van aanbevelingen in de managementsamenvatting.

enkele algemene aanbevelingen. Als tweede aanbevelingen met betrekking tot toegang tot informatie; deze aanbevelingen zijn in de eerste beleidsreactie al volledig beantwoord.<sup>4</sup> Als derde aanbevelingen met betrekking tot inspraak en participatie en als laatste aanbevelingen met betrekking tot rechtsbescherming. Deze laatste aanbevelingen hebben met name betrekking op het 'Varkens in Nood' reparatiewetsvoorstel.<sup>5</sup> Deze categorisering wordt ook in de Kamerbrief aangehouden.

Deze brief geeft een tweede reactie op de openstaande aanbevelingen uit het onderzoek, en geeft de laatste stand van zaken van enkele aanbevelingen die al in de eerste reactie aan bod kwamen. Een gedetailleerde reactie per aanbeveling wordt als bijlage toegevoegd aan deze Kamerbrief (bijlage 1).

Vanwege de samenhang met het 'Varkens in Nood' reparatiewetsvoorstel wordt de brief mede namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verstuurd.

#### **Algemene aanbevelingen**

In het onderzoek worden enkele algemene aanbevelingen gedaan. De onderzoekers stellen voor een Aarhus-expertisecentrum op te richten dat uitleg geeft over open normen in de Nederlandse wet en duidelijkheid te creëren over de interpretatie van het Verdrag.

De aanbeveling 2 en 4 zullen worden ingevuld door de samenwerking tussen de betrokken departementen verder te versterken en gezamenlijk te werken aan verduidelijking van de uitleg van het Verdrag. Dit maakt het eenvoudiger om informatie te verspreiden over de werkingssfeer van het Verdrag en richtsnoeren vanuit het Rijk te ontwikkelen. Het is duidelijk dat er behoefte is aan richtsnoeren voor de praktijk, hier wordt dan ook prioriteit aan gegeven.

#### **Aanbevelingen met betrekking tot inspraak en participatie**

De onderzoekers stellen voor de vertaling van het Verdrag aan te passen, zodat er steeds sprake is van (publieks-)participatie in plaats van inspraak. Er is op dit moment geen aanleiding om hier invulling aan te geven.

De onderzoekers stellen daarnaast meerdere wetswijzigingen voor, waaronder drie aanbevelingen (aanbevelingen 15, 16 en 17) om vroegtijdige inspraak te verzekeren. Deze aanbevelingen worden voorbarig geacht. Er is bijvoorbeeld nog geen duidelijke jurisprudentie of het is niet duidelijk hoe vaak het omschreven

---

<sup>4</sup> De volgende aanbevelingen zijn in de eerste beleidsreactie al aan bod gekomen en volledig beantwoord: 1, 5 t/m 9, 18, 20.

<sup>5</sup> Aanbeveling 3 en 11 zijn aan deze categorie toegevoegd vanwege de link met het 'Varkens in Nood' reparatiewetsvoorstel.

probleem in de praktijk voorkomt. Ook wordt er geen opvolging gegeven aan de specifiekere wetwijzigingen zoals voorgesteld in aanbevelingen 12 en 13.

Wel zal er worden gezien of de toepasselijke wet-of regelgeving zou kunnen worden aangevuld met een bepaling die specificereert welke informatie beschikbaar moet worden gesteld in inspraakprocedures over een Aarhus-besluit. Zoals voorgesteld door de onderzoekers in aanbeveling 19.

In aanbeveling 21 stellen de onderzoekers dat deelname aan inspraak bij plannen en programma's mogelijk moet blijven voor eenieder. Dit is al het uitgangspunt.

Wel verdient de reikwijdte van het inspraakrecht van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus nog aandacht. Dit wordt toegelicht in een richtsnoer die zal worden opgesteld in overleg tussen de betrokken departementen. Dit sluit ook aan bij de opvolging van aanbeveling 14, waar niet wordt gekozen voor een wetwijziging, maar voor het ondersteunen van de praktijk met informatie.

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

Het Hof van Justitie oordeelde in het 'Varkens in Nood-arrest'<sup>6</sup> dat de zienswijzevoorwaarde<sup>7</sup> niet meer als ontvankelijkheidseis voor de toegang tot de rechter mag worden gesteld aan 'het betrokken publiek'.

De onderzoekers doen aanbevelingen wat betreft de rechten die wel of niet worden toegekend aan het betrokken publiek, hoe dat begrip verschilt van het belanghebbend begrip en hoe er met de zienswijzevoorwaarde om moet worden gegaan.

Aanbevelingen 3, 11, 22 en 23 worden betrokken bij de verdere uitwerking van het 'Varkens in Nood'-reparatiewetsvoorstel, waarover de Afdeling advisering van de Raad van State onlangs op 22 april advies heeft uitgebracht.<sup>8</sup> Verder wordt aanbeveling 24 over het afschaffen van het relativiteitsvereiste niet opgevolgd. Wel is het kabinet het eens met aanbeveling 25 over de mogelijkheid voor de bestuursrechter om artikel 8:69a Awb richtlijnconform te interpreteren.

#### **Tot slot**

In het belang van een goede implementatie van het Verdrag van Aarhus is er uitvoerig gekeken naar de aanbevelingen en mogelijkheden voor opvolging. Daarbij is ook kritisch gekeken naar de uitvoerbaarheid in de praktijk. Er is voor gekozen om enkele

---

<sup>6</sup> ECLI:EU:C:2021:7.

<sup>7</sup> De voorwaarde dat een belanghebbende eerst een zienswijze moet indienen over het ontwerpbesluit voordat hij beroep mag instellen.

<sup>8</sup> W16.25.00197/II.

aanbevelingen wel en enkele aanbevelingen niet op te volgen.

Het streven is om het stelsel voor de implementatie en uitvoering van het Verdrag van Aarhus robuust en toekomstbestendig te maken. De Kamer zal op de daarvoor geëigende manier worden geïnformeerd over de aangekondigde wijzigingen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,  
A.W.H. Bertram