

Zienswijze en informatie in de inspraakprocedure
UITVOERINGSVERSLAG VERDRAG VAN AARHUS 2021

Jan Haverkamp – Greenpeace, WISE, Nuclear Transparency Watch

7 september 2021

1. De website

https://www.internetconsultatie.nl/implementatieverslag_verdrag_van_aarhus_2021 geeft een overzicht van documenten die van belang zijn voor deze publieksconsultatie. Wat daarbij mist is de documentatie die gerelateerd is aan de twee zaken waar Nederland in *non-compliance* met het Verdrag van Aarhus is bevonden door het Nalevingscomité van het Verdrag van Aarhus (ACCC): [ACCC/C/2014/104](#), inclusief [de nalevingsbeoordeling](#) voor de opkomende 7^e Meeting of Parties (MoP7), en [ACCC/C/2014/124](#). Bij de beoordeling van dit rapport zijn deze bevindingen uiterst relevant.

Alle relevante documentatie kan gevonden worden op:

ACCC/C/2014/104 – https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2014.104_netherlands

ACCC/C/2014/124 – https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2014.124_netherlands

Deze bevindingen en de gerelateerde documentatie is van belang – ook voor het publiek – omdat daaruit blijkt dat Nederland ondanks de in het onderhavige rapport beschreven maatregelen nog steeds niet voldoet aan haar verplichtingen onder Aarhus.

2. Ad pag. 4, punt 3(e) – Bevordering van Aarhus in internationale fora

Hierbij zou moeten worden vermeld, dat de Raad van State op 15 april 2020 geconstateerd heeft, dat Nederland zijn verplichtingen onder art. 3(7) van het Verdrag ook niet was nagekomen in zijn contacten met de IAEA (ECLI:NL:RVS:2020:1071, Uitspraak [201903851/1/A3](#)). Het ging hier om toegang tot informatie onder art. 4 van het Verdrag. Dit is intussen hersteld.

Over het algemeen moet worden geconstateerd, dat Nederland niet erg pro-actief is met het bevorderen van de beginselen van het Verdrag van Aarhus waar het zaken rondom kernenergie betreft. Niet alleen in de IAEA, waar de beginselen van het Verdrag van Aarhus vrijwel geen enkele rol spelen, maar ook in de OECD-NEA en WENRA zien we gaten betreffende de implementatie van de artikelen 3, 4, 6, 7 en 9 van het Verdrag, ook in situaties die landen betreffen die Partij zijn bij het Verdrag van Aarhus. Daar zouden Nederlandse vertegenwoordigers een actieve rol moeten spelen om:

- a) toegang tot informatie te verbeteren met art. 4 van het Verdrag als leidraad;
- b) publieksconsultatie te bewerkstelligen voor belangrijke beslissingen;
- c) het publiek (*civil society*) als belangrijk stakeholder in discussies mee te nemen;
- d) beroepsmogelijkheden te creëren voor publiek met een belang bij belangrijke beslissingen.

3. Ad pagina 4, punt 3(f) – Waarborging van het Verdrag in Nederlandse wetgeving

Er wordt gesteld dat de uitoefening van rechten uit hoofde van het Verdrag voldoende gewaarborgd is door ondermeer de Wmb, de Wob en de Awb. Echter, zoals is aangeven door Greenpeace en WISE tijdens de nalevingsbeoordeling van de ACCC in de zaak ACCC/C/2014/104, en recent uitvoerig is ingebracht in een nieuwe communicatie aan de ACCC, heeft Nederland art. 6(1) in samenhang met Annex I(1) en (22), in samenhang met art. 6(10) van het Verdrag niet afdoende geïmplementeerd. Waar de oprichting, wijziging of uitbreiding van thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties, als ook van windturbineparken vallen onder deel C van de bijlage aan het [Besluit milieueffectrapportage](#), vallen wijziging of uitbreiding van kerncentrales onder deel D van die bijlage. Dit betekent dat waar voor wijzigingen en uitbreidingen van thermische en windcentrales een m.e.r. (en dus publieksconsultatie betreffende het milieu als gedefinieerd onder art. 6 van het Verdrag van Aarhus) verplicht is, wordt dit bij kerncentrales overgelaten aan een oordeel van de verantwoordelijke autoriteit of er negatieve milieugevolgen zijn of niet. Dit is in directe tegenspraak met art. 6(1) in samenhang met Annex I(1) en (22) van het Verdrag van Aarhus, waarin “iedere verandering aan of uitbreiding van” kernenergie, net als thermische en windcentrales, onderhavig hoort te zijn aan art. 6 van het Verdrag van Aarhus. Dit betekent ook dat voor iedere heroverweging of update van kernenergieinstallaties volgens art. 6(10) van het Verdrag, de artikelen 6(2-9) moeten worden toegepast, *mutatis mutandis* en waar toepasselijk. Dit betekent dat in dit geval de omzetting van het Verdrag van Aarhus niet is gewaarborgd in Nederlandse wetgeving. Om in lijn te komen met het Verdrag moet Nederland wijzigingen en uitbreidingen van kerncentrales onderbrengen in punt C 22.3 en ook C 22.4 – C 23 aanpassen.

4. Ad pagina 4 punt 3(f) – Gebruik van UOV in relatie met Aarhus

Door een aantal maatregelen heeft de overheid publieksinspraak in planningsprocedures ondergebracht in een zogenaamde UOV, een Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure. Publieksinspraak onder een UOV is echter niet equivalent aan publieksinspraak onder het Verdrag van Aarhus, en voldoet in de praktijk niet aan de verplichtingen onder art. 6 van het Verdrag. Dit werd bevestigd door de ACCC in haar bevindingen in ACCC/C/2014/104 en de daaropvolgende *compliance review*. De UOV zou òf moeten worden aangepast met een verplichting alle relevante milieuinformatie ter beschikking te stellen tijdens de procedure en zienswijzen betreffende het milieu mee te nemen in de uiteindelijke beslissing, of de plicht tot een m.e.r. moet worden uitgebreid tot alle beslissingen die vallen onder het Verdrag van Aarhus. Zo lang dit niet het geval is, voldoen UOV's niet aan de verplichtingen onder het Verdrag van Aarhus.

5. Ad pagina 4 punt 5 – portaal Atlas Leefomgeving

Hoewel het idee van zo'n Atlas geweldig is, is de uitwerking nogal minimalistisch. Op het gebied van kernenergie, bijvoorbeeld, wordt slechts zeer summiere informatie aangeboden: de twee maatregelzones rondom de kerncentrale Borssele. Informatie over de maatregelzones rondom de twee onderzoeksreactoren in Petten en Delft, de Emsland kerncentrale bij Lingen (Duitsland) net over de grens van Twente en rond de kerncentrales Tihange en Doel in België ontbreekt – in alle gevallen valt er ook Nederlands grondgebied binnen deze zones. Informatie over de maatregelzones voor kinderen en zwangere vrouwen (de zogenaamde tweede ring)

ontbreekt volledig. Er is geen informatie over kernenergie-gerelateerde inrichtingen zoals de opslag van radioactief afval (Petten, Borssele, en andere), noch over uraniumverrijking (Almelo). Geen informatie over gebieden die worden aangemerkt als mogelijke standplaatsen van kerncentrales, of als mogelijke standplaatsen voor radioactief-afval-berging. Geen informatie van het stralingsmetingsnetwerk van het RIVM – informatie die allemaal al in GIS beschikbaar is. Kortom, een inkijkje in dit kleine deel van milieuinformatie laat zien dat de Atlas Leefomgeving een aardig idee is, maar zeker nog niet een voorbeeld van *best practice* voor de implementatie van art. 5 kan worden genoemd.

6. Ad pagina 8, punt 8 – Belemmeringen bij de uitvoering van artikel 4

Hoewel het vaststellen van de bevindingen van ACCC/C/2014/124 pas plaatsvond in de laatste maanden en dus buiten de rapportageperiode, vond de discussie over toegang tot informatie van externe bronnen tijdens beroepsprocedures wel plaats tijdens de rapportageperiode. Belangrijke conclusies van die discussie met de ACCC zijn weldegelijk relevant voor deze rapportage – vooral ook de stappen die Nederland denkt te nemen om in de toekomst in lijn te komen met het Verdrag. Het lijkt mij niet terecht dat de behandeling van ACCC/C/2014/124 niet wordt genoemd bij de belemmeringen in de rapportageperiode.

7. Ad pagina 13, punt 15 – Algemene regels, maatwerkvoorschriften

Hier zou zeker het probleem van de foutieve categorisatie van wijzigingen en uitbreidingen van kernenergie in het Besluit milieueffectrapportage deel D op basis van art. 6(1) in samenhang met Annex I (1) en (22) en art. 6(10) van het Verdrag van Aarhus aangesproken moeten worden.

Stellen dat “*Het biedt daarmee tevens een gelijk speelveld voor bedrijven*” blijkt juist in dit geval niet te kloppen: wijzigingen en uitbreidingen van thermische centrales en windturbineparken moeten verplicht aan een m.e.r. worden onderworpen, terwijl kernenergie daarvan wordt uitgezonderd. Dit is in tegenspraak met het Verdrag van Aarhus art.6(1), en art. 6(10) in samenhang met Annex I (1) en (22).

8. Ad pagina 13, punt 15 – activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu

De rapportage stelt “*In overeenstemming met dit artikel is de voorbereidingsprocedure vermeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op vergunningverlening voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu*”. Dit laat één van de punten zien waarin de UOV in de Awb niet in lijn is met het Verdrag van Aarhus. Het Verdrag van Aarhus spreekt niet over nadelige gevolgen voor het milieu, maar over gevolgen voor het milieu. Of die voor- of nadelig zijn is irrelevant in dit respect. (Zie ook paragraaf 56 van [de compliance review van de ACCC](#) voor de MoP7). Bijvoorbeeld bij het vaststellen of publieksinspraak volgens art. 6(2-9) gepast (*appropriate*) is onder art. 6(10), is het beslissende punt of de heroverweging of update gevolgen zou kunnen hebben voor het milieu (sic!). Zolang de Nederlandse praktijk alleen kijkt naar of er nadelige gevolgen zijn voor het milieu, blijft het in strijd met het Verdrag van Aarhus.

9. Ad pagina 14 punt 15 – relevante informatie beschikbaar voor het publiek

Onder de UOV-procedure bevat de Awb bepalingen over de relevante informatie die beschikbaar is voor het publiek. Dit betekent echter in de praktijk, dat alleen als het bevoegd gezag bepaalt dat er een m.e.r. moet plaatsvinden, alle informatie zoals

gedefinieerd in art. 6(6) van het Verdrag van Aarhus beschikbaar komt voor publieksconsultatie. Wanneer deze m.e.r.-plicht volgens het bevoegd gezag niet bestaat, is niet al deze informatie meer verplicht. Ook worden zienswijzen, informatie en opmerkingen van het publiek die het milieu betreffen in dat geval in de praktijk niet meer meegenomen in de uiteindelijke beslissing, maar terzijde gelegd – in tegenspraak met art. 6(8) van het Verdrag van Aarhus. Dit is een verdere illustratie dat de UOV niet in lijn is met het Verdrag van Aarhus.

Later stelt de rapportage: *“De artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht bepalen dat besluiten goed gemotiveerd dienen te zijn en dat de motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit, wat inhoudt dat adequaat moet worden ingegaan op het resultaat van de inspraak.”* Echter, wanneer het bevoegd gezag heeft bepaald dat er geen m.e.r.-plicht bestaat, worden zienswijzen, informatie en standpunten die het milieu betreffen in de praktijk, en afgezegd door de Raad van State, als niet ter zake terzijde gelegd. Dat betekent dat deze stelling niet waar is, en art. 6(8) van het Verdrag van Aarhus met de Awb wordt geschonden.

10. Ad pagina 14, punt 16 – Belemmeringen bij de uitvoering van de leden van artikel 6

Hoe kan deze rapportage nu stellen dat *“Voor zover bekend zijn er in Nederland geen grote belemmeringen bij de uitvoering van de leden van artikel 6”*, wanneer Nederland door de ACCC in 2019 in ACCC/C/2014/104 niet in naleving met het Verdrag van Aarhus is bevonden voor de implementatie van art. 6, en de ACCC in haar *compliance* review voor de MoP7 in 2021 tot de conclusie komt dat Nederland nog steeds het Verdrag in dit geval niet naleeft? Er zijn belemmeringen geconstateerd, en Nederland heeft die tot nog toe niet adequaat aangesproken.

11. Ad pagina 18, punt 28 (b) – *final dispute settlement*

Een nadelig gevolg van dit uitgangspunt is dat wanneer Nederland in *non-compliance* wordt bevonden met een internationaal verdrag als het Verdrag van Aarhus, er geen mogelijkheid van remedie meer is. Het foutieve oordeel van de Raad van State blijft bindend en er blijkt geen aansporing te zijn om de situatie zo snel mogelijk in lijn te brengen met het Verdrag. Dit is concreet het geval in de zaak ACCC/C/2014/104 betreffende de vergunningswijziging van Borssele in 2013 en de daarop volgende vergunningswijzigingen in 2016 en 2018, als ook de opkomende 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie van de kerncentrale Borssele. Nederland werd in *non-compliance* bevonden (bevindingen van de ACCC, paragraaf 88), en Nederland kijkt alleen naar de aanbevelingen in paragraaf 89 terwijl bij de weigering publieksinspraak over het milieu te organiseren bij twee volgende vergunningswijzigingen dezelfde argumenten worden gebruikt als die, die in *non-compliance* werden bevonden. Daarbij wordt vervolgens in de beroepsprocedures van de vergunningswijzigingen van 2016 en 2018 verwezen door zowel de verantwoordelijke autoriteit als de Raad van State naar de argumentatie van de Raad van State bij de vergunningswijziging van 2013, zonder de argumentatie van de ACCC die de 2013 vergunningswijziging in *non-compliance* met het Verdrag heeft bevonden mee te nemen. Dat betekent dus, dat dit uitgangspunt van *final dispute settlement* niet, zoals gesteld wordt in het voortgangsrapport, goed aansluit bij artikel 9, vierde lid, van het Verdrag, maar verdere *non-compliance* veroorzaakt.

De basale fout die de rapporteur hier maakt is dat deze het begrip “*timely*” (iets heel anders dan snel!) interpreteert vanuit het oogpunt van de vergunningsaanvrager en niet vanuit het oogpunt van de burger. Het Verdrag van Aarhus, echter, formuleert rechten van burgers op, in dit geval, publieksinspraak.

Ook hier moet worden geconstateerd, dat de zogenaamde vereenvoudiging van voorbereidingsprocedures *de facto* het inperken van de rechten van burgers betekent – met als resultaat een fundamentele *non-compliance* met het Verdrag van Aarhus.

12. Ad pagina 18, punt 28(b) – het relativiteitsvereiste

De invoering van het relativiteitsvereiste levert spanning op bij het in aanmerking nemen van het belang van milieuorganisaties. Volgens het Verdrag van Aarhus hebben milieuorganisaties per definitie een belang bij beslissingen waarbij er milieugevolgen zouden kunnen zijn (negatief of positief of gemengd). Dit wordt echter niet in alle gevallen door de Raad van State erkend. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor het recht op *injunctive relief*, zoals dat als mogelijkheid is aangegeven in art. 9(4) van het Verdrag.

13. Ad pagina 19, punt 28(b) – de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV)

De UOV heeft als beperking dat het niet expliciet spreekt over milieugevolgen, zodat wanneer het bevoegd bestuur bepaalt dat er geen m.e.r.-plicht bestaat, milieu *de facto* niet meer wordt meegenomen in publieksinspraak en niet meer in de verwerking van publieksinspraak. Dit gaat in tegen het Verdrag van Aarhus art. 6(1) dat publieksinspraak voorschrijft voor alle activiteiten onder Annex I, art. 6(4) dat voorschrijft dat dit in een vroeg stadium moet gebeuren wanneer alle opties open zijn en art. 6(8), waarbij alle inspraak betreffende het milieu uiteindelijk mee moet worden genomen.

14. Ad pagina 19, punt 28(b) – deelname aan de UOV als criterium voor beroep

Er is in punt 2 van het voortgangsrapport al aangegeven dat in het Varkens-in-nood-arrest is vastgesteld dat deze uitzonderingsclausule niet houdbaar is. Er wordt verder niet op ingegaan, omdat dit arrest uit januari 2021 buiten de verslagperiode valt. Echter, de redenen waarom deze uitzonderingsclausule niet houdbaar is onder het Verdrag van Aarhus is iets wat weldigelijk hier zou moeten worden besproken, alsmede ook een herhaling van de mededeling dat Nederland er aan werkt om dit recht te zetten. Art.9(2) van het Verdrag schrijft de mogelijkheid van toegang tot de rechter voor iedere burger of milieuorganisatie met een voldoende belang of bij wie procedurele rechten zijn geschonden – ongeacht of deze persoon of organisatie heeft deelgenomen aan eerdere procedures of niet. De ACCC maakte duidelijk in haar [rapport over nakoming](#) van de verplichtingen onder het Verdrag betreffende de implementatie van de bevindingen in ACCC/C/2014/104 in paragraaf 40 tot 42, dat toepassing van de UOV (in het rapport van de ACCC: GALA) niet afdoende is om aan de verplichtingen onder het Verdrag te voldoen. Deze conclusie was al getrokken voor januari 2021 tijdens eerdere reviews.

15. Ad pagina 19-20, punt 29 – tendens meer algemene regels in plaats van vergunningen

Deze maatregelen hebben de balans heel duidelijk door laten slaan naar de

(beperkte) belangen van bedrijven en de overheid, ten nadele van de milieu-belangen van het publiek.

Omdat er in iedere casus een moment is waar een beslissing genomen wordt – op basis van regels of op basis van een vergunning – of een nieuwe activiteit door kan gaan of niet, zal dit onder het Verdrag van Aarhus leiden tot onduidelijke situaties die gegarandeerd tot nieuwe klachten gaan leiden over *compliance* met het Verdrag.

16. Ad pagina 20 – stapeling van maatregelen

De rapporteur stelt dat *“Bedoelde maatregelen houden voor een groot deel verband met wetgeving die is opgesteld met het oog op een meer effectief bestuursprocesrecht. Nederland voldoet nog steeds aan de verplichtingen die uit het Verdrag van Aarhus voortvloeien”*. Het mag uit het voorgaande duidelijk zijn dat Nederland juist met deze maatregelen zijn verplichtingen jegens het Verdrag van Aarhus breekt.

17. Ad pagina 20 – relativiteitsvereiste

De argumentatie in de reactie van de rapporteur gaat volledig voorbij aan de rechtspositie van milieuorganisaties onder het Verdrag van Aarhus, waarin milieuorganisaties automatisch belang hebben bij beslissingen die het milieu betreffen. Dit is geen stroomlijning en het kan niet “weliswaar beschouwd worden”, maar is in feite een beperking van de rechten van burgers en hun organisaties bij de voorbereiding van beslissingen met mogelijke gevolgen voor het milieu. Het is zeker een complicatie, omdat de rechter zonder twijfel door vergunningzoekers in de onbenedbare positie gebracht zal worden te oordelen welke delen van de vergunning met het milieu te maken hebben en welke niet. Jurisprudentie op basis van het Verdrag van Aarhus is daarin echter zeer duidelijk: Als een beslissing invloed zou kunnen hebben op het milieu, vallen alle aspecten van die beslissing onder het (milieu)belang van burgers met een belang in de beslissing, en van milieuorganisaties – ook aspecten die op het eerste gezicht niet gerelateerd lijken te zijn met het milieu hebben door de mogelijke milieuvloed van de activiteit uiteindelijk een relatie tot het milieu.