

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Stichting Laka
Ketelhuisplein 43
1054 RD Amsterdam

Stichting



Analyseren, informeren en activeren

Amsterdam, 12 september 2021

Betreeft: Reactie internetconsultatie ontwerp Implementatieverslag Verdrag van Aarhus 2021

Geachte mevrouw, mijnheer,

Stichting Laka maakt graag van de gelegenheid van consultatie gebruik om een reactie te geven op het ontwerp Implementatieverslag Verdrag van Aarhus, zoals sinds 27 augustus gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

Vraag 8 – Beschrijf alle belemmeringen bij de uitvoering de leden van artikel 4.

Reactie: ***Het begrip overheidsinstantie uit het Verdrag van Aarhus is niet volledig in nationale regelgeving geïmplementeerd. Hierdoor vallen verzoeken om milieu-informatie op grond van artikel 4 bij bepaalde overheidsinstanties – met name staatsdeelnemingen – niet onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en wordt in bepaalde gevallen verzochte milieu-informatie niet verstrekt.***

Toelichting

Volgens artikel 2, tweede lid, onder b en c, van het Verdrag van Aarhus wordt onder 'overheidsinstantie', waarop de richtlijn inzake openbaarheid van milieu-informatie van toepassing is, onder andere verstaan:

- b. een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;
- c. een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

De definitie van 'overheidsinstantie' in het Verdrag van Aarhus is ruimer dan de definitie in artikel 1a van de Wob. Zo vallen onder artikel 2, tweede lid, onder c, van het Verdrag van Aarhus volgens de *Implementation Guide* inzake de het Verdrag van Aarhus onder andere 'publicly owned public service providers':

Documentatie- en onderzoekscentrum kernenergie

"This subparagraph [artikel 2, tweede lid, onder c] clearly covers natural or legal persons that are publicly owned, for example, community-owned public service providers. In its findings on communication ACCC/C/2004/01 (Kazakhstan) mentioned above, the Aarhus Convention Compliance Committee held that the State-owned enterprise with responsibilities for the atomic power industry fell under this subparagraph of the definition as well as subparagraph (b), since it was also a legal person performing public functions under the control of a public authority. Furthermore, subparagraph (c) covers entities performing environment-related public services that are subject to regulatory control. The provision reflects certain trends towards the privatization of public functions that exist in the ECE region." ([Implementation Guide 2014](#), p. 47).

Uit *Public Participation And Privatisation In Environmental Matters: An Assessment Of The Aarhus Convention*¹:

“The decisive issue when determining whether a private corporation amounts to a public authority, with the duty to disclose information, is the function or service it performs and the responsibility it has, rather than whether it owns the resource or facility in question.

(...)

The risk that privatisation of a service results in less information for the public can be reduced by an adequate legal framework (e.g. regulations, procurement or other contractual conditions) surrounding the transfer, and obliging the corporation in charge of the service to gather and provide certain environmental information related to its activity. Such a framework may also allow the government to retain some public control over the service.” (p. 81)

In Nederland zijn geen formele regels van kracht die waarborgen dat bij de overdracht van publieke taken naar private rechtspersonen naleving de Aarhus-conventie blijft nageleefd.

Bijvoorbeeld: COVRA, de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval, is als naamloze vennootschap een privaatrechtelijke rechtspersoon. De Staat is enig aandeelhouder: COVRA is een zogenaamde staatsdeelneming. COVRA is verantwoordelijk voor de uitvoering van het nationaal radioactief afval beleid. Het bedrijf is daarmee, net als Kazatomprom, een ‘*State-owned enterprise with responsibilities for the atomic power industry*’.

Omdat COVRA echter stelt niet onder de Wob te vallen, weigert COVRA milieu-informatie over haar onderzoeksprogramma voor de eindberging van radioactief afval openbaar te maken na een verzoek hiertoe op grond van de Wob².

Er zijn, naast de Wob, geen andere wegen beschikbaar om, onder de waarborgen van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, milieu-informatie op te vragen bij COVRA.

1 Jonas Ebbesson, “[Public Participation and Privatisation in Environmental Matters: An Assessment of the Aarhus Convention](#)”, *Erasmus Law Review*, vol. 4, No. 2 (2011), p 71-89.

2 Zie <https://www.laka.org/nieuws/2019/covra-houdt-kernafval-onderzoek-geheim-voor-ngos-11661>

Deze problematiek dient in het implementatieverslag te worden besproken.

Vraag 21. Beschrijf de belemmeringen bij de uitvoering van artikel 7.

Reactie: ***Het begrip ‘overheidsinstantie’ uit het Verdrag van Aarhus is niet volledig geïmplementeerd in nationale wetgeving. Hierdoor vallen bepaalde overheidsinstanties, met name staatsdeelnemingen, niet onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daardoor worden plannen, programma's en beleid van bepaalde overheidsinstanties welke betrekking hebben op het milieu niet voor inspraak opengesteld conform artikel 7.***

Toelichting

(Zie bij vraag 8)

Bijvoorbeeld: Staatsdeelneming COVRA weigert het publiek inspraak te verlenen bij het opstellen van plannen, programma's en beleid betrekking hebbende op het milieu, met name bij de voorbereiding van haar *Overall research programme and work programme for 2020-2025*^{3,4}.

COVRA gaat in het jaar 2100 een eindberging voor radioactief afval aanleggen en voert ter voorbereiding hiervan onderzoek uit. Door nu al bepaalde onderzoeksrichting te kiezen, en andere onderzoeksrichtingen uit te sluiten, sorteert COVRA voor op bepaalde opties voor een eindberging van radioactief afval.

Het nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen⁵ bevat, conform artikel 10.1 lid 3 onder c van het Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming (Bbs) onder meer: *concepten, plannen en technische oplossingen voor het beheer van radioactieve afvalstoffen, van ontstaan tot eindberging.*

COVRA's *Overall research programme and work programme for 2020-2025* levert, volgens COVRA, (onder meer) input aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ten behoeve van de verplichte rapportage aan de Europese Commissie in het kader van EURATOM 2011/70, de EU radioactief afval richtlijn:

For the periodical revision and peer review of the National Programme (Het nationale programma voor het beheer van radioactief afval en verbruikte splijtstoffen, Laka], outcomes of research on geological disposal are essential. About two years in advance of each evaluation, COVRA intends to report on the current state of knowledge on disposal in the Netherlands; this will be done in the framework of a formal Safety Case (SC).⁶

COVRA meent dat haar “publicatie van een onderzoeksprogramma geen besluit is in het kader van de AWB” en dat inspraak hier voorafgaand derhalve niet mogelijk is.

3 Zie <https://www.covra.nl/app/uploads/2020/11/2020-LTRProgramme-email.pdf>

4 Zie <https://www.laka.org/nieuws/2020/laka-maakt-bezwaar-tegen-covras-geheim-gehouden-kernafval-onderzoeksplan-14197>

5 Zie <https://www.autoriteitnvs.nl/onderwerpen/nationale-programma-radioactief-afval/nieuws/2016/06/24/nationale-programma-radioactief-afval-vestigd>

6 Zie Rapport '[Opera Safety Case](#)' (COVRA, 2017), pagina 106.

Uit Public Participation And Privatisation In Environmental Matters: An Assessment Of The Aarhus Convention:

Plans and programmes often comprise activities, installations and services performed and operated by private as well as public bodies. For sure, privatisation shifts the strategic powers related to the resource, service and function, and that may also affect the initiatives and lobbying for new plans and programmes. Even so, privatisation does not circumvent the participatory rights as such when plans and programmes are to be decided. The Aarhus Convention requirements for plans and programmes draw on those for specific activities, with the effect that early public participation, within reasonable time-frames, shall be ensured when all options are open, and the outcome of the participatory procedures shall be taken into account. (Ebbesson, p. 84)

Conform artikel 7 jo. artikel 6 lid 4 van het Verdrag voorziet elke partij in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Deze vroegtijdige inspraak wordt door COVRA bij de voorbereiding van een eindberging niet voorzien.

Deze problematiek dient hier in het implementatieverslag te worden besproken.

Vraag 30. Geef verdere informatie over de praktische toepassing van de bepalingen inzake de toegang tot de rechter op grond van artikel 9, bv. zijn er statistieken beschikbaar over toegang tot de milieurechter en zijn er mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen op te heffen of te verminderen m.b.t. toegang tot de rechter?

Reactie: *De Raad voor Rechtsbijstand weigert kleine NGO's met middelen van minder dan €10.000 rechtsbijstand voor procedures rondom (complexe) verzoeken om milieu-informatie. Het lijkt niet conform het Verdrag dat slechts NGO's met een stevig gevulde kas hun recht op milieu-informatie in rechte kunnen afdwingen.*

Toelichting

In het ontwerp implementatieverslag 2021 staat:

Verder is er een mogelijkheid om rechtsbijstand te ontvangen voor degenen die zich laten vertegenwoordigen door een advocaat (Wet op de Rechtsbijstand). Dit geldt alleen voor natuurlijke personen die zich geen rechtsbijstand kunnen veroorloven. Er zijn specifieke voorwaarden voor deze voorziening. Er is dan een eigen bijdrage verschuldigd voor de rechtsbijstand (afhankelijk van het inkomen en vermogen), tenzij anders is bepaald bij amvb (artikel 35, Wet op de rechtsbijstand; Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand). Het geldt ook voor rechtspersonen. Voor NGO's met rechtspersoonlijkheid is de voorwaarde dat de totale middelen niet meer mogen bedragen dan € 10.000.

De Raad voor Rechtsbijstand (RvR) verleent echter *geen* rechtsbijstand aan NGO's met rechtspersoonlijkheid voor waar het betreft een verzoek om rechtsbijstand bij een verzoek om milieu-informatie op grond van het Verdrag van Aarhus, artikel 4.

Volgens het stelsel van zaakcodes van de RvR betreft een verzoek om milieu-informatie *geen milieurechtsbelang* en valt het daarom niet onder toevoegingsregels.

In een advies van de Commissie voor Bezwaar van de RvR wat door de RvR is overgenomen, wordt gesteld:

In de werkinstructie behorend bij de zaakcode [K010](#) is opgenomen in welke zaken deze zaakcode van toepassing is. Uit deze werkinstructie blijkt dat het dient te gaan om een milieurechtsbelang. Een milieurechtsbelang ziet, gelet op de gegeven voorbeelden, op kwesties die direct met het milieu te maken hebben, zoals ervaren milieuhinder of gezondheidsschade door milieuhinder. Het ingediende Wob verzoek heeft niet direct betrekking op een milieurechtsbelang, dat de gewenste stukken wellicht in de toekomst betrokken kunnen worden bij een dergelijk belang maakt niet dat nu in deze zaak gesproken kan worden van een milieurechtsbelang.

(...)

De commissie is dan ook van oordeel dat van [NGO] redelijkerwijs kan worden verwacht middels donaties en collectes voldoende financiële middelen te verkrijgen om de advocaatkosten te kunnen betalen.

Kleine NGO's kunnen zich de hoge kosten voor professionele rechtsbijstand echter niet zomaar permitteren⁷.

Voor wat betreft de stelling van de RvR dat een (kleine) NGO middels donaties en collecties voldoende financiële middelen dient te verkrijgen om advocaatkosten te kunnen betalen het volgende:

Allereerst is het juist naar de aard van *kleine* NGO's dat deze, behalve (te) weinig middelen om advocaatkosten te kunnen voldoen, over het algemeen ook (te) weinig middelen zullen hebben voor het verwerven van voldoende donaties en collectes om die advocaatkosten mee te kunnen voldoen. In alle redelijkheid kan je zo'n fondsenwervende capaciteit alleen verwachten bij NGO's waarvan de totale middelen meer bedragen dan € 10.000.

Ten tweede is *milieu-informatie* de zuurstof van NGO's. In lijn met het Verdrag is het doel van het toegang tot milieu-informatie een noodzakelijke voorwaarde voor NGO's om hun recht op inspraak in milieu-besluitvorming en recht op toegang tot de rechter uit te kunnen oefenen. Wanneer milieu-informatie door overheidsinstanties wordt geweigerd, kunnen NGO's hun andere rechten op grond van Aarhus niet uitoefenen. Door het ontbreken van relevante milieu-informatie kunnen NGO's minder goed hun achterban motiveren om (financieel) bij te dragen, te participeren in besluitvorming of te doneren voor een juridische procedure.

⁷ Nb. In Nederland is een advocaat niet verplicht in een bestuursrechtelijke procedures. Echter, de Implementation Guide erkent ook andere kosten, te weten: Court fees, Attorney's fees, Witness transport costs, Expert fees.

De stelling van de RvR, dat kleine NGO's hun achterban moeten motiveren om het mogelijk te maken om aan milieu-informatie te kunnen komen, is daarom onbillijk, en daarmee in strijd met artikel 9 lid 4 van het Verdrag.

Suggestie:

Volgens werkinstructie B010 (bestuursrecht) toetst de RvR toevoegingsaanvragen voor bezwaar en beroep tegen een beslissing op een WOB-verzoek op juridische en/of feitelijke ingewikkeldheid en op de aanwezigheid van het belang van rechtzoekende.

Op grond van het Verdrag van Aarhus is het voor de RvR niet onredelijk om eenzelfde toets op juridische en/of feitelijke ingewikkeldheid te doen voor toevoegingsaanvragen voor bezwaar en beroep tegen een beslissing op een WOB-verzoek om milieu-informatie.

Overige reactie m.b.t. vraag 30:

In de *Implementation guide* 2014 (p. 206):

Other countries, such as Armenia, the Czech Republic, Hungary, the Netherlands, the Republic of Moldova, Slovakia, Ukraine and the United Kingdom have privately funded or university-based legal assistance centres. In these cases, the government's elimination of technical obstacles to the creation, operation and funding of not for-profit organizations is crucial to ensure that such privately funded legal assistance centres can continue to exist.

Hierover staat niets vermeldt in het implementatieverslag, is dit nog wel aan de orde? Welk beleid heeft Nederland om te garanderen dat deze centra kunnen (blijven) bestaan?

Bijvoorbeeld: De Rechtswinkel van de Erasmus universiteit biedt [geen ondersteuning](#) op het gebied van milieu-recht.