

# Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

## Implementatierapport Verdrag van Aarhus 2021

**(Internetconsultatie van 27 augustus tot en met 24 september 2021)**

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een update voor van het nationaal implementatierapport over het Verdrag van Aarhus. Dit rapport geeft weer hoe de diverse verdragsartikelen in nationale regelgeving zijn omgezet. Ook wordt praktische informatie over de uitvoering gegeven. Het conceptrapport is ter publieke consultatie aangeboden.

Het Verdrag van Aarhus is in 1998 gesloten in het kader van de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Zowel de Lidstaten als de Europese Unie zijn partij. Het verdrag betreft burgerrechten op het terrein van milieu en kent drie pijlers:

1. Toegang tot milieu-informatie;
2. Inspraak in de besluitvorming;
3. Toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

In het kader van het Verdrag van Aarhus zijn de verdragspartijen verplicht om per verslagperiode een nationaal implementatierapport in te dienen. Het rapport dient aan te geven hoe de diverse verdragsartikelen in de nationale regelgeving zijn omgezet. Ook kan praktische informatie over de uitvoering verschaft worden.

Eens per ongeveer vier jaar wordt een update van het rapport gemaakt. Hierbij dient de tekst van het vorige rapport als basis, welke aangepast moet worden om het dan geldende juridische stelsel te beschrijven. Het rapport is een aanbouwdocument, waarin de wijzigingen ten opzichte van de vorige verslagperiode zichtbaar worden gemaakt.

Het implementatierapport bestrijkt de periode 1 september 2017 tot en met 31 december 2020. In deze periode hebben zich geen belangrijke wijzigingen in de implementatieregelgeving voorgedaan. Het rapport gaat inhoudelijk niet in op de Omgevingswet, omdat deze nog niet in werking is getreden. Dit zal eerst bij de volgende rapportage aan de orde zijn.

### **De internetconsultatie**

Er kon worden gereageerd op het gehele implementatierapport. Specifiek kon worden gereageerd door:

- Mogelijke feitelijke onjuistheden te benoemen;
- Belangrijke aanvullingen te doen;
- Praktische voorbeelden te geven.

### **De reacties**

Er zijn in totaal 8 reacties ingediend, allemaal openbaar. Indieners zijn:

- Milieuorganisaties: Greenpeace, Stichting Laka en Mobilisation for the Environment;
- Overheidsorganisaties: Vewin;
- Particulieren;
- Overige: Orde van Advocaten.

## **1. Algemeen beeld van de reacties**

De belangrijkste punten uit de reacties zijn:

- Het conceptrapport biedt over het algemeen een te optimistisch beeld van de implementatie van het Verdrag van Aarhus,
- Veel belangrijke belemmeringen worden niet of onjuist in het rapport vermeld.

## **2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties**

*In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties, met individuele reacties ter inkleuring van het algemene beeld. De reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer. Voor de juiste context wordt verwezen naar de volledige reacties zoals die door partijen zijn ingediend en op de website beschikbaar zijn.*

### **Opmerkingen gerelateerd aan artikel 2**

- *Elektronisch berichtenverkeer.* Een belangrijke ontwikkeling aangaande artikel 2 van het Verdrag van Aarhus betreft de duidelijkheid die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft gegeven dat elektronische berichten –zoals WhatsApp en SMS – ook onder het document-begrip van de Wob vallen. Daarmee wordt op een juiste wijze aansluiting gezocht bij het document-begrip dat is verdisconteerd in de aanhef van artikel 2, derde lid, van het Verdrag van Aarhus.

### **Opmerkingen gerelateerd aan artikel 3**

- *Emissie-informatie.* Aangaande de Woo (Wet open overheid) wordt ten onrechte gesuggereerd dat deze wet verplicht tot het actief openbaar maken van emissie-informatie. Dat uitgangspunt is met de (inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen) Wijzigingswet Woo komen te vervallen.
- *Waarborgen van het Verdrag in Nederlandse wetgeving.* Er wordt gesteld dat de uitoefening van rechten uit hoofde van het Verdrag voldoende gewaarborgd is door onder meer de Wm, de Wob en de Awb. Indiener stelt dat Nederland art. 6(1) in samenhang met Annex I(1) en (22), in samenhang met art. 6(10) van het Verdrag niet afdoende heeft geïmplementeerd.
- *Bevordering van Aarhus in internationale fora.* De indiener stelt 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 ziet de indiener

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.

#### **Opmerkingen gerelateerd aan artikel 4**

- *Toegang tot milieu-informatie.* In het rapport ontbreekt de vermelding dat in de verslagperiode een uitspraak van de Afdeling is geweest waaruit volgt dat de Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie op onvolledige wijze is geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Het betreft de verplichting tot restrictieve uitleg van de gronden uit artikel 4, vierde lid, om milieu-informatie niet te verstrekken en de verplichting om een en ander, zo nodig in andere vorm, openbaar te maken.
- *Toegang tot milieu-informatie. Termijnen.* Over de termijn waarbinnen de opgevraagde milieu-informatie moet worden verschaft, wordt in het conceptrapport gesuggereerd dat het overschrijden van de wettelijke termijn uitsluitend gebeurt bij omvangrijke verzoeken. Dit blijkt niet de uitzondering, maar juist de regel zijn. Ook als het gaat om verzoeken van een kleine omvang.
- *Beslistermijnen in relatie tot informatiehuishouding.* Ten onrechte wordt in het rapport de indruk gewekt dat de termijnoverschrijdingen vooral hun oorzaak vinden in de enorme toename van digitale informatie. Met name bij de behandeling van de Wet open overheid en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is gebleken dat vooral de staat van de informatiehuishouding van de Nederlandse overheid te wensen overlaat.
- *Belemmeringen bij de uitvoering van artikel 4.* De discussie over toegang tot informatie van externe bronnen tijdens beroepsprocedures vond plaats tijdens de rapportageperiode. Belangrijke conclusies van die discussie met het ACCC zijn dus wel degelijk relevant voor deze rapportage – vooral ook de stappen die Nederland denkt te nemen om in de toekomst in lijn te komen met het Verdrag.
- *Belemmeringen bij de uitvoering van artikel 4.* 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.
- *Bevordering van Aarhus in internationale fora.* Hierbij zou moeten worden vermeld, dat de Raad van State eerder geconstateerd heeft, dat Nederland zijn verplichtingen niet altijd nakomt. Over het algemeen moet worden geconstateerd, dat Nederland niet erg proactief is met het bevorderen van de beginselen van het Verdrag van Aarhus waar het zaken rondom kernenergie betreft.
- *Een onjuistheid in de datum.* Er wordt gesteld dat de Wet open overheid per 1 januari 2022 van kracht wordt. De indiener stelt dat, gegeven de stand van zaken in het wetgevingstraject –

behandeling in de Eerste Kamer is op 28 september 2021 voorzien – inwerkingtreding niet eerder is voorzien dan per 1 mei 2022.

#### **Opmerkingen gerelateerd aan artikel 5**

- *Verzamelen en verspreiden van milieu-informatie.* Op grond van de juridische verplichtingen die volgen uit het Verdrag van Aarhus zou een bestuursorgaan standaard uit eigen beweging gemotiveerd informatie dienen te verstrekken in vergunningen en milieuplannen en wetenschappelijke publicaties, en op verzoek over hoe de duurzame maatregelen worden genomen en in hoeverre dit bijdraagt aan de gestelde doelen.

#### **Opmerkingen gerelateerd aan artikel 6**

- *Besluiten die niet in bijlage I zijn genoemd.* Op grond van art. 6 van het Verdrag van Aarhus moet er inspraak mogelijk zijn over voorgenomen activiteiten die in bijlage I zijn genoemd (de zware vergunningplichtige activiteiten), maar ook op besluiten die niet in bijlage I zijn genoemd, maar die wel een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Onder de laatste gevallen vallen in Nederland de algemene regels. Voor de meeste activiteiten gelden algemene regels in Nederland met meldverplichting en geen vergunningen. In het geval van algemene regels zijn er geen besluiten en is hierover dan ook geen inspraak mogelijk. Dit lijkt in strijd met artikel 6 en in ieder geval in strijd met de doelstelling van het Verdrag van Aarhus.
- *Algemene regels, maatwerkvoorschriften.* 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).
- *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.
- Het conceptrapport stelt dat, voor zover bekend, er in Nederland geen grote belemmeringen zijn bij de uitvoering van de leden van artikel 6. Hier wordt door verschillende indieners, met verschillende invalshoeken op gereageerd:
  - *Relevante informatie beschikbaar voor het publiek:* 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.

- *Inspraak in milieuzaken.* Indiener stelt dit een harde ontkenning van de realiteit is, en dat er grote belemmeringen zijn, met name op de volgende drie terreinen: vroegtijdigheid, doeltreffende informatievoorziening en naar behoren rekening houden met het resultaat.
- *Belemmeringen bij de uitvoering van de leden van artikel 6:* Nederland is door het ACCC in 2019 niet in naleving met het Verdrag van Aarhus bevonden voor de implementatie van art. 6, en het ACCC is in haar compliance review voor de MoP7 in 2021 tot de conclusie gekomen dat Nederland nog steeds het Verdrag in dit geval niet naleeft (Uitspraak van de civiele voorzieningenrechter van 9 november 2017, zaaknummer ECLI:NL:RBNNE:2017:4278).

### **Opmerkingen gerelateerd aan artikel 9**

- *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.
- *Deelname aan de UOV als criterium voor beroep.* Er wordt niet ingegaan op de gevolgen van het arrest van het EU-Hof van Justitie in de zaak C-826/18 1, 'Varkens in Nood', voor de toegang tot de (bestuurs)rechter in beroepsprocedures tegen omgevingsrechtelijke besluiten. Dit is een gemiste kans om het belang van het Verdrag van Aarhus voor het Nederlands bestuurs(proces)recht te onderstrepen. Volgens een andere indiener was de conclusie in dit arrest al getrokken vóór januari 2021 tijdens eerdere reviews.
- *Kleine NGO's.* 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. 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.
- *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 daaropvolgende vergunningswijzigingen in

2016 en 2018, als ook de opkomende 10-jaarlijkse veiligheidsevaluatie van de kerncentrale Borssele.

- *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.

### **Algemene en overige opmerkingen**

- Aangegeven is dat in deze periode zich geen belangrijke wijzigingen in de implementatieregelgeving hebben voorgedaan. Ook wordt opgemerkt dat niet inhoudelijk op de Omgevingswet wordt ingegaan, omdat deze nog niet in werking is getreden. Dit zal eerst bij de volgende rapportage aan de orde zijn.
- *De website van de internetconsultatie.* De website 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<sup>e</sup> Meeting of Parties (MoP7), en ACCC/C/2014/124. Bij de beoordeling van dit rapport zijn deze bevindingen uiterst relevant.
- *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.