



EUROPESE COMMISSIE

KLACHTENFORMULIER

I. NAAM EN CONTACTGEGEVENS

1. Particulieren: n.v.t.
2. Bedrijven of organisaties
Naam: Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines
Vertegenwoordigd door prof. em. dr. A.W. Koers
Sector: Belangenbehartiging burgers, NGO, landelijk actief, www.nlvow.nl
3. Adres: A.W. Koers
Bittenserpaed 6
8744 EZ Schettens
Friesland
Nederland
+31 517 532 789
+31 622 371 933
Email: albert.koers@nlvow.nl
4. Namens iemand anders: n.v.t.
5. Correspondentieadres: zie onder 3

II. BESCHRIJVING VAN DE VERMEENDE SCHENDING VAN HET EU-RECHT

6. Beschrijving van de feiten en de redenen voor uw klacht
 - 6.1 Deze klacht betreft de praktijk van besluitvorming over de oprichting van windparken in Nederland. Deze is in strijd met de artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus en met artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/42 (milieueffectbeoordeling van plannen en programma's) en artikel 6, lid 4, en artikel 8 van richtlijn 2011/92/EU (milieueffectbeoordeling van projecten).
 - 6.2 Windenergie veroorzaakt naast positieve effecten ook negatieve effecten op het milieu in de vorm van vooral geluidshinder en hinder van slagschaduw. Uit onderzoek blijkt dat het geluid in vergelijking met andere lawaaibronnen relatief meer hinderlijk is en, afhankelijk van de omstandigheden, tot op enkele kilometers hoorbaar kan zijn. Ook de door de draaiende wieken veroorzaakte slagschaduw wordt als hinderlijk ervaren. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu constateert dat '(...) chronische hinder of het gevoel dat door de windturbines de omgevings- of levenskwaliteit afneemt, via stressprocessen een negatieve invloed (kan) hebben op de gezondheid en het welbevinden van mensen die in de buurt van windturbines wonen.'
 - 6.3 Windturbines kunnen derhalve aanzienlijke milieueffecten veroorzaken en daardoor inbreuk maken op het in het Verdrag van Aarhus en in de considerans van richtlijn 2011/92/EU, onder 19, gestipuleerde recht van een persoon om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Meer in het algemeen kunnen windturbineparken aldus afbreuk doen aan het streven van de Unie naar bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bescherming van de gezondheid van de mens (vgl. considerans 2001/42/EG, onder 1).

- 6.4 De artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus waarborgen de toegang van het publiek tot de besluitvorming over plannen en programma's en besluiten over concrete projecten met betrekking tot het milieu. Die toegang houdt in dat hierop inspraak wordt geboden op een moment dat alle opties nog open zijn en naar behoren met de resultaten van de inspraak rekening kan worden gehouden. Het Verdrag maakt onderdeel uit van de Europese rechtsorde en is bindend voor zowel de Unie als de lidstaten.
- 6.5. Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/42 bepaalt dat het publiek dat kan worden geraakt door of belang heeft bij de besluitvorming over plannen en programma's met potentieel aanzienlijke effecten op het milieu (zoals gezien het bovenstaande windturbineparken) 'tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid (wordt) geboden om hun mening te geven'. Met de resultaten hiervan dient rekening te worden gehouden, aldus artikel 8 van de richtlijn. Deze verplichting is onder andere bedoeld om uitvoering te geven aan artikel 7 van het Verdrag van Aarhus¹.
- 6.6 Met artikel 6, lid 4, en artikel 8 van richtlijn 2011/92/EU heeft de Europese Unie uitvoering gegeven aan de in het Verdrag van Aarhus vastgelegde verplichting om het publiek inspraak te geven in de besluitvorming over milieuaangelegenheden. Kort gezegd houden deze artikelen in dat het betrokken publiek in een vroeg stadium, wanneer alle opties nog open zijn, een reële mogelijkheid heeft tot inspraak en dat de inspraakreacties in het kader van de vergunningprocedure in aanmerking worden genomen. De artikelen 6 en 8 zijn ingevolge artikel 4, lid 2, van de richtlijn in samenhang met de bijbehorende Bijlage II van toepassing op windenergieprojecten.
- 6.7 Nederland heeft verzuimd om de eisen van de richtlijnbevestigingen waar het hier om gaat, te weten 'tijdig', 'daadwerkelijk', 'binnen een passend tijdschema' (2001/42/EG) respectievelijk in een 'vroeg stadium', 'reële mogelijkheden tot inspraak' en 'wanneer alle opties open zijn' '(2011/92/EU) te implementeren in de relevante Nederlandse wetgeving, waaronder met name artikel 7.2, lid 1, aanhef en onder b, artikel 2, lid 5, aanhef en onder b, van het Besluit mer 1994, de artikelen 2.1 e.v. en 3.1 e.v. van de Wet ruimtelijke ordening en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee voldoet de implementatie niet aan de door het Hof van Justitie gestelde eis dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichtingen voldoende specifiek, nauwkeurig en duidelijk moeten worden vastgelegd in de nationale regeling².
- 6.8 Ook de praktijk van de besluitvorming over windenergie voldoet niet aan de hierboven genoemde richtlijnbevestigingen. Inspraak vindt plaats op een moment dat de bestuurlijke besluitvorming in materiële zin achter de rug is en de keuzes zijn gemaakt. Het betrokken publiek staat buitenspel en wordt over de gemaakte keuzes slechts achteraf geïnformeerd.
- 6.9 De besluitvorming over windenergie op land heeft de regering in 2001 aan zich getrokken door een overeenkomst te sluiten met de provincies, waarin werd vastgelegd dat in totaal 1.500 MW aan windenergie zou worden geplaatst en waarbij elke provincie daarin een eigen aandeel kreeg. In 2007 stelde de regering het Werkprogramma Schoon en Zuinig vast dat als doel had om het ambitieniveau met nog eens 2.000 MW te verhogen. In 2008 volgde het Nationaal Plan van Aanpak Windenergie, waarin het doel verder werd verhoogd tot 6.000 MW in 2020. Op geen van deze bestuursakkoorden, plannen en programma's is inbreng van het publiek gevraagd. Bij de totstandkoming ervan waren uitsluitend betrokken

¹ Implementation report, par. 89, submitted by the European Community d.d. 6 juni 2008 during the third meeting of the parties in Riga (11 t/m 13 juni 2008), ECE/MP.PP/IR/2008/EC.

² Lenaerts en Van Nuffel, Europees Recht, Antwerpen-Cambridge, 2011, blz. 594 met verwijzingen naar jurisprudentie.

- de verschillende overheidsniveaus, natuur- en milieuorganisaties (als ideële pleitbezorgers van windenergie) en het bij windenergie geïnteresseerde bedrijfsleven.
- 6.10 Vervolgens heeft Nederland in 2010 ter uitvoering van richtlijn 2009/28/EG een 'Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen' (hierna: Nationaal actieplan) vastgesteld. Het Nationaal Actieplan bevat onder andere het eerder al zonder inspraak vastgelegde beleidsdoel om 6.000 MW aan windenergie op land te plaatsen. Het Nationaal actieplan is blijkens een beslissing van het Compliance Committee (dat toeziet op de naleving van het Verdrag van Aarhus) een plan of programma in de zin van artikel 7 van het Verdrag³. Dit brengt mee dat Nederland inspraak had moeten bieden op dit plan in overeenstemming met de eisen van artikel 6, paragrafen 3, 4 en 8, van het Verdrag (dat dezelfde strekking heeft als artikel 6, lid 4, en artikel 8 van de richtlijn). Dit is evenwel niet gebeurd, net zo min als dit is gebeurd bij de eerdere, hiervoor onder 6.9 besproken plannen en programma's.
- 6.11 Inspraak werd voor het eerst geboden in 2011 in het kader van de besluitvorming over de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). In het ontwerp van dit plan legde het kabinet opnieuw de doelstelling van 6.000 MW windenergie op het vasteland vast en wees het een aantal gebieden aan als 'kansrijk voor windenergie'. De betrokken gebieden waren eerder al door de provincies gereserveerd voor windenergie overeenkomstig de met de rijksoverheid gemaakte afspraken. Hoewel veel insprekers bezwaar maakten tegen het doel van 6.000 MW en tegen de aangewezen gebieden, is het plan ongewijzigd vastgesteld. Dit viel te verwachten, omdat de SVIR slechts de bevestiging vormde van het Nationaal Actieplan en de eerdere plannen en programma's.
- 6.12 De SVIR is opgevolgd door een specifiek op windenergie gericht plan, de Structuurvisie Windenergie op land (SWOL; vastgesteld op 28 maart 2014). In deze Structuurvisie wees het kabinet op een veel concreter niveau een aantal gebieden aan voor de plaatsing van grootschalige windenergie met een totale omvang van de al eerder overeengekomen 6.000 MW (zie hiervoor).
- 6.13 De ingediende inspraakreacties op het SWOL hebben niet geleid tot wijzigingen. In reactie op de ingediende zienswijzen deelde het kabinet namelijk mee dat het de inspraakreacties die betrekking hadden op (1) nut en noodzaak van windenergie; (2) alternatieven voor windenergie; (3) de milieueffecten van windturbines, en (4) de locatiekeuze, buiten beschouwing zou laten. De redenen daarvoor waren enerzijds dat met de provincies al resultaatafspraken waren vastgelegd over de hoeveelheid te plaatsen windenergie en de locaties van de parken en anderzijds dat de milieueffecten van windturbines zijn vastgelegd in wettelijke regels (die het maximale geluidniveau en de maximale duur van slagschaduw vastleggen). Alle wezenlijke keuzes die in het SWOL aan de orde waren, werden aldus buiten het bereik van de inspraak gehouden.
- 6.14 Vermelding verdient ook het zogeheten Energieakkoord (6 september 2013). Dit akkoord behelst een groot aantal maatregelen met het oog op een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Het kabinet en een aantal organisaties hebben zich hierin niet alleen nog eens vastgelegd op de bekende doelstelling van 6.000 MW aan windenergie op het vasteland in 2020, maar ook committerden zij zich aan een verdere groei van het aantal windparken na 2020. Naast de betrokken overheden zijn ook organisaties uit de private sector partij bij het akkoord: werkgeversorganisaties, vakbonden, brancheorganisaties, natuur- en milieuorganisaties en beleggers. Organisaties die kritisch staan tegenover windenergie zoals het Nationaal Kritisch Platform Windenergie (NKPW) en

³ ACCC/C/2010/54 (ECE/MP.PP/C.1/2012/12 (Ierland), 2 oktober 2012; ACCC/C/2012/68 (Verenigd Koninkrijk).

de NLVOW, werden evenwel niet uitgenodigd om deel te nemen aan de discussies en onderhandelingen over het akkoord. Dit hoewel de NLVOW hierom uitdrukkelijk had verzocht. Een bijdrage aan de discussie van het NKPW (namens 88 plaatselijke groepen van omwonenden) weigerde men in ontvangst te nemen.

- 6.15 De beschreven gang van zaken laat zien dat de Nederlandse overheid het publiek systematisch buitensluit. De wezenlijke beslissingen over windenergie zijn van meet af aan en worden nog steeds in overleg tussen overheden, natuur- en milieuorganisaties en het bedrijfsleven en achter gesloten deuren genomen, zonder enige rol of inbreng van het publiek. Voor zover inspraak wordt geboden, heeft deze een zuiver pro forma karakter. Aldus handelt Nederland voor plannen en programma's in strijd met het vereiste om 'tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema' inspraak te bieden zoals artikel 6, lid 2, van richtlijn 2001/42/EG eist.
 - 6.16 Het moge voor zich spreken dat deze bestuurspraktijk zijn weerslag heeft op de besluitvorming over concrete windenergieprojecten. Immers, 'a bad tree does not bear good fruit'. Dit wordt als volgt toegelicht.
 - 6.17 De procedurele gang van zaken bij de besluitvorming over concrete plannen voor windparken is dat inspraak in twee fasen plaatsvindt. In de eerste fase wordt inspraak geboden op het voornemen een MER op te stellen (in deze fase wordt vastgelegd welke onderwerpen onderzocht zullen worden). In de tweede fase wordt inspraak geboden op het ontwerp-plan (het ruimtelijke besluit) en de ontwerp-vergunningen (bouwen en milieu). Deze inspraak gebeurt echter niet in een vroeg stadium, als alle opties nog open liggen en er een reële mogelijkheid is de besluitvorming te beïnvloeden.
 - 6.18 Dit komt in de eerste plaats door het feit dat de hierboven beschreven plannen en programma's medewerking aan initiatieven voor windturbineparken die daarbinnen passen, onvermijdelijk maken. Het betrokken bestuursorgaan heeft zich immers reeds verplicht om de daarin vastgelegde beleidsdoelen – waaraan het publiek zoals gezegd niet te pas is gekomen - te verwezenlijken. In de tweede plaats komt dit doordat het bevoegd gezag veelal eerst afspraken maakt met de initiatiefnemer over de verwezenlijking van het betrokken windturbinepark en daarbij een inspanningsverplichting op zich neemt om het park te vergunnen. Pas daarna wordt een start gemaakt met de milieueffectrapportage en de besluitvorming en wordt daarop inspraak geboden. Aldus wordt pas inspraak geboden, als de besluitvorming in materiële zin achter de rug is en is dus geen sprake van inspraak, zoals richtlijn 2011/92/EU die eist, namelijk in een vroeg stadium als alle opties nog open zijn en de inspraak een reëel effect kan sorteren.
 - 6.19 In lijn hiermee heeft inspraak slechts een pro forma karakter. De NLVOW heeft geen voorbeelden kunnen vinden van gevallen - en zij heeft kennis genomen van de dossiers van vele tientallen windparken - waarin het bestuur zijn voornemen om medewerking te verlenen aan een windpark liet varen naar aanleiding van de inbreng van het betrokken publiek. Evenmin leidde die inbreng ooit tot aanpassingen van enige betekenis. En dus handelt Nederland eveneens in strijd met artikel 6, lid 4, en artikel 8 van richtlijn 2011/92/EU.
7. Heeft uw klacht betrekking op het EU-Handvest van de grondrechten?
Neen
 8. Lijst van eventueel te overleggen documenten
Communication to the Compliance Committee of the Aarhus Convention d.d. 9 november 2015 (zie ook vraag 13).

III. BEROEP / JURIDISCHE MAATREGELEN / ANDERE MAATREGELEN

9. Heeft u al maatregelen genomen in het betrokken EU-land om te proberen om dit probleem op te lossen?

Ja

10. Was uw antwoord 'Ja', welke maatregelen heeft u genomen?

Administratieve maatregelen: Ja

Al vanaf de oprichting in september 2013 heeft de NLVOW de problemen onder de aandacht gebracht van de betrokken ministeries, van leden van de Tweede Kamer en van provincies en gemeenten. Dit niet alleen in persoonlijke contacten, maar ook middels correspondentie en notities. Alle kanalen om de problemen onder de aandacht te brengen van de verantwoordelijke instanties werden benut.

Juridische maatregelen: Ja

Verschillende bij de NLVOW aangesloten personen en organisaties hebben in meerdere procedures over windparken tevergeefs betoogd dat de besluitvorming in strijd is met het Verdrag van Aarhus en de ter uitvoering daarvan vastgestelde EG-richtlijnen. Voor recente voorbeelden zij verwezen naar de uitspraak over het windpark 'Autena' van 27 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1702) en die over het windpark Wieringermeer van 4 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1228). In die uitspraken oordeelde de Raad van State dat de betrokken richtlijnbevestigingen correct zijn geïmplementeerd en dat aan de nationale bepalingen is voldaan. Dit oordeel is in lijn met de vaste rechtspraak van de bestuursrechter dat de implementatie in de nationale wetgeving zowel als de praktijk van de besluitvorming in overeenstemming moet zijn met de richtlijnbevestigingen.

11. N.v.t.

12. Heeft u contact opgenomen met andere instellingen of organen van de EU om u te helpen met het oplossen van de problemen?

Neen

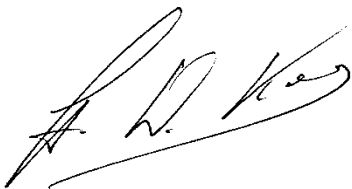
13. Heeft u contact opgenomen met instellingen of organen die zich bezighouden met problemen van deze aard?

De NLVOW heeft op 9 november 2015 een klacht ingediend tegen Nederland bij het Compliance Committee van het Verdrag van Aarhus ("ACC"). Deze klacht is inmiddels door het Committee voorlopig ontvankelijk verklaard. Nederland heeft in augustus een verweerschrift ingediend waarin betoogd wordt dat de NLVOW niet ontvankelijk en dat, mocht de NLVOW wel ontvankelijk zijn, de klacht ongegrond is. Het ACC heeft nog geen besluit genomen over de verdere behandeling van de klacht. Een beslissing van het ACC heeft formeel de status van een advies aan de vergadering van de partijen bij het Verdrag en is dus niet een juridisch bindende beslissing.

14. Eventuele overdracht van de klacht aan SOLVIT?

Neen

Schettens, 16 september 2016



A.W. Koers
Voorzitter NLVOW