

SAMENVATTING

1. Het Verdrag van Aarhus

Het Verdrag van Aarhus werd gesloten op 25 juni 1998 in de Deense stad Aarhus. Het trad in werking op 30 oktober 2001 en Nederland ratificeerde het op 29 december 2004. Het Verdrag kwam tot stand in het kader van de vierde ministeriële conferentie over het milieu in Europa die georganiseerd werd door de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties te Genève. Op dit moment zijn bijna 50 landen partij bij het Verdrag.

Het Verdrag bestaat uit drie “pijlers”:

- De eerste handelt toegang tot milieu-informatie. Het Verdrag eist dat de aangesloten landen er voor zorgen dat burgers toegang hebben tot milieu-informatie op een transparante en doeltreffend manier. Informatie moet dus volledig en accuraat zijn.
- De tweede gaat over deelname aan besluitvorming. Hier verplicht het Verdrag de aangesloten landen om inspraak mogelijk te maken op een moment dat alle opties nog open zijn en om met de uitkomsten van die inspraak rekening te houden.
- De derde pijler handelt over toegang tot de rechter. De aangesloten landen moeten waarborgen dat hun burgers gelegenheid hebben om de formele en de materiële rechtmatigheid van bestuursbesluiten te laten toetsen door de rechter.

In een bijeenkomst van de aangesloten landen in oktober 2002 werd besloten een Commissie van Toezicht (“Compliance Committee”) op te richten. De partijen bij het Verdrag, maar ook het Secretariaat mogen de Commissie wijzen op vermeende schendingen van het Verdrag. Uniek is dat ook individuele burgers en groepen van burgers dat ook mogen doen. De Commissie van Toezicht zetelt in Genève en maakt deel uit van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties.

Een klacht van burgers bij de Commissie van Toezicht kan leiden tot één of meerdere aanbevelingen van de Commissie aan de Vergadering van de aangesloten landen over de te nemen actie. Formeel levert een beslissing van de Commissie dus geen juridisch bindende uitspraak op, maar inhoudelijk is de gang van zaken en de inhoud van een beslissing helemaal vergelijkbaar met een rechterlijke procedure en een rechterlijke uitspraak. Aan uitspraken van de Commissie wordt daarom groot politiek belang toegekend en dit geldt ook bij eventuele vervolgpcedures voor nationale rechters of voor het EU Hof van Justitie in Luxemburg.

Het Verzoekschrift van de NLVOW vraagt de Commissie vast te stellen dat Nederland voor elk van de drie “pijlers” gehandeld heeft in strijd met de eisen van het Verdrag; dat Nederland dit nog steeds doet; en dat Nederland de zaken daarom fundamenteel anders moet aanpakken als het gaat om toegang tot informatie, toegang tot besluitvorming en toegang tot de rechter voor zo ver het betreft windenergie en windparken.

2. Het NLVOW Verzoekschrift

Het Verzoekschrift zelf bevat een samenvattingen van de hoofdzaken in de paragrafen 40 tot en met 50. De verzoeken van de NLVOW aan de Commissie zijn te vinden in paragraaf 51.

Gemakshalve volgen hierna de paragrafen 40 t/m 50.

“

SAMENVATTEND OORDEEL

40. Al het voorgaande samenvattend is de conclusie onvermijdelijk dat in Nederland het publiek en meer in het bijzonder dat deel van het publiek dat het meest geraakt wordt door de komst van windparken, van meet af aan buitenspel staat bij de besluitvorming en bovendien geen serieuze kans maakt om voor zijn opvattingen vervolgens gehoor te vinden bij de rechter.

41. Dat begint al bij de wijze waarop het publiek wordt geïnformeerd over windenergie en (plannen voor) windparken: eenzijdig, onvolledig en soms misleidend. Hetgeen ook afbreuk doet aan het recht op doeltreffende inspraak.

42. Het proces van besluitvorming, vooral als het gaat om de fase waarin de wezenlijke keuzes worden gemaakt, vindt plaats in besloten kring. Daar stellen de betrokken overheidsinstanties in samenspraak met het bij windenergie geïnteresseerde bedrijfsleven en aangevuld met andere pleitbezorgers van windenergie zoals milieuorganisaties en projectontwikkelaars, vast hoeveel windenergie er nodig is voor de overgang naar duurzame energie en waar de benodigde windparken zullen worden gebouwd. Dit besloten overleg resulteert in bestuursakkoorden, convenanten, programma's en wat dies meer zij, met daarin nauwkeurig omschreven doelen en locaties.

43. Pas tegen de tijd dat de implicaties van de aldus vastgestelde programma's en plannen worden vastgelegd in structuurvisies of ruimtelijke plannen, dus op een moment dat de keuze uit de verschillende voorliggende opties al lang en breed zijn gemaakt achter gesloten deuren (en zijn vastgelegd in bindende bestuurlijke afspraken), wordt het publiek de gelegenheid geboden om daarop in te spreken. Inspraak en inspraakreacties leiden als gevolg van deze aanpak nimmer tot wijzigingen van enige betekenis. Ook de verdere besluitvorming over concrete windparken vindt plaats in volstrekte binding aan de hierboven bedoelde akkoorden en programma's e.d., dus opnieuw op een moment dat de echte keuzes zijn gemaakt en inspraak daardoor geen doel meer kan treffen.

44. Wie vervolgens tegen het resultaat van de besluitvorming als boven geschetst wenst op te komen bij de rechter, komt al snel tot de ontdekking dat deze zich voor de feitenvaststelling en de waardering ervan verlaat op het bestuur en zich verre houdt van een beoordeling van de inhoudelijke merites van de zaak. Alleen formele gebreken die mogelijk van invloed zijn op de uitkomst van de besluitvorming, kunnen doel treffen. Er is geen reële kans dat de rechter zal oordelen dat de belangen van het betrokken publiek onevenredig zijn geschaad en dat daarom de bestuurlijke toestemming voor het windpark in kwestie niet door de beugel kan.

45. Daar komt dan nog bij dat de inspraak- en beroepsmogelijkheden geen betrekking kunnen hebben op de twee voor omwonenden meest belangrijke milieu-effecten van windparken, namelijk geluid en slagschaduw. De daarvoor geldende geluidsregels zijn (vrijwel) exclusief in wettelijke normen vastgelegd, waardoor inspraak zich noodzakelijkerwijs moet beperken tot de

landschappelijke en economische aspecten van windparken. Dit zijn echter exact de aspecten waarbij overheden beschikken over ruime discretionaire bevoegdheden.

46. Is het windpark eenmaal gebouwd en blijkt er dan sprake te zijn van aanzienlijke geluidhinder, dan is het voor omwonenden onmogelijk om te controleren of de geluidsnormen worden nageleefd. Daardoor kunnen zij niet aannemelijk maken dat sprake is van een overtreding. Aangezien in eerste instantie de bewijslast van de overtreding op de omwonende rust, ligt hierin een wezenlijke belemmering voor de uitoefening van het in artikel 9, lid 3, gewaarborgde recht om ook de veroorzaker van de overtreding zelf te kunnen aanspreken, dan wel om in een bestuursrechtelijke procedure om handhaving te verzoeken.

47. Een dergelijke praktijk van besluitvorming en rechtsbescherming inzake windenergie en windparken is niet in overeenstemming met een reeks bepalingen uit het Verdrag, waaronder in elk geval de artikelen 3, lid 2; artikel 5, lid 2 en lid 7; artikel 6, leden 2, 4 en 8; artikel 7, eerste drie volzinnen; en artikel 9, leden 2 t/m 4. Zij vormt daardoor een wezenlijke belemmering voor de Nederlandse burger om inhoud en betekenis te geven aan het in artikel 1 van het Verdrag omschreven fundamentele recht om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid door gebruik te maken van de in het Verdrag gewaarborgde recht op deelname aan besluitvorming en toegang tot de rechter.

48. Een dergelijke praktijk is ook in strijd met een wezenlijk uitgangspunt dat aan het Verdrag ten grondslag ligt, namelijk dat burgers het recht hebben om deel te nemen aan de totstandkoming van besluiten die hun leefomgeving raken, een recht dat van fundamenteel belang is als het gaat om besluiten over windenergie en windparken want die hebben ingrijpende gevolgen voor de leefomgeving van de mensen die in de directe omgeving van windparken (moeten) leven.

49. Doordat het Nederlandse publiek dat recht niet of maar zeer onvolledig kan uitoefenen, mankeert het in Nederland bovendien aan de voordelen die verbonden zijn aan doeltreffende inspraak en rechtsbescherming zoals die in de onderdelen 9 en 10 van de considerans van het Verdrag zijn omschreven: meer kwaliteit bij de besluitvorming en de uitvoering van besluiten over het milieu en meer bewustzijn van en steun voor die besluiten.

50. Wellicht nog erger is dat de in dit verzoekschrift beschreven gang van zaken de legitimiteit van de overheid aantast. Die vergt nu juist een adequate en juiste informatieverstrekking; een open, eerlijke en transparante wijze van besluitvorming; en een adequate rechterlijke beoordeling van de uitkomsten van die besluitvorming. Als het om windenergie en windparken gaat is aan geen van deze voorwaarden voldaan.

“