

Kort verslag Hoorzitting Aarhus Convention Compliance Committee, 6 november 2018, Genève.

De klacht van de NLVOW - in het jargon: de "Communication" - werd ingediend op 9 november 2015. De hoorzitting vond dus bijna op de dag af drie jaar later plaats. Ondertussen kregen we in maart en april van dit jaar nog wel een serie vragen, maar het heeft al met al lang geduurd voordat we ons verhaal nader konden toelichten. Reden: er zijn de laatste tijd zoveel zaken aanhangig gemaakt dat het Compliance Committee ("ACCC") dreigt te bezwijken aan het eigen succes.

1. Achtergrond

- Het ACCC is geen rechterlijke instantie, maar de procedure en het oordeel over een zaak - in het jargon een "finding" - is net zo juridisch als van een rechterlijke instantie. Formeel gaat een finding naar de Staat die wordt aangeklaagd en daarna wordt die finding ook nog besproken in de "Meeting of the Parties" - dus van alle landen die partij zijn bij het Verdrag. Hoewel een finding dus geen rechterlijk oordeel is, is het bij procedures voor de eigen nationale rechter wel een formidabel wapen - althans als je gelijk krijgt.
- Aan een hoorzitting nemen deel de "Party Concerned" - in dit geval Nederland - en de "Communicant" - wij, de NLVOW, dus. De Nederlandse delegatie bestond uit twee ambtenaren van I&W, twee ambtenaren van EZK en één ambtenaar, tevens leider van de delegatie, van Buitenlandse Zaken. Onze delegatie: Jan Veltman, de advocaat die de Communication concipieerde, Rob Rietveld, directeur NLVOW, Karin Rietveld, secretaris NLVOW, en ondergetekende. Hoewel ik als enige het woord voerde, was het heel goed dat Jan, Rob en Karin er bij waren. Vooraf en in de pauzes konden we overleggen en tijdens de sessies kreeg ik input van hen. Ook puur gevoelsmatig fijn dat je er niet alleen staat.

2. Organisatie.

- Het tijdschema van de hoorzitting voorzag twee sessies: de eerste van 10.30 tot 12.00 en de tweede van 14.30 tot 15.30. In de praktijk liep dat uit van 10.45 tot 12.30 en van 14.30 tot 16.00. De reden dat we te laat begonnen was wel grappig (althans dat vind ik). Normaal - ik ben daar vaker geweest - ga je in 10 minuten door de beveiliging, maar toen we aankwamen stonden er rijen alsof er uitverkoop was. Bleek het een bijzondere dag te zijn om de VN te laten zien aan studenten uit de hele wereld. Alles stond vast en we zouden vast en zeker te laat komen. Ik ging dus alleen op verkenning en - kort samengevat - met een mengsel van zielig doen, charme en dreigen - ik ben, potverdorie, delegatieleider - wist ik al die opstoppingen te vermijden en ongegeneerd voor te dringen - je bent 76 of niet! Ik was dus tijd was en kon het probleem melden aan de Voorzitter. Die daarop hulp troepen op pad stuurde om de rest door de menigte te loodsen. Wel even zenuwen.
- De gang van zaken is ongeveer als volgt: de Voorzitter (Jonas Ebbesson, een zeer competente Zweed) opent, geeft de rapporteur - in het jargon de "Curator" (in ons geval: Dmytro Skrylnikov uit de Ukraine) - het woord om de zaak kort samen te vatten, geeft vervolgens de Party Concerned en de Communicant gelegenheid voor een korte inleiding - waarop vervolgens de Curator begint met het stellen van vragen aan de Party Concerned en/of aan de Communicant. Ook de Voorzitter stelt actief vragen en een enkele keer doen andere leden van het ACCC dat ook. Er is dus (bewust) niet veel ruimte voor directe discussie tussen de partijen, maar je kunt natuurlijk een eigen vraag wel zo interpreteren dat je ook ingaat op wat de andere partij heeft beweert. Handig is ook om alle verklaringen ook op papier te zetten en in te leveren bij het secretariaat. Vanochtend zond ik dus mijn slotopmerkingen ook aan het secretariaat (en natuurlijk zet je er dan nog net even een paar dingen extra in).

3. Zitting

- Ik kan hier natuurlijk geen chronologisch verslag schrijven en vandaar dat ik me beperk tot een paar highlights - een paar dingen die mij opvielen en een paar dingen die we (volgens

mij) wisten binnen te halen. De Curator begon met aan te geven dat hij het over drie onderwerpen wilde hebben: (a) de gang van zaken bij al die plannen en programma's; (b) hoe het nu zit met die geluidsnormen; en (3) hoe het zit met access to justice, toegang tot de rechter?

- Over het eerste punt: de Curator, maar ook de Voorzitter, begonnen met in detail te vragen hoe het Nationale Actieplan van 2010 (met die 14% doelstelling en die 6.000 MW windenergie voor 2020) tot stand was gekomen en of er sprake was geweest van burgerparticipatie. Nederland gaf aan dat dit niet het geval was geweest omdat het ging om een opsomming van al eerder genomen besluiten. Er zou dus niks nieuws in staan. Waarop de Voorzitter vroeg of dat ook gold voor het feit dat elektriciteitsopwekking voor 40% moest bijdragen aan dat doel van 14%. Wat liet zien dat de man zijn dossier echt kende. En waarop de Nederlandse delegatie moest erkennen dat dit wel een nieuwe element was. En ik kon zeggen dat ook al die eerder besluiten tot stand waren gekomen zonder burgerparticipatie. Waarop de voorzitter formeel vroeg aan de Nederlandse delegatie of ze erkenden dat er in dat Actieplan van 2010 nieuwe beslissingen waren opgenomen en dat er desondanks geen sprake was geweest van enigerlei vorm van burgerparticipatie. Waarop de NL delegatie niet veel anders kon dat dit te erkennen. En wij dachten "Dat gaat de goede kant op".
- Daarmee staat vast dat het Nationale Actieplan van 2010 dus niet tot stand kwam volgens de eisen van het Aarhus Verdrag. Dit is belangrijk omdat dit Plan de basis is geweest van een hele reeks follow-up plannen, programma's en besluiten. Ga maar na: alles wat daarna langs kwam, was en is er op gericht die 6.000 MW in 2020 te realiseren - en die 6.000 MW komt uit dat Nationale Actieplan van 2010.
- De Curator ging vervolgens door met vragen naar de gang van zaken bij follow-up plannen zoals de Structuurvisie Windenergie op Land. Soms in groot detail - waarbij de Voorzitter wel een paar keer de hint gaf om op te schieten. De algemene lijn was dat de NL delegatie steeds riep dat burgers op allerlei manieren betrokken waren geweest en input hadden kunnen leveren en dat wij/ik daarop antwoordden dat die participatie altijd "end of pipe" was geweest - namelijk op een moment dat in feite alle beslissingen al genomen waren - en dat alles wat er meer was gedaan aan "outreach" naar burgers - zoals internetconsultaties en informatiebijeenkomsten - steeds ad hoc was geweest. En dat er dus ook hier geen sprake was geweest van burgerparticipatie in de zin van het Verdrag, dat wil zeggen: tijdig, als alle opties nog open liggen en participatie effectief kan zijn.
- Met dit soort discussies ging de eerste sessie voorbij. Na de pauze (waarin het Committee overigens grotendeels doorwerkte) ging het over de geluidsnormen. Toen bleek dat ook de Curator zijn dossier kende want hij begon met vragen aan de NL delegatie over het effect op gezondheid vanwege het feit dat de Lden norm een jaargemiddelde is. Kwamen ze niet goed uit. Meer in het algemeen: ik weet niet hoe de NL delegatie over mijn optreden denkt, maar ik was niet erg onder de indruk van hun optreden. Inhoudelijk niet sterk, vaak het antwoord "Moeten we nader uitzoeken" en bij een enkeling ook nog eens moeite met het Engels en het Engelstalige jargon. In die sessie dus ook discussie over ons argument dat nu voor windparken - en alleen voor windparken - de geluidsnormen dwingend bij wet zijn bepaald, er sprake is van een "reduction of rights" als het gaat om toegang tot de rechter. Ook hier konden we, denk ik, ons punt maken: gaat niet om het enkele feit van regeling bij wet (gebeurt ook bij andere normen), maar om de uitzonderingspositie voor windparken. Geen rol meer voor lokale overheden (behalve in uitzonderingsgevallen) en geen adviesnormering.
- In haar opening statement maakte de dame van Buitenlandse Zaken weer een heel punt van de ontvankelijkheid, dat de ACCC moest weigeren om onze zaak in behandeling te nemen omdat die NLVOW zelfs niet één keer naar de Raad van State was gestapt. Dus - zo was het NL standpunt - is er geen sprake van "exhaustion of local remedies" en dus mag die NLVOW niet zomaar naar een internationale instantie stappen. Vooraf had ik gehoopt dat ze dat zouden doen want we hadden een reactie die ik graag nog een keer expliciet wilde noemen:

dat het ons niet gaat om in beroep te gaan tegen besluiten over windparken vanwege allerlei redenen, maar dat er in dit kader maar één punt van belang is: of Nederland voldoet aan de eisen van het Verdrag van Aarhus. En dat juist op dat punt de Raad van State keer op keer heeft gezegd dat alles dik in orde is. Zodat beroep op de Raad van Staten voor dit punt volstrekt zinloos zou zijn geweest. En wij dus inderdaad geen nationale rechtsmiddelen meer hadden en hebben. Bovendien kon ik daar - beetje vilein, maar dat mag - nog aan toe voegen dat met al die verhalen om ons niet ontvankelijk te verklaren, Nederland weer eens bewijst dat ze niet naar burgers wil luisteren, sterker die burgers de mond wil snoeren.

- Aan toegang tot de rechter kwamen als zelfstandig onderwerp kwamen we niet meer toe, maar dat was eigenlijk niet zo erg want in de andere onderwerpen kwam ook dit aspect met regelmaat aan de orde.
- Zittingen van het ACCC mogen bijgewoond worden door waarnemers. In ons geval ging dat om iemand van een club die ik niet kende, Earth Justice. Die man kreeg aan het slot ook het woord en dat gebruikte hij voor een even kort als indrukwekkend betoog. Kern: toen we het Aarhus Verdrag sloten en later een ACCC oprichten, vonden we dat we heel innovatief en progressief bezig waren. Dat was ook zo en in die eerste jaren waren het dan ook vooral landen als Albanië en Litouwen waartegen klachten werden uitgebracht. Maar nu is dat aan het kantelen: zelfs in een zo democratisch en goed georganiseerd land als Nederland worden er serieuze vragen opgeworpen over het optreden van de overheid. Die staat voor grote opgaven als het gaat om klimaat en energie, maar dat mag geen reden zijn om maar een loopje te nemen met de eisen van het Verdrag inzake burgerparticipatie en toegang tot de rechter. Dus - zo was de oproep aan het ACCC - het is tijd om de rug recht te houden en pal te staan voor het gedachtegoed van het Verdrag. Een mooi en voor ons positief betoog.

4. Vervolg

- Omdat niet alle vragen beantwoord konden worden, krijgen we - en vooral Nederland als Party Concerned - nog wat aanvullende vragen. Op de antwoorden moeten we dan vervolgens weer heen en weer gaan reageren. Ik vermoed dat we die vragen pas in januari krijgen en dat het dan zo maar voorjaar is voordat we daarmee klaar zijn. De NL delegatie begon al te roepen dat ze het erg druk hebben en dat er veel vertaalwerk mee gemoeid zou zijn als het ACCC bijvoorbeeld het hele Energieakkoord van 2013 wil zien.
- Onder aanvoering van de Curator (en de Voorzitter) moet het ACCS dan vervolgens een reeks inhoudelijke standpunten bepalen over onze stellingen, daarop krijgen wij en Nederland een concept finding en daarop mogen/moeten we dan weer over en weer reageren. Ik zal blij zijn als we die concept finding ergens in het najaar binnenkrijgen. Finale finding dus ergens in de eerste maanden van 2020? De molens malen langzaam, maar ze malen nu wel.

5. Kansen?

- Durf ik iets te zeggen over onze kansen? Moeilijk want - en zo hoort het ook - Voorzitter, Curator en de andere leden pasten er wel voor om maar iets te laten blijken. Zeker lijkt me wel dat Nederland een veeg uit de pan krijgt met het Nationale Actieplan uit 2010, maar wat daarvan de gevolgen zijn voor de follow-up plannen en programma's : geen idee. Mij verraste ook een beetje alle aandacht voor de gang van zaken in de besluitvorming over specifieke plannen en programma's omdat wij ons nu juist hadden gericht op de meer systematische defecten en tekortkomingen van wet- en regelgeving en praktijk. Maar dat is ook weer des rechters: beperk je tot de concrete situatie.
- Wat ik wel weet is dat we alle gelegenheid hebben gekregen om ons woordje te doen en - als ik dat zelf mag zeggen - ik meen ook dat we dat goed hebben gedaan. Ter adstructie voeg ik een kopie bij van mijn opening en closing statement.