

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG-instellingen en organisaties”

(COM(2003) 622 def. - 2003/0242 (COD))

(2004/C 117/13)

De Raad heeft op 7 november 2003 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, te raadplegen over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG-instellingen en organisaties” (COM(2003) 622 def. - 2003/0242 (COD)).

De afdeling „Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 maart 2004 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sánchez Miguel.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 408e zitting van 28 en 29 april 2004 (vergadering van 29 april) onderstaand advies uitgebracht dat met 68 stemmen voor en 6 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Een absolute voorwaarde voor het welslagen van het milieubeleid van de EU, zoals verwoord in artikel 6 van het EG-Verdrag, en vooral van de door haar nagestreefde duurzame ontwikkeling, is dat de Europese bevolking het gevoel heeft op de hoogte te zijn van en betrokken te worden bij de uitvoering van dit beleid. Daarom heeft het DG Milieu via onder meer wetgeving, mededelingen en conferenties geprobeerd om degenen die met dit beleid te maken hebben beter te informeren en meer bij de totstandkoming ervan te betrekken.

1.2 Tot nu toe zijn er vooral regels ingevoerd voor de voorlichting aan en de inspraak van de bevolking en ook, zij het in mindere mate, voor de toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden.

1.3 Krachtens artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag is de Raad bevoegd om activiteiten vast te stellen die nodig zijn om de doelstellingen van het milieubeleid te verwezenlijken. In dit verband is het begrijpelijk dat de Commissie probeert de milieubescherming te verbeteren door de betrokkenheid en inspraak van de burgers door middel van wetgeving te vergroten. Een dergelijke informatie- en raadplegingsprocedure wordt overigens al gevolgd voor ander EU-beleid, met name het GLB en het industriebeleid. De maatregelen op deze beleids-terreinen hebben gevolgen voor de duurzame ontwikkeling, en daarom moet er met duidelijke informatie voor worden gezorgd dat niet alleen de direct betrokkenen, maar alle burgers ervan op de hoogte zijn.

1.4 Tot dusverre is de volgende wetgeving ontwikkeld voor de voorlichting aan en inspraak van de bevolking op milieugebied:

- Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ⁽¹⁾;
- Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie ⁽²⁾;
- Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter ⁽³⁾.

1.5 Met de ondertekening in 1998 van het Verdrag van Århus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden zette de EU haar streven kracht bij om de Europese burgers meer bij milieu-aangelegenheden te betrekken. De bedoeling hiervan is dat zij zich meer zullen inzetten voor milieubehoud en -bescherming en aldus voor een duurzame ontwikkeling van Europa.

1.6 Aangezien het Verdrag van Århus nog niet door alle lidstaten is geratificeerd ⁽⁴⁾, moeten er nu twee maatregelen worden genomen. Ten eerste dient er via een verordening voor te worden gezorgd dat de EU-instellingen en -organen zich strikt houden aan de eisen van het verdrag met betrekking tot de toegang tot informatie, de inspraak van het publiek in de besluitvorming en de toegang tot de rechter. Ten tweede moeten de voor de lidstaten bestemde bepalingen worden aangevuld met een richtlijn waarin de toegang tot de rechter wordt geregeld.

⁽¹⁾ PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43. Daarnaast publiceerde de Commissie de Mededeling „Naar een krachtige cultuur van raadpleging en dialoog - Voorstel inzake algemene beginselen en minimumnormen voor raadpleging van de betrokken partijen door de Commissie” COM(2002) 704 def.

⁽²⁾ PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26.

⁽³⁾ PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17.

⁽⁴⁾ Het is geratificeerd door Portugal, België, Frankrijk, Italië en Denemarken.

2. Inhoud van het voorstel voor een verordening

2.1 De verordening is bedoeld om het Verdrag van Århus toe te passen op EU-organen. Het voorstel bevat daarom eisen inzake toegang tot informatie, inspraak en toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden. De Commissie omschrijft de begrippen die het toepassingsgebied van de verordening afbakenen en noemt de organen die zich aan de eisen moeten houden. Het is van belang dat onder meer het begrip „milieurecht” wordt gedefinieerd.

2.2 De toegang tot milieu-informatie wordt geregeld in de artikelen 3 tot en met 7 en omvat de bepalingen van Verordening 1049/2001, die nu echter ook geldt voor de overige organen met milieutaken in de EU, dus niet alleen meer voor het Parlement, de Raad en de Commissie. Al deze organen zijn verplicht om milieu-informatie te leveren; zij dienen deze op de best mogelijke manier voor het publiek toegankelijk te maken en voortdurend te actualiseren; zij kunnen daartoe alle mogelijke communicatiemiddelen gebruiken, maar bij voorkeur algemene telecommunicatie-netwerken. Op die manier kunnen geïnteresseerden snel aan informatie komen. De informatie moet aan de volgende criteria voldoen:

- zij moet van hoge kwaliteit en actueel zijn;
- zij moet toegankelijk zijn voor geïnteresseerden; verzoeken om informatie moeten snel behandeld worden;
- bij acuut milieugevaar moeten alle autoriteiten de informatievoorziening stroomlijnen.

2.3 Inspraak van het publiek: in artikel 8 staat in welke gevallen het publiek recht heeft op inspraak tijdens de voorbereiding van milieuplannen en -programma's die worden opgesteld door een EU-instelling of -orgaan, op basis van een daartoe strekkend wettelijk voorschrift. Het publiek en milieu-organisaties kunnen zo al in een vroeg stadium, vóór de goedkeuring van de plannen en programma's, van zich laten horen.

2.4 Toegang tot de rechter heeft iedere bevoegde rechtspersoon met beroepsrecht. Met andere woorden: alleen de in de artikelen 12 en 13 erkende organisaties mogen een juridische procedure voor het Hof van Justitie inleiden. Zij mogen krachtens artikel 9, waarin eveneens van bevoegde entiteiten sprake is, echter ook een verzoek tot herziening van administratieve handelingen indienen. Op die manier kunnen alle met het milieurecht strijdige maatregelen worden stopgezet vóórdat er tot gerechtelijke stappen wordt overgegaan.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC heeft er al meermalen op gewezen dat het betrekken van de bevolking bij de uitvoering van het duurzame-ontwikkelingsbeleid de beste manier is om de naleving van de milieuwetgeving te garanderen. Hierbij moet transparantie worden betracht en dient toezicht te worden gehouden op de naleving van de normen in kwestie, waarbij wel de bescherming van vertrouwelijke informatie moet worden gewaarborgd. Toegang tot informatie, inspraak in de ontwikkeling van milieuplannen en – in een later stadium – toegang tot

de rechter maken niet alleen een betere naleving van de wetgeving mogelijk, maar zorgen er ook voor dat de bevolking bewuster en met meer kennis van zaken omgaat met natuurlijke hulpbronnen.

3.2 Nu de toetreding van tien nieuwe lidstaten bijna een feit is, stelt de Commissie terecht voor om tot bovengenoemde harmonisering over te gaan. Niettemin blijft het van groot belang dat alle Europese landen die het Verdrag van Århus hebben ondertekend het nu ook ratificeren. De Europese Gemeenschap zou het eveneens moeten ratificeren, omdat zij daarmee een extra instrument in handen krijgt om wereldwijd, en dan vooral via internationale conventies, voor de bescherming van het milieu op te komen.

3.3 Dit nieuwe juridische instrument richt zich op de EU-instellingen en is een aanvulling op de toepassing van het Verdrag van Århus. De grensoverschrijdende werking van veel milieuwetgeving maakt zo'n oplossing noodzakelijk, aangezien het vaak de EU is die over de toepassing ervan moet beslissen. Het Europees Milieuagentschap, dat een spilfunctie vervult met betrekking tot de informatie over en het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving in de hele EU, heeft hierbij een cruciale rol.

3.4 Hoewel het EESC instemt met de voorgestelde normen, wil het wel een aantal punten nader belichten en ophelderen die van groot belang zijn om het nagestreefde doel ten volle te kunnen verwezenlijken.

3.4.1 De definities in het voorstel zijn overgenomen uit het Verdrag van Århus, al is er wel sprake van een aantal verschillen:

3.4.1.1 Het begrip „bevoegde entiteit”, dat in beide voorstellen van de Commissie wordt gebruikt, ontbreekt in het Verdrag van Århus, waarin slechts wordt gesproken van het „betrokken publiek” en alle organisaties die zich inzetten voor milieubescherming worden „geacht belanghebbende te zijn”. Het is dus niet nodig dat deze als enige doel de bescherming van het milieu hebben; ze hoeven alleen maar te voldoen aan de eisen van nationaal recht. Het is duidelijk dat ook andere organisaties zonder winstoogmerk, zoals vakbonden, sociaal-economische en consumentenorganisaties, op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau belangrijk werk ter bescherming van het milieu verrichten.

3.4.1.2 In de voorgestelde verordening wordt gesproken van de EU-instellingen en -organisaties in de brede zin van het woord, waarbij de Commissie verwijst naar Verordening (EG) 1049/2001. Het EESC gaat ervan uit dat het hier deel van uitmaakt.

3.4.1.3 In de lijst van gebieden die onder het milieurecht vallen, lopen de verschillende talenversies hier en daar uiteen. Een aantal belangrijke punten, zoals punt v), zou daarom moeten worden gecontroleerd. Het is van essentieel belang dat alle punten die betrekking hebben op een harmonisering van de milieubescherming inhoudelijk overeenkomen.

3.4.2 Milieuprocedures: krachtens artikel 9(5) van het Verdrag van Århus dienen de partijen te waarborgen „dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overwegen zij het instellen van passende mechanismen voor de bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen”.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Verordening betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

4.1.1 De voorgestelde verordening zal een versterking betekenen van het uitgebreide pakket maatregelen van de Commissie om de milieudoelstellingen te verwezenlijken, en is hét middel om de Europese burgers via hun sociale, economische en milieu-organisaties ten opzichte van de EU-instellingen en -organisaties, met inbegrip van de bureaus en agentschappen die krachtens of op basis van het EG-Verdrag zijn ingesteld, behalve wanneer zij in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden, een betere toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden te bieden. Op deze manier moet niet slechts de Commissie verantwoording afleggen tegenover de burger, maar dienen overeenkomstig Verordening (EG) 1049/2001 alle instellingen in de breedste zin van het woord dit te doen.

4.1.2 Van groot belang is de invoering van het begrip „bevoegde entiteiten”, dat wordt gebruikt in verband met de toegang tot de rechter. Dit in tegenstelling tot informatie en inspraak, waarvoor net als in het Verdrag van Århus de term „publiek” wordt gehanteerd. Het nieuwe begrip kan op instemming van het EESC rekenen omdat het de toegang tot de rechter waarschijnlijk zal vergemakkelijken; de genoemde entiteiten hoeven namelijk geen voldoende belang te hebben en evenmin aan te tonen dat een van hun rechten is geschonden. Problematisch is echter wel de strenge eis – milieubescherming als enige doelstelling – waaraan een entiteit moet voldoen om als bevoegd te worden beschouwd. Gezien de situatie in Europa zou het beter zijn als ook organisaties met sociale, economische én milieudoelstellingen voor het predikaat „bevoegd” in aanmerking komen.

4.1.3 Wat de inspraak van het publiek tijdens de voorbereiding van plannen en programma's betreft (geregeld in artikel 8) wijst het EESC er allereerst op dat de vermelding van milieu-NGO's wel eens een restrictief karakter zou kunnen hebben.

Misschien niet in die mate als de definitie van „bevoegde entiteiten”, maar het resultaat zou hetzelfde kunnen zijn, al was het alleen maar door procedurele inertie. Daarom zouden niet alleen milieu-NGO's, maar alle organisaties die onder meer milieubescherming als doelstelling hebben in dit verband moeten worden genoemd. Bovendien moet in artikel 8 komen te staan dat EU-instellingen de uitkomsten van de inspraak openbaar moeten maken. Het EESC is het ermee eens dat ook milieu-informatie toegankelijk wordt gemaakt en dat het publiek inspraak krijgt bij het opstellen van de milieuplannen en -programma's van de EU-instellingen en -organisaties, overeenkomstig het Verdrag van Århus. Het wenst dat deze organisaties daadwerkelijke inspraak mogelijk maken en dat de uitkomsten van de inspraak terdege in aanmerking worden genomen. Dit betekent dat volledige openheid van zaken moet worden gegeven over de criteria voor de financiering van de in de bijlage bij het Verdrag van Århus opgesomde activiteiten en de beraadslagingen over GGO's en chemische stoffen, aangezien de burgers zich ten aanzien van deze onderwerpen ernstig zorgen maken over de milieuveiligheid en de bescherming van hun gezondheid.

4.1.4 In het licht van het Verdrag van Århus wordt het nagestreefde doel enigszins ondergraven door Titel IV (Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden), omdat hierin staat dat alleen bevoegde entiteiten een verzoek tot interne herziening van administratieve handelingen mogen indienen en een juridische procedure mogen inleiden. Het EESC begrijpt wel dat het restrictieve karakter van het voorstel is ingegeven door een streven naar procedurele eenvoud, maar is niettemin van mening dat het wat herzieningsverzoeken en gerechtelijke stappen betreft in de EU genoeg moet zijn dat men voldoende belang en bevoegdheid ter zake kan aantonen.

4.1.5 Het EESC vindt dat bevoegde organisaties niet in meerdere landen actief hoeven te zijn.

4.1.6 In artikel 12, sub d) van de verordening is bepaald dat verenigingen, organisaties of groepen die als bevoegde entiteit willen worden erkend, hun jaarrekeningen door een geregistreerd accountant moeten laten certificeren. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel zouden de lidstaten daarvoor zelf regelingen moeten kunnen treffen.

4.1.7 Het EESC vindt dat de kostenlimiet voor overheidsorganen uit proceseconomische overwegingen beperkt moet worden, naargelang van de belangen die spelen en de financiële ondersteuning, zoals in het Verdrag van Århus is vastgelegd.

Brussel, 29 april 2004

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
R. BRIESCH