



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.10.2002
COM(2002) 586 definitief

2000/0331 (COD)

ADVIES VAN DE COMMISSIE

**overeenkomstig artikel 251, lid 2, derde alinea, onder c), van het EG-Verdrag
over de amendementen van het Europees Parlement
op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake het
voorstel voor een**

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot voorziening in inspraak van het publiek bij de opstelling van bepaalde plannen en
programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en
toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de
Raad**

**HOUDENDE WIJZIGING VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE
overeenkomstig artikel 250, lid 2 van het EG-verdrag**

ADVIES VAN DE COMMISSIE

**overeenkomstig artikel 251, lid 2, derde alinea, onder c), van het EG-Verdrag
over de amendementen van het Europees Parlement
op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake het
voorstel voor een**

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot voorziening in inspraak van het publiek bij de opstelling van bepaalde plannen en
programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en
toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de
Raad**

1. INLEIDING

Artikel 251, lid 2, derde streepje, onder c) van het EG-Verdrag bepaalt dat de Commissie een advies moet uitbrengen over de door het Europees Parlement in tweede lezing voorgestelde amendementen. De Commissie geeft hieronder haar advies over de door het Parlement voorgestelde 19 amendementen.

2. VOORGESCHIEDENIS

- Datum van toezending van het voorstel aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2000) 839 def. – 2000/0331 (COD)): 18 januari 2001
- Datum waarop het Europees Parlement zijn advies in eerste lezing heeft uitgebracht: 23 oktober 2001
- Datum waarop het Economisch en Sociaal Comité zijn advies heeft uitgebracht: 30 mei 2001
- Datum waarop het Comité van de Regio's zijn advies heeft uitgebracht: 14 juni 2001
- Datum waarop de Commissie haar gewijzigd voorstel (COM(2001) 779 def. – 2000/0331(COD)) heeft goedgekeurd: 12 december 2001
- Datum waarop de Raad het gemeenschappelijk standpunt heeft goedgekeurd: 25 april 2002
- Datum waarop het gemeenschappelijk standpunt door het Europees Parlement is ontvangen: 30 mei 2002
- Datum waarop de Commissie haar standpunt over dit gemeenschappelijk standpunt bekend heeft gemaakt: 27 mei 2002

Op 5 september 2002 heeft het Europees Parlement in tweede lezing 19 amendementen goedgekeurd. Voor het merendeel zijn deze amendementen bedoeld om de inspraak van het publiek te vergroten en te verbeteren en, voor een deel, betreffen deze de toegang tot de rechter, als vergeleken met het gemeenschappelijk standpunt. Hier en daar wordt met de amendementen ook beoogd tot een krachtiger formulering van het voorstel van de Commissie te komen, en meer recht te doen aan het Verdrag van Aarhus. Andere delen gaan verder dan het Verdrag van Aarhus, of houden een duplicatie in van bestaande bepalingen in andere wetteksten.

3. DOEL VAN HET VOORSTEL

Wanneer de richtlijn eenmaal is goedgekeurd, zal zij, wat 'de tweede pijler', de inspraak van het publiek in besluiten ten aanzien van het milieu betreft, een bijdrage gaan leveren tot de uitvoering van het Verdrag van Aarhus¹. Bovendien hebben de beginselen van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot publieke inspraak reeds hun neerslag gevonden in andere communautaire wetteksten en is het voorstel voor toegang tot milieu-informatie momenteel voorwerp van de bemiddelingsprocedure. De overige voorstellen, betreffende een volledige implementatie van de derde pijler en de toepassing van het Verdrag van Aarhus op de instellingen van de Gemeenschap, zijn thans bij de diensten van de Commissie in voorbereiding.

Bij de voorgestelde richtlijn, wordt met de invoering van de publieke-inspraakvereisten van het Verdrag van Aarhus een aantal bestaande richtlijnen vervolledigd of geamendeerd. Beoogd wordt te verzekeren dat de basisprocedures in alle lidstaten en in gevallen met een grensoverschrijdende dimensie met elkaar in overeenstemming zijn. Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel worden in het voorstel de procedurele details en de tenuitvoerlegging van de 'zachte wetgeving' van het Verdrag van Aarhus aan de lidstaten overgelaten.

In het bijzonder:

- formuleert het voorstel vereisten voor inspraak van het publiek bij de voorbereiding van bepaalde *plannen en programma's* die door de lidstaten moeten worden goedgekeurd uit hoofde van richtlijnen op milieugebied, en met name die betreffende afval, luchtkwaliteitsbeheer en waterverontreiniging door nitraten (*artikel 2 en bijlage I*) (Zo wordt bijgedragen tot de uitvoering van *artikel 7* van het Verdrag van Aarhus, betreffende inspraak van het publiek bij de voorbereiding van plannen en programma's op milieugebied. In de toekomst zal het zo zijn dat de vereisten van Aarhus van meet af aan in relevante nieuwe wetsvoorstellen worden verwerkt. Andere recentelijk goedgekeurde wetsinstrumenten voorzien reeds in inspraak van het publiek bij de opstelling van plannen of programma's, zoals Richtlijn 2001/42/EG inzake 'strategische milieubeoordeling' (*de 'SMB-richtlijn'*)² en de Kaderrichtlijn 'water' 2000/60/EG³. In het gemeenschappelijk standpunt wordt duidelijk gesteld dat het in deze richtlijnen bepaalde van toepassing is, voor zover zij zelf in publieke inspraak voorzien);

¹ VN/ECE-Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak door de bevolking en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken, ondertekend door de Gemeenschap en de lidstaten in juni 1998, en in werking getreden in oktober 2001

² Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's

³ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid

- brengt het voorstel wijzigingen aan in Richtlijn 85/337/EEG van de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (*de richtlijn 'milieueffectrapportage'*)⁴ en in Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (*de 'IPPC-richtlijn'*)⁵, met het oog op een volledige integratie van de publieke-inspraakvereisten van *artikel 6* van het Verdrag van Aarhus (*inspraak van het publiek in besluiten betreffende specifieke activiteiten die een significant milieueffect kunnen hebben*). Beide richtlijnen hebben betrekking op in bijlage I van het Verdrag van Aarhus genoemde activiteiten die een significant milieueffect kunnen hebben. De ontwerp-richtlijn bevat tevens bepalingen inzake de toegang tot de rechter met betrekking tot aan de publieke-inspraakbepalingen onderworpen besluiten, handelingen en nalatigheden, zulks in uitvoering van artikel 9, lid 2 van het Verdrag van Aarhus.

4. ADVIES VAN DE COMMISSIE OVER DE AMENDEMENTEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Op 5 september 2002 heeft het Europees Parlement 19 amendementen aangenomen. 2 amendementen [15 en 19] kunnen door de Commissie in hun geheel worden aanvaard. 4 amendementen zijn voor haar, afhankelijk van de hieraan te geven formulering, in beginsel aanvaardbaar [amendementen 3, 4, 11 en 12]. De overige amendementen [1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18] kan de Commissie niet accepteren.

4.1. Door de Commissie aanvaarde amendementen

De Commissie aanvaardt amendement **15**. Dit amendement betreft artikel 4, lid 3, van het gemeenschappelijk standpunt, waardoor artikel 15 van de IPPC-richtlijn wordt gewijzigd. Het amendement voorziet in een bredere inspraak van het publiek bij de bijwerking van IPPC-vergunningen dan in het gemeenschappelijk standpunt het geval is. De Commissie was het niet met dit punt eens in het gemeenschappelijk standpunt, daar de formulering ervan met betrekking tot de bijwerking van vergunningen rechtsonzekerheid doet ontstaan. Hierdoor krijgen de lidstaten en, in laatste instantie, de voor de bijwerking van de vergunningen verantwoordelijke instanties te ruim bemeten beslissingsbevoegdheden. Een en ander zou tot sterk uiteenlopende praktijken leiden en mogelijk tot gevolg hebben dat het publiek slechts incidenteel en niet als regel inspraak in de bijwerking van vergunningen krijgt. Amendement **15** maakt inspraak van het publiek tot een verplichting voor ten minste de meest relevante gevallen van bijwerkingen van vergunningen, namelijk die welke onder artikel 13 van de IPPC-richtlijn vallen. Terwijl in het voorstel van de Commissie sprake was van de bijwerking van vergunningen als zodanig, is het amendement nog steeds consistent met artikel 6, lid 10, van het Verdrag van Aarhus.

De Commissie accepteert amendement **19** betreffende bijlage II. Met het amendement wordt de nieuwe bijlage V bij de IPPC-richtlijn verder gedetailleerd, om duidelijk te kunnen aangeven welke stadia de inspraak van het publiek omvat.

⁴ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten

⁵ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging

4.2. In beginsel door de Commissie aanvaarde amendementen

De Commissie aanvaardt in beginsel amendement 3 op de derde overweging, met de vermelding dat daadwerkelijke inspraak van het publiek ook bijdraagt tot “*publieke steun voor de genomen beslissingen*”. De Commissie accepteert dat deze zinsnede aan de tekst wordt toegevoegd. Deze overweging zou dan als volgt luiden:

Overweging 3

Werkelijke inspraak bij het nemen van beslissingen biedt het publiek de gelegenheid zijn mening en bezorgdheid die van belang kunnen zijn voor die beslissingen te uiten en stelt de besluitvormers in staat daarmee rekening te houden, hetgeen de verantwoording en de transparantie van de besluitvorming vergroot en bijdraagt tot **bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken en tot publieke steun voor de genomen beslissingen**

De Commissie aanvaardt in beginsel amendement 4 betreffende de zesde overweging. Een van de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus waarnaar het amendement verwijst is “...het waarborgen van rechten inzake inspraak bij besluitvorming *die van invloed is op het milieu*”. Dit moet dan in de plaats komen voor “...het waarborgen van rechten inzake inspraak bij *bepaalde vormen van milieubesluitvorming*”, in het gemeenschappelijk standpunt. De Commissie accepteert een herformulering in overeenstemming met de 'doelstellingen' van artikel 1 van het Verdrag. De overweging komt dan als volgt te luiden:

Overweging 6

Een van de doelstellingen van het Verdrag **van Aarhus** is het waarborgen van rechten inzake inspraak bij besluitvorming **in milieuaangelegenheden** teneinde bij te dragen tot de bescherming van het recht in een milieu te leven dat passend is voor de persoonlijke gezondheid en welzijn.

Amendement 11 kan in beginsel, behoudens herformulering, worden aanvaard. Het houdt een verandering in van de in Richtlijn 85/337/EEG inzake de milieueffectbeoordeling vervatte algemene vrijstelling voor projecten die voor nationale defensiedoeleinden bedoeld zijn in een vrijstelling waarover de lidstaten per geval beslissen. Het amendement is bedoeld om artikel 6, lid 1, sub c) van het Verdrag van Aarhus te volgen, aangezien de onder de Richtlijn 'milieueffectbeoordeling' (MEB-richtlijn) vallende activiteiten die zijn welke in artikel 6, lid 1, sub a) en bijlage I van het Verdrag van Aarhus worden bedoeld. Wil de Commissie het amendement kunnen aanvaarden, dan moet het gedeeltelijk worden veranderd om consistent te zijn met de Richtlijn 'milieueffectbeoordeling' en om in de context van deze richtlijn beter bij het Verdrag aan te sluiten. Het zou als volgt moeten luiden:

artikel 3, punt 1bis (nieuw)

(artikel 1, lid 4 (Richtlijn 85/337/EEG))

In artikel 1, **wordt lid 4 vervangen door**: “De lidstaten kunnen per geval [...] besluiten deze richtlijn niet toe te passen op projecten die voor nationale defensiedoeleinden bedoeld zijn, indien **zij oordelen dat** zulks nadelige gevolgen zou hebben voor die **doeleinden**.”

De Commissie accepteert in beginsel amendement **12**, waarmee een nieuw lid 1 b) aan artikel 3 wordt toegevoegd. Krachtens dit amendement zou, wanneer een specifiek project van de Richtlijn 'milieueffectbeoordeling' wordt vrijgesteld, ook aan de hand van andere vormen van beoordeling ingewonnen informatie voor het publiek toegankelijk moeten worden gemaakt. Wel moet dit amendement in andere bewoordingen worden gesteld. Onderstaande formulering zou geschikter zijn:

artikel 3, punt 1 ter (nieuw)

(artikel 2, lid 3 (Richtlijn 85/337/EEG))

1b) Artikel 2, lid 3, letters a) en b) komen als volgt te luiden:

“(a) gaan de lidstaten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is;

b) stellen zij de in letter a) bedoelde d.m.v. **andere vormen van beoordeling** verzamelde gegevens, de gegevens betreffende deze vrijstelling [...], alsmede **de redenen om deze te verlenen** ter beschikking van het **betrokken** publiek.

4.3. Door de Commissie verworpen amendementen

De Commissie kan zich niet verenigen met amendement **1** tot uitbreiding van de tweede overweging. In de nieuwe versie stemt deze overweging niet met de artikelen van de richtlijn overeen.

Om dezelfde reden is amendement **2** onaanvaardbaar. Hiermee wordt een nieuwe overweging ingevoerd, die weliswaar in algemene zin relevant is, maar niet noodzakelijk is ter rechtvaardiging van de tekst van de richtlijn.

Amendement **5**, op de negende overweging, inzake de toegang tot de rechter, verwijst niet alleen naar artikel 6 van het Verdrag van Aarhus, maar ook naar “*andere relevante artikelen*”. De Commissie kan dit amendement niet accepteren, daar de artikelen inzake de toegang tot de rechter alleen betrekking hebben op de besluitvorming aangaande projecten die onder artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vallen.

De Commissie gaat niet akkoord met amendement **6** tot wijziging van overweging 10 betreffende de inspraak van het publiek bij de voorbereiding van plannen en programma's op milieugebied. Het amendement doet namelijk geen recht aan de artikelen van de voorgestelde richtlijn, waarin sprake is van in het kader van bepaalde richtlijnen op milieugebied op te stellen plannen en programma's.

De Commissie kan zich niet vinden in de amendementen **7** en **13**. Deze amendementen verlangen van de bevoegde instantie “*na bestudering van de opmerkingen en standpunten van het publiek*” zich naar behoren te kwijten van haar taak het publiek “*individueel of collectief te woord te staan en daarbij toe te lichten welke uitwerking de publieke inspraak op de betreffende kwestie kan hebben*”, zowel ten aanzien van plannen en programma's (amendement 7 betreffende artikel 2) als van uit milieuoogpunt belangrijke projecten uit hoofde van de Richtlijn 85/337/EEG inzake de milieueffectbeoordeling (amendement 13 betreffende artikel 3). Wat plannen en programma's betreft (amendement 7), heeft de Commissie in beginsel een parallel amendement in eerste lezing aanvaard, en de desbetreffende tekst is in het gemeenschappelijk standpunt te vinden. Volgens het gemeenschappelijk standpunt moet de bevoegde instantie zich naar behoren kwijten van haar taak het publiek “*te informeren over de besluiten die zijn genomen en de motivering daarvan*”. Wat amendement 13 aangaat, wordt reeds in de voorgestelde tekst voorzien in

artikel 9 van de Richtlijn 'milieueffectbeoordeling'. Hogere eisen zouden neerkomen op een onevenredige administratieve belasting en dubbel werk.

De Commissie kan zich niet verenigen met amendement **8** volgens hetwelk tot de regelingen voor inspraak van het publiek *“onder meer aan het publiek aangeboden scholing inzake besluitvorming kan behoren, of de financiering van dergelijke scholing”*. Een dergelijke verwijzing past niet in de tekst van artikel 2, waar de ‘nadere regelingen’ geacht worden van praktische aard te zijn. Bovendien geeft een kwalificatie als “onder meer” geen meerwaarde in de context van een richtlijn.

Amendement **9**, op artikel 2, lid 4, betreft een mogelijke ontheffing van de publieke-inspraakverplichting voor plannen en programma's *“die voor nationale defensiedoeleinden bedoeld zijn”*. Terwijl het gemeenschappelijk standpunt in de zin van een algemene ontheffing is geformuleerd, laat het amendement het aan de lidstaten over om *“per geval”* te besluiten, *“dit artikel niet toe te passen op plannen en programma's die voor nationale defensiedoeleinden bedoeld zijn, indien zulks nadelige gevolgen zou hebben voor die plannen en programma's, of op besluiten die worden genomen in geval van civiele rampen”*. De Commissie kan niet met dit amendement instemmen. Hoewel de formulering ervan is ingegeven door artikel 6, lid 1, sub c) van het Verdrag van Aarhus, wordt in dat artikel gedoeld op vanuit milieuoogpunt belangrijke *projecten*. De desbetreffende bepaling in het gemeenschappelijk standpunt loopt parallel aan het bepaalde in Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (‘de Richtlijn ‘strategische milieubeoordeling’) *en moet worden gehandhaafd omwille van de samenhang tussen beide richtlijnen op het stuk van ‘plannen en programma's’*. Wat verder vrijgestelde ‘plannen en programma's’ betreft, is de formulering van het gemeenschappelijk standpunt restrictiever, wanneer deze *“uitsluitend voor nationale defensiedoeleinden of civiele rampen bedoeld zijn”*. Voorts moet worden opgemerkt dat, gezien de aard van de in het onderhavige voorstel bedoelde plannen en programma's, deze bepaling van zeer beperkt potentiële praktisch belang is.

De Commissie is het niet eens met amendement **10**, waarmee een nieuw lid 5 bis aan artikel 2 wordt toegevoegd. Hiermee zou in het kader van de voorgestelde richtlijn toegang tot de rechter mogelijk worden in het geval van *plannen en programma's*. Het gemeenschappelijk standpunt voorziet in toegang tot de rechter voor vanuit milieuoogpunt belangrijke *projecten*. In het geval van *plannen en programma's* is toegang tot de rechter krachtens het Verdrag van Aarhus niet expliciet vereist, en al evenmin uit hoofde van de Richtlijn ‘strategische milieubeoordeling. Zou men toegang tot de rechter verlangen in het geval van een beperkt aantal onder de onderhavige richtlijn vallende plannen en programma's, dan zou dit een juridisch incoherente situatie doen ontstaan. De Commissie werken aan een wetsvoorstel dat gericht is op een volledige aanpak van de derde pijler van het Verdrag van Aarhus, en in het kader daarvan zou het amendement op horizontale wijze kunnen worden ingepast.

De Commissie kan de amendementen **14** en **16** niet accepteren. Volgens deze amendementen zou de informatie omtrent een uit hoofde van de MEB-richtlijn (amendement 14) en van de IPPC-richtlijn (amendement 16) genomen besluit ook *“praktische aanwijzingen inzake de beroepsprocedure...”* moeten omvatten. Deze amendementen lagen ook in eerste lezing ter tafel en de Commissie ging er toen in beginsel mee akkoord. Derhalve *“zien de lidstaten erop toe dat het publiek informatie wordt verstrekt over de toegang tot administratieve en gerechtelijke procedures”*, zoals in het gemeenschappelijk standpunt reeds wordt vereist (artikel 10bis van de MEB- en 15bis van de IPPC-richtlijn), waarbij de formulering uit het Verdrag van Aarhus komt. In het licht van deze reeds aangebrachte veranderingen zijn de

amendementen 14 en 16 overbodig en vormen zij alleen maar een potentiële bron van verwarring.

De Commissie gaat niet akkoord met amendement **17**, waardoor de termijn voor de tenuitvoerlegging van 2 jaar tot 12 maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn zou worden ingekort. Een integratie van de publieke-inspraakvereisten in de administratieve procedures zou kunnen impliceren dat de bestaande regels moeten worden veranderd met betrekking tot verschillende bestuurlijke en procedurele niveaus. De voorgestelde 12 maanden worden daarom te kort geacht. Bij wijze van voorbeeld, in de SMB-richtlijn wordt een termijn van 3 jaar genoemd.

De Commissie kan zich niet vinden in amendement **18**, waarmee een extra punt wordt toegevoegd aan bijlage I inzake onder de richtlijn vallende plannen en programma's. Het amendement vergroot de draagwijdte van de richtlijn aanzienlijk door hierin "*plannen en programma's die aanmerkelijke gevolgen voor het milieu of voor de gezondheid of het welzijn van individu en samenleving kunnen hebben en die ten uitvoer moeten worden gelegd met inachtneming van artikel 6 van het Verdrag*" op te nemen. Voor zover met deze formulering wordt verwezen naar de inspraak van het publiek bij de voorbereiding van communautaire wetgeving, is de onderhavige richtlijn niet het correcte rechtsinstrument. Daarenboven wordt publieke inspraak bij de voorbereiding van wetgeving in het Verdrag van Aarhus verwoord als 'zachte wetgeving. Wat '*plannen en programma's*' betreft, zou het amendement sterk afwijken van de oorspronkelijke benadering, waarbij sprake was van duidelijk vaststaande plannen en programma's op milieugebied. Het ontbreekt hier aan voldoende rechtszekerheid omtrent de aard van de bedoelde plannen en programma's. Bovendien kan dit amendement aanleiding geven tot dubbel werk in verschillende stukken wetgeving. In het bijzonder wordt in de SMB-richtlijn (2001/42/EG) reeds voorzien in de door het Verdrag van Aarhus vereiste publieke inspraak voor de bedoelde plannen en programma's.

5. CONCLUSIE

Overeenkomstig artikel 250, lid 2, van het EG-Verdrag wijzigt de Commissie haar voorstel zoals hierboven aangegeven.