

Vergaderjaar 2002–2003

28 834

Goedkeuring van het op 25 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het op 25 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289; hierna aan te duiden als: het Verdrag) is ondertekend door meer dan 40 staten die lid zijn van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE), en door de Europese Gemeenschap.

Het Verdrag bevat bepalingen betreffende toegang van het publiek tot informatie over het milieu die zich onder overheidsinstanties bevindt, de mogelijkheden voor het publiek zijn mening ten aanzien van een overheidsbesluit te uiten en bepalingen betreffende de rechtsbescherming van het publiek. Het Verdrag hanteert de term «publiek», waaronder naast natuurlijke personen ook rechtspersonen zoals organisaties, verenigingen en groepen worden verstaan.

Het doel van het Verdrag is de betrokkenheid van burgers en milieuorganisaties bij de bescherming van het milieu te vergroten. Burgers en milieuorganisaties spelen een belangrijke rol in de handhaving en verbetering van de milieukwaliteit, met name in hun directe leefomgeving. Tevens draagt de implementatie van het Verdrag bij aan een versterking van het democratisch gehalte van de totstandkoming van overheidsbesluiten. Het Verdrag kan op deze manier een belangrijke ondersteuning bieden aan het democratiseringsproces dat zich voltrekt in de landen in transitie.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming van het Verdrag

Het Verdrag vormt een uitwerking van Beginsel 10 van de Verklaring van Rio, die op 13 juni 1992 werd aangenomen op de VN-Conferentie Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro (Brazilië). Volgens dit beginsel moet elke burger het recht krijgen om op zijn verzoek inzage te verkrijgen in milieu-informatie die bij de overheid berust (passieve openbaarheid). Bovendien moet de overheid ook zelf informatie beschikbaar stellen om zo te bereiken dat burgers betrokken raken bij de milieuproblematiek en in de gelegenheid zijn te participeren in de besluitvorming (actieve open-

baarheid). De overheid moet burgers de gelegenheid geven in het besluitvormingsproces te participeren (inspraak) en hen toegang verlenen tot administratieve en rechterlijke procedures.

Op 25 oktober 1995 werden door de ECE op de Derde Ministeriële Conferentie «Milieu voor Europa» in Sofia (Bulgarije) richtsnoeren inzake de toegang tot milieu-informatie en inspraak in milieubesluitvorming aangenomen. Aan deze richtsnoeren lag het reeds genoemde Beginsel 10 van de Verklaring van Rio ten grondslag. Tijdens de conferentie werd de ECE verzocht om de implementatie van de richtsnoeren te evalueren en daarover te rapporteren op de eerstvolgende conferentie. Bovendien werd de ECE opgedragen om de richtsnoeren om te zetten in een juridisch bindend instrument voor de gehele Europese regio. De nauwe betrokkenheid van milieuorganisaties hierbij werd essentieel geacht.

In 1996 startte een werkgroep onder voorzitterschap van Nederland met het opstellen van een ontwerp van een hiertoe strekkend verdrag. De milieuorganisaties hebben tijdens de onderhandelingen in Genève een actieve rol vervuld en hebben daaraan deelgenomen als waren zij partij bij het Verdrag. In maart 1998 werd het ontwerp van het Verdrag door het ECE-Committee for Environmental Policy aanvaard en werd besloten om het ter ondertekening voor te leggen aan de Vierde Ministeriële Conferentie te Aarhus. Nederland heeft aan de totstandkoming van het Verdrag een actieve bijdrage geleverd doordat het voorzitter van de werkgroep is geweest en inhoudelijke voorstellen voor het Verdrag heeft ingediend.

3. Het Verdrag

3.1. Algemeen

Het Verdrag bevat minimumeisen voor de betrokkenheid van burgers in milieuaangelegenheden, waaraan Partijen moeten voldoen. In het Verdrag is uitdrukkelijk erkend dat Partijen in de nationale regelgeving verdergaande eisen mogen stellen. Het Verdrag bestaat uit een preambule en 22 artikelen. Daarnaast bevat het Verdrag twee bijlagen. In Bijlage I is een lijst van activiteiten opgenomen ten aanzien waarvan inspraak moet worden geboden (zie artikel 6, eerste lid, onderdeel a). Bijlage II bevat een specifieke regeling voor de beslechting van geschillen (zie artikel 16, tweede lid, onderdeel b). Hierin wordt een arbitrageprocedure uitgewerkt met als waarborg dat indien een beroep wordt gedaan op arbitrage dit inderdaad binnen afzienbare termijn tot een oordeel in het geschil zal leiden. De Bijlagen zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de Bijlagen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht van goedkeuring ter zake voorbehouden.

Het Verdrag kent drie pijlers, te weten:

- a. het recht op de toegang tot milieu-informatie (artikelen 4 en 5);
- b. de inspraak voor het publiek bij de totstandkoming van besluiten met betrekking tot het milieu (artikelen 6 tot en met 8);
- c. de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (artikel 9).

De genoemde artikelen worden hieronder nader toegelicht. In de artikelen 10 en volgende van het Verdrag, die voor zichzelf spreken en geen nadere toelichting behoeven, worden onderwerpen geregeld als Bijeenkomst van Partijen, stemrecht, secretariaat, wijzigingen van het Verdrag, toezicht op naleving, regeling van geschillen en ondertekening.

In de preambule bij het Verdrag worden wetgevende organen uitdrukkelijk opgeroepen om de principes van het Verdrag toe te passen op hun werkzaamheden. Hoewel parlementen niet onder de reikwijdte van het Verdrag

vallen, kunnen zij op deze manier een bijdrage leveren aan het transparant maken van overheidsoptreden.

Bij de ondertekening van het Verdrag hebben de ministers een Ministeriële Verklaring aangenomen. In die Verklaring worden de Verdragspartijen opgeroepen om het Verdrag reeds tijdens de implementatiefase zoveel mogelijk toe te passen. De ministers benadrukken verder de sleutelrol van de milieuorganisaties bij de totstandkoming en de uitvoering van het Verdrag. Met betrekking tot de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu verzoeken de ministers om bij de eerste Bijeenkomst van Partijen de voorzieningen in het Verdrag verder te ontwikkelen. Ten slotte worden ook niet-ECE-leden uitgenodigd om tot het Verdrag toe te treden en worden andere internationale organisaties aangemoedigd om eveneens voorzieningen te treffen op het terrein van het Verdrag.

3.2. Artikelsgewijze toelichting

Artikelen 1, 2 en 3

Artikel 1 bevat de doelstelling van het Verdrag. Hierin wordt bepaald dat Partijen, teneinde bij te dragen aan de bescherming van het recht van iedere persoon van huidige en toekomstige generaties om te leven in een schoon milieu, het recht op toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zullen waarborgen.

Artikel 2 bevat de definities van het Verdrag. De in het tweede lid vervatte definitie van het begrip «overheidsinstantie» is breder dan de categorie bestuursorganen in klassieke zin (onderdelen a en b). Blijkens het tweede lid, onderdeel c, worden hieronder tevens begrepen natuurlijke of rechtspersonen die diensten verlenen op het terrein van milieu en die onder toezicht staan van bestuursorganen. Gelet op de geschiedenis met betrekking tot de totstandkoming van het Verdrag is hiermee beoogd geprivatiseerde diensten op het gebied van het milieu onder de werking van het Verdrag te laten vallen, waardoor deze bepaling een ruime werking heeft. Organen die ageren in hun wetgevende en rechtsprekende hoedanigheid vallen buiten het bereik van het Verdrag.

De definitie van milieu-informatie is in het derde lid van artikel 2 ruim geformuleerd. Deze definitie betreft enerzijds informatie over de toestand van de elementen van het milieu zoals lucht, water, bodem, landschap en biologische diversiteit inclusief genetisch gemodificeerde organismen. Anderzijds vallen onder de definitie factoren, activiteiten en maatregelen die deze elementen van het milieu aantasten of beschermen. Hieronder wordt onder meer verstaan beleid, plannen, programma's, wetgeving, milieuovereenkomsten en economische analyses die worden gebruikt ten behoeve van milieubesluitvorming. Voorts wordt ook informatie over de staat van de volksgezondheid en veiligheid onder het bereik van de definitie gebracht, voorzover deze (kunnen) worden aangetast door elementen van het milieu.

Het begrip «publiek» wordt in het vierde lid van artikel 2 van het Verdrag omschreven als een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen. Het betreft dus een ruime definitie, die ook betrekking heeft op milieuorganisaties.

Artikel 3 van het Verdrag bevat een aantal algemene bepalingen dat betrekking heeft op de toepassing van het Verdrag door de Verdragspartijen. Deze Partijen worden onder meer opgeroepen om passende wettelijke en praktische maatregelen te treffen om aan de verplichtingen van het Verdrag te kunnen voldoen. Ook moeten Verdragspartijen de toepas-

sing van de beginselen van het Verdrag in andere internationale fora ondersteunen en milieueducatie en milieubewustzijn van het publiek bevorderen. Ten slotte dienen Verdragspartijen te voorzien in erkenning van milieuorganisaties en groepen. Daarbij mag geen onderscheid worden gemaakt op grond van staatsburgerschap, nationaliteit of domicilie.

Artikelen 4 en 5 (het recht op de toegang tot milieu-informatie)

Deze artikelen bevatten bepalingen betreffende de passieve informatieverschaffing (informatie op verzoek) en de actieve informatieverschaffing (informatieverschaffing uit eigen beweging) door de overheid. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie hierbij wordt sterk aangemoedigd. De procedurele bepalingen betreffen onder meer een termijn waarbinnen de informatie aan de verzoeker dient te worden verschaft en de gronden waarop informatie geweigerd mag worden. Ten aanzien van de actieve informatieverschaffing regelt het Verdrag welke informatie Partijen ten minste beschikbaar dienen te stellen aan het publiek.

Artikel 4 betreffende de passieve openbaarheid van milieu-informatie gaat ervan uit dat, behoudens enkele uitzonderingen, milieu-informatie die zich bij een overheidsinstantie bevindt altijd openbaar is. Het gaat hier ingevolge artikel 4, vierde lid, laatste volzin van het Verdrag, om een basisnorm van de eerste pijler: milieu-informatie is openbaar tenzij er zwaarwegende belangen (uitzonderingsgronden) zijn om de betreffende informatie geheim te houden. Bovendien eist het Verdrag dat deze uitzonderingsgronden restrictief worden toegepast, rekening houdend met het publieke belang van openbaarheid en de vraag of het verzoek om informatie milieubelastende emissies betreft. Het Verdrag bevat een uitputtende opsomming van uitzonderingsgronden. Dit betekent dat de nationale wetgeving van Partijen niet meer, of ruimer geformuleerde, gronden mag bevatten dan het Verdrag bepaalt. Uiteraard is het wel toegestaan minder, of restrictiever geformuleerde, gronden te hanteren. Op de uitzonderingsgronden wordt hieronder nader ingegaan.

Op grond van het Verdrag heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht om een verzoek om milieu-informatie in te dienen zonder dat hij daartoe een specifiek belang behoeft aan te tonen of zelfs behoeft te stellen. De overheidsinstantie dient zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen een maand de verzochte informatie te verschaffen. Dit dient te gebeuren in de verzochte vorm (bijvoorbeeld elektronisch of op papier), tenzij het voor de overheidsinstantie redelijk is om het in een andere vorm te verschaffen of de informatie al in een andere vorm beschikbaar is voor het publiek. De termijn kan met maximaal een maand worden verlengd ingeval de omvang of de complexiteit van de informatie zulks rechtvaardigt.

De overheidsinstantie mag het verzoek weigeren indien de gevraagde informatie onder een of meerdere van de genoemde uitzonderingen valt. Een verzoek om informatie mag geweigerd worden indien openbaarmaking de vertrouwelijkheid zou schaden van overheidshandelingen, internationale betrekkingen, openbare veiligheid, de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens, intellectuele eigendom of de persoonlijke levenssfeer. Onredelijke of te algemeen geformuleerde verzoeken kunnen eveneens geweigerd worden. Een belangrijke inperking van de veelal ruim geformuleerde uitzonderingsgronden vormt de eis dat Partijen de uitzonderingsgronden restrictief dienen te interpreteren en daarbij rekening dienen te houden met het publieke belang van openbaarheid. Dit betekent dat een belangenafweging dient plaats te vinden waarbij het belang van openbaarheid wordt afgewogen tegen het belang van geheimhouding van de informatie. In het geval van de vertrouwelijkheid van bedrijfsgegevens

bepaalt het Verdrag bovendien dat informatie over emissies altijd bekendgemaakt dient te worden.

Indien het verzoek afgewezen wordt, dient dit binnen de bovengenoemde termijnen schriftelijk te gebeuren en met redenen te zijn omkleed. De verzoeker dient tevens op de hoogte te worden gesteld van de van toepassing zijnde bezwaaren beroepsmogelijkheden. Hierop wordt in de artikelsgewijze toelichting op artikel 9 over de toegang tot de rechter verder ingegaan.

Indien het mogelijk is om de vertrouwelijke informatie te scheiden van de openbare informatie, dienen overheidsinstanties het laatstgenoemde gedeelte van de informatie beschikbaar te stellen. Ook bevat het Verdrag een doorzendplicht. Indien de overheidsinstantie niet over de verzochte informatie beschikt, is zij gehouden het verzoek door te sturen naar de juiste instantie en de verzoeker hiervan op de hoogte te stellen of verwijst zij de verzoeker naar de juiste plek. Een overheidsinstantie mag voor de informatievervalsing kosten in rekening brengen, die een redelijk bedrag echter niet mogen overschrijden.

In artikel 5 wordt de actieve openbaarheid van milieu-informatie geregeld. Ingevolge het eerste lid moet worden gewaarborgd dat overheidsinstanties milieu-informatie bezitten en actualiseren in verband met het uitoefenen van hun functies. Tevens moet een adequate informatievoorziening van overheidsorganen in dat verband worden gewaarborgd. Voorts moet het publiek worden geïnformeerd over te nemen maatregelen ingeval van rampen of ongevallen.

Ook moet – binnen de kaders van de nationale wetgeving – worden gewaarborgd dat milieu-informatie op transparante en doeltreffende wijze toegankelijk is, onder meer door het instandhouden en instellen van praktische voorzieningen zoals de kosteloze toegang tot milieu-informatie die zich bevindt in voor het publiek toegankelijke lijsten, registers of bestanden. Tevens dienen voorzieningen te worden getroffen om wetgeving en beleidsdocumenten, verdragen en andere belangwekkende internationale documenten beschikbaar te stellen voor het publiek.

Partijen zijn verplicht een nationaal rapport te publiceren en te verspreiden – met regelmatige tussenpozen van ten hoogste vier jaar – over de toestand van het milieu, met inbegrip van informatie over de milieukwaliteit en de bedreigingen daarvan.

Tevens bevat het artikel een aantal inspanningsverplichtingen, zoals de verplichting ingevolge het negende lid om stappen te ondernemen om tot een coherent en voor het publiek toegankelijk nationaal emissieregistratiesysteem te komen, waar mogelijk rekening houdend met internationale processen. De ingevolge artikel 4 genoemde uitzonderingsgronden voor passieve informatievervalsing zijn eveneens van toepassing op de actieve informatievervalsing.

Artikelen 6, 7 en 8 (de inspraak voor het publiek bij de totstandkoming van milieubesluiten)

De artikelen 6, 7 en 8 van het Verdrag bevatten bepalingen ten aanzien van inspraak bij besluitvorming in milieuaangelegenheden. De artikelen handelen respectievelijk over inspraak bij de voorbereiding van besluiten over specifieke activiteiten, inspraak bij de voorbereiding van plannen, programma's en beleid en inspraak bij de voorbereiding van uitvoeringsvoorschriften en algemeen verbindende instrumenten.

Ten aanzien van de inspraak bij de voorbereiding van besluiten met betrekking tot specifieke activiteiten is in Bijlage I bij het Verdrag een opsomming van inrichtingen en activiteiten vervat. Het Verdrag bevat op dit punt voorts een aantal procedurele bepalingen dat erop gericht is het

publiek zoveel mogelijk te betrekken bij de totstandkoming van milieu-besluiten. Zo wordt een aantal eisen voorgeschreven waaraan inspraak-mogelijkheden van het publiek ten minste dienen te voldoen. Daarnaast regelt het Verdrag inspraak bij de voorbereiding van milieu-plannen en -programma's, milieubeleid en wet- en regelgeving. Dit zijn relatief nieuwe terreinen in het internationale recht waarbij de Verdragspartijen aanzienlijke beleidsvrijheid wordt gelaten. De bepalingen inzake de inspraak in de voorbereiding van milieubeleid en wet- en regelgeving betreffen inspanningsverplichtingen en geen wettelijke verplichtingen.

In artikel 6 zijn bepalingen vervat die handelen over de inspraak-mogelijkheden van burgers en milieuorganisaties bij de voorbereiding van specifieke milieubesluiten in verband met activiteiten genoemd in Bijlage I van het Verdrag. Het gaat hier om activiteiten die wegens hun omvang of naar hun aard geacht worden belangrijke milieugevolgen te hebben. De lijst van activiteiten in Bijlage I bij het Verdrag is gebaseerd op de activiteiten zoals opgesomd in Bijlage I van de IPPC¹ en de m.e.r.-richtlijn². De bepalingen van artikel 6 zijn – in overeenstemming met het nationale recht – ook van toepassing op activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben en niet in Bijlage I bij het Verdrag zijn opgenomen. De Verdragspartijen stellen vast of dergelijke activiteiten aan de bepalingen van dit artikel onderworpen zullen worden.

In artikel 6 is voorts vastgelegd dat het betrokken publiek tijdig en op een effectieve manier moet worden geïnformeerd over onder meer de voorgenomen activiteit waarop het besluit betrekking moet hebben, de aanvraag, het ontwerpbesluit, het verantwoordelijke bestuursorgaan, en de te volgen procedure, inclusief gegevens over bijvoorbeeld de aanduiding van het bestuursorgaan waarbij relevante informatie kan worden verkregen en waar deze informatie ter inzage ligt. Het betreffende bestuursorgaan is verplicht om het betrokken publiek kosteloos toegang te geven tot de voor de besluitvorming relevante informatie en de voor de aanvraag relevante informatie te verschaffen. Tevens is het recht vastgelegd om – kort gezegd – schriftelijk in te spreken en, in daartoe geëigende gevallen, in een hoorzitting of onderzoek mondeling opmerkingen te maken. In het besluit moet rekening worden gehouden met de uitkomsten van de inspraak. Ook moet het publiek direct in kennis worden gesteld van de genomen beslissing. De tekst van het besluit en de daarbij behorende motivering moeten toegankelijk worden gemaakt.

Ten slotte bevat artikel 6 als inspanningsverplichting de bepaling dat, binnen het kader van de nationale wetgeving en voorzover haalbaar en gepast, de bepalingen van dit artikel van toepassing zijn bij het toestaan van de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu.

Ingevolge artikel 7 van het Verdrag moeten voorzieningen worden getroffen voor inspraak voor het publiek gedurende de voorbereiding van plannen en programma's met betrekking tot het milieu, na het publiek de benodigde informatie te hebben verstrekt. Het publiek wordt door de betrokken overheidsinstantie aangewezen met inachtneming van de doelstelling als genoemd in artikel 1 van het Verdrag. In verband met de brede definitie van het begrip publiek is het niet toegestaan dat het publiek bij de aanwijzing wordt beperkt. Artikel 7 van het Verdrag regelt de inspraak betreffende plannen, programma's en beleid «betrekking hebbende op het milieu». Hoewel het Verdrag geen definitie bevat van het begrip «milieu», kan de betekenis ervan worden afgeleid uit de omschrijving van het begrip «milieu-informatie» in artikel 2, derde lid, van het Verdrag. Uit een vergelijking van beide begrippen blijkt dat de reikwijdte van het begrip

¹ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

² Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG (PbEG L 73).

milieu in artikel 7 beperkter is dan de reikwijdte van het begrip milieu-informatie als genoemd in artikel 2 van het Verdrag. Het begrip milieu-informatie in artikel 2, derde lid, van het Verdrag omvat namelijk ook informatie over de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden, cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voorzover deze worden of kunnen worden aangetast «via het milieu» (zie onderdeel c van het derde lid). De reikwijdte van het begrip milieu in (artikel 7 van) het Verdrag is in zoverre echter toch weer ruim dat dit begrip alle aspecten omvat die worden genoemd in artikel 2, derde lid, onder a en b, van het Verdrag. Als elementen van het milieu worden bijvoorbeeld ook aangeduid landschappen, natuurgebieden en biologische diversiteit. Dit betekent dat het vereiste van inspraak beperkt is tot plannen die primair betrekking hebben op milieu en natuur en zich niet uitstrekt tot de brede betekenis van het begrip «milieu-informatie». Aan de inspraak worden in artikel 7, onder verwijzing naar artikel 6 van het Verdrag, enkele inhoudelijke eisen gesteld. Deze houden in dat de inspraakprocedure voor de verschillende fasen redelijke termijnen moet omvatten, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek en voor het publiek om zich gedurende de besluitvorming doeltreffend voor te bereiden en aan die besluitvorming deel te nemen. De inspraak moet vroegtijdig plaatsvinden, wanneer alle opties nog open zijn en de inspraak doeltreffend kan zijn. Ten slotte moeten Partijen waarborgen dat naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak.

Artikel 8 betreft de inspraak bij uitvoeringsvoorschriften en/of algemeen toepasbare juridisch bindende instrumenten. Het betreft hier een inspanningsverplichting voor de Partijen om tijdens de voorbereidende fase van dergelijke regelgeving inspraakmogelijkheden voor het publiek te creëren. Ondanks het niet-bindende karakter is het artikel evenwel bijzonder daar er nog geen eerdere bepalingen op internationaal of communautair vlak met betrekking tot dit onderwerp bestaan.

Artikel 9 (de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden)

Artikel 9 van het Verdrag betreft de toegang tot de rechter. Een ieder wiens verzoek om informatie niet of slechts ten dele wordt gehonoreerd, moet ingevolge het Verdrag deze beschikking kunnen voorleggen aan een rechterlijke instantie of een andere onafhankelijke en onpartijdige instantie ingesteld bij nationale wet. Tevens is bepaald dat voor het betrokken publiek de gang naar de rechter of een onafhankelijke instantie open dient te staan na een besluitvormingsprocedure zoals voorgescreven in de tweede pijler. Verder dient het betrokken publiek eveneens toegang te hebben tot administratieve of rechterlijke procedures om overtredingen van nationale milieuwetgeving door private personen of overheidsorganen aan te vechten. De procedures dienen er onder andere in te voorzien dat afdoende mogelijkheden tot verhaal en herstel van grieven bestaan, dat de procedures kort zijn, niet te kostbaar voor partijen en dat uitspraken openbaar zijn.

Tot slot bepaalt artikel 9 dat het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties dat strijdig is met bepalingen van nationaal milieurecht, aan de rechter moet kunnen worden voorgelegd.

4. Gevolgen van het Verdrag voor de Europese Unie

Bij de ondertekening van het Verdrag heeft de Europese Gemeenschap een verklaring afgegeven betreffende de toepassing van het Verdrag op haar instellingen. Hierin spreekt de Europese Gemeenschap uit, volledig achter de doelstellingen van het Verdrag te staan en het een belangrijk instrument te achten dat, behalve op de communautaire regelgeving, ook

op haar eigen instellingen betrekking zal hebben. Alvorens de Europese Gemeenschap kan ratificeren, moet de communautaire regelgeving met het Verdrag in overeenstemming worden gebracht. In haar verklaring heeft de Europese Gemeenschap aangekondigd dat nog moet worden nagegaan of bij bekrachtiging van het Verdrag nadere verklaringen nodig zijn met het oog op toepassing op de communautaire instellingen. Met betrekking tot de eerste pijler (passieve en actieve openbaarheid van milieu-informatie) heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna aangeduid als: de Commissie) een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Deze richtlijn zal de huidige richtlijn nr. 90/313/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PbEG L 158, hierna aangeduid als: Richtlijn 90/313/EEG) vervangen. Op 28 januari 2002 heeft de Raad ter zake een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld (PbEG C 113 E/01). In november 2002 is in het kader van de conciliatieprocedure overeenstemming bereikt over de ontwerprichtlijn. De richtlijn is op 28 januari 2003 vastgesteld.¹ Het doel van de richtlijn is het verlenen van recht op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd en te bevorderen dat milieu-informatie op zo ruim mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. Met betrekking tot de tweede pijler heeft de Commissie een voorstel opgesteld voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van plannen en programma's en tot wijziging van de inspraakbepalingen van de IPPC- en de m.e.r.-richtlijn. Op 25 april 2002 heeft de Raad ter zake een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld (PbEG C 170 E/02). In december 2002 is in het kader van de conciliatieprocedure overeenstemming bereikt over de ontwerprichtlijn. Naar verwachting zal de richtlijn in het eerste kwartaal van 2003 worden vastgesteld. De Commissie onderzoekt nog of ter uitvoering van de derde pijler behoefte bestaat aan aanvullende richtsnoeren over de verbetering van de toegang tot de rechter in de lidstaten, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel en de verschillende wetsystemen. Waarschijnlijk zal het EG-Verdrag moeten worden gewijzigd teneinde milieu- en natuurbeschermingsorganisaties in overeenstemming met het Verdrag met betrekking tot besluiten van de communautaire instellingen toegang tot de Europese rechter (Gerecht van eerste aanleg en Hof van Justitie) te geven. Hiertoe kan alleen tijdens een Inter-gouvernementele Conferentie worden besloten.

5. Gevolgen van het Verdrag voor Nederland

Nederland is altijd een groot voorstander van het Verdrag geweest en is inhoudelijk sterk betrokken geweest bij de totstandkoming daarvan. Het is altijd de bedoeling geweest om – overeenkomstig bestendig regeringsbeleid terzake – het Verdrag zo spoedig mogelijk te ratificeren. Aanvankelijk is ervoor gekozen de goedkeuringsprocedure van het Verdrag te koppelen aan de implementatie van de in paragraaf 4 genoemde EG-richtlijnen. Om de hierna te noemen reden is echter besloten deze koppeling los te laten. Spoedige ratificatie is van belang, daar Nederland hierdoor Partij wordt bij het Verdrag en daardoor de uitbouw en ontwikkeling daarvan in sterke mate kan beïnvloeden. Het belang om Partij te worden geldt temeer nu het Verdrag in werking is getreden en de internationale besluitvorming onder het Verdrag een aanvang heeft genomen. De genoemde uitbouw en ontwikkeling van het Verdrag betreffen belangrijke politieke en beleidsinhoudelijke vraagstukken. Zo wordt in dat kader gewerkt aan het opstellen van protocollen en «guidelines» (richtsnoeren). Het gaat hierbij onder meer om een protocol over emissieregistratie. De genoemde richtsnoeren handelen over (toegang tot informatie, inspraak bij besluitvor-

¹ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEG L 41).

ming en toegang tot de rechter inzake) genetisch gemodificeerde organismen. Hierbij speelt met name de vraag of deze richtsnoeren moeten worden omgevormd tot een juridisch bindend instrument. Zolang het Verdrag nog niet voor Nederland is geratificeerd, zal ons land bij de totstandkoming en besluitvorming over deze instrumenten als waarnemer slechts een beperkte rol kunnen spelen. Indiening van onderhavig wetsvoorstel voorafgaand aan de buitengewone vergadering van Partijen, die plaatsvindt in het kader van de ministeriële conferentie in Kiev in mei 2003 en waar het protocol over emissieregistratie moet worden aangenomen, brengt bovendien met zich mee dat tijdens die vergadering een eerste politiek signaal kan worden afgegeven van de betrokkenheid van Nederland bij het Verdrag. Dit komt de onderhandelingspositie van ons land ten goede.

Het Verdrag en de uitbouw daarvan vinden hun vertaling in de Europese regelgeving op dit terrein. Omdat de Europese Unie gezien de inhoud van de richtlijnvoorstellen in sterke mate volgend is ten aanzien van hetgeen in het kader van het Verdrag wordt bepaald, betekent ratificatie de mogelijkheid om toekomstige EU-besluitvorming op het gebied van de drie pijlers van het Verdrag te beïnvloeden. Om deze redenen heeft een aantal lidstaten (te weten Denemarken, in 2000, Italië, in 2001, Frankrijk, in 2002, en België, in 2003) het Verdrag reeds geratificeerd, en zal een aantal andere lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Zweden) zulks binnenkort doen.

Voorzover mogelijk is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag, dat gelijktijdig met het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend, rekening gehouden met de ontwerpen van de richtlijnen die de Commissie ter uitvoering van het Verdrag reeds heeft opgesteld, teneinde de aansluiting met toekomstig Europees recht zo goed mogelijk te waarborgen. Wat betreft de consequenties voor de Nederlandse wet- en regelgeving wordt verwezen naar het wetsvoorstel ter uitvoering van het Verdrag en de bijbehorende memorie van toelichting.

6. Koninkrijkspositie

De regering van de Nederlandse Antillen en de regering van Aruba hebben te kennen gegeven geen medegelding van het Verdrag voor hun land wenselijk te achten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. G. de Hoop Scheffer