

Vergaderjaar 2008–2009 A

31 798

Wijziging van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden; Almaty, 27 mei 2005

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 2008

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 28 november 2008.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 28 december 2008.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 27 mei 2005 te Pretoria tot stand gekomen Wijziging van het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2008, 2 en 107).

Een toelichtende nota bij de verdragswijziging treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Toelichtende nota

I Algemeen

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289; hierna te noemen: het Verdrag) is voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend op 25 juni 1998 en voor Nederland in werking getreden op 29 maart 2005. Dit Verdrag is in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN/ECE) tot stand gekomen. Tijdens de tweede bijeenkomst van Partijen bij het Verdrag is een wijziging aangenomen, die de verplichtingen van Partijen betreffende inspraak bij de besluitvorming over genetisch gemodificeerde organismen (hierna: GGO's) nader specificiert. Deze wijziging staat sinds 27 september 2005 open voor bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring door Partijen. Op dit moment hebben vijftien staten en de Europese Gemeenschap dit gedaan.

Artikel 6 van het Verdrag betreft de inspraak in besluiten over specifieke activiteiten.

In de oorspronkelijke tekst van artikel 6, elfde lid, van het Verdrag werd bepaald dat Partijen, binnen het kader van hun nationale wetgeving, voor zover mogelijk en passend, voor inspraak van het publiek bij de besluitvorming over de introductie in het milieu van GGO's de voorschriften van artikel 6 toepassen. Deze voorschriften worden in de Europese Unie uitgevoerd via bepalingen die zijn opgenomen in Richtlijn nr. 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (PB L 106 van 17 april 2001, blz. 1–39) en Verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (PB L 268 van 18 oktober 2003, blz. 1–23). In Nederland is deze richtlijn omgezet in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen Wet milieugevaarlijke stoffen (hierna: Besluit ggo).

De ondertekenaars van het Verdrag hebben op hun eerste bijeenkomst (Chisinau, Moldavië, 19–21 april 1999) een werkgroep opgericht met betrekking tot GGO's. Tijdens de eerste bijeenkomst van Partijen bij het Verdrag (Lucca, Italië, 21–23 oktober 2002) is vervolgens een nieuwe werkgroep GGO's ingesteld, die moest voortbouwen op het werk dat de eerder door de ondertekenaars ingestelde werkgroep GGO's had verricht ten aanzien van mogelijke juridisch bindende regels. De taak van de nieuwe werkgroep omvatte onder meer het verkennen van de mogelijkheden om de bestaande Aarhus-bepalingen terzake te versterken. De door deze werkgroep geïnventariseerde mogelijkheden zijn besproken tijdens de tweede bijeenkomst van Partijen (Almaty, Kazachstan, 27 mei 2005). De Raad van de Europese Unie had de Commissie gemachtigd om namens de Europese Gemeenschap over een eventuele wijziging van de bestaande Aarhus-bepalingen inzake GGO's te onderhandelen overeenkomstig het op 10 maart 2005 door de Europese Raad vastgestelde onderhandelingsmandaat. Volgens dit mandaat moest de Commissie ervoor zorgen dat de tijdens de tweede bijeenkomst van Partijen genomen besluiten in overeenstemming zouden zijn met de desbetreffende communautaire wetgeving, met name die inzake de introductie in het milieu en het op de markt brengen van GGO's. Dit is gelukt. De tijdens de tweede bijeenkomst van Partijen overeengekomen wijziging van het Verdrag die de verplichtingen van Partijen betreffende inspraak bij de besluitvorming over GGO's nader specificiert spoort met de geldende communautaire regels over GGO's.

2. Hoofdpijnen van de verplichtingen onder de wijziging

De wijziging heeft, zoals hiervoor aangegeven, tot doel de verplichtingen van Partijen betreffende inspraak bij de besluitvorming over GGO's nader te specificeren. Werden GGO's vóór de wijziging alleen in artikel 6, elfde lid, genoemd, na deze wijziging wordt in een nieuwe bijlage I bis uitgebreid beschreven waaraan de publieke participatie moet voldoen. De werkingsfeer is gespecificeerd van «introdactie in het milieu» naar «introdactie in het milieu en het op de markt brengen» van GGO's. In de nieuwe bijlage wordt verder ingegaan op maatregelen die Partijen moeten nemen in het eigen regelgevingkader, uitzonderingen die Partijen mogen hanteren en een beschrijving van inhoudelijke en procedurele informatie die in geen geval vertrouwelijk mag worden gehouden.

3. Implementatie van de wijziging

Nederland gaat met de wijziging geen nieuwe verplichtingen aan. De nieuwe bijlage I bis sluit aan bij de reeds bestaande Europese wetgeving terzake. De Nederlandse regelgeving voor GGO's omvat reeds bepalingen over de publieke participatie bij het al dan niet toestaan van introdactie in het milieu van GGO's. Deze strekt grotendeels ter omzetting van die Europese regels. Het betreft met name de voorschriften van de artikelen 23, 23a-23c, 24-24b en 32 van het Besluit ggo (Stb. 1993, 435) en de Algemene voorbereidingsprocedure en de bezwaarprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het Besluit ggo voldoet reeds aan de voorschriften in de wijziging van het Verdrag. Ter omzetting van die wijziging zijn voor Nederland dus geen nieuwe maatregelen nodig. De verdragswijziging heeft evenmin financiële consequenties.

4. Controle op uitvoering van de wijziging

Met het toezicht op de uitvoering van het Besluit ggo is de VROM-inspectie Noord-West, afdeling Stoffen en Producten belast. Bij elke bijeenkomst van Partijen legt elke Partij een verslag over met betrekking tot de implementatie van het Verdrag. Zodra Nederland de wijziging over GGO's heeft goedgekeurd en de akte daarvan heeft gedeponneerd, zal dit verslag ook betrekking hebben op de wijze waarop het publiek wordt betrokken bij besluiten over GGO's.

5. Verhouding tot Europese regelgeving

Het Verdrag is op 25 juni 1998 door de Europese Gemeenschap en haar lidstaten ondertekend. Het Verdrag is op 30 oktober 2001 in werking getreden en is op 17 februari 2005 door de Gemeenschap goedgekeurd bij Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17 mei 2005, blz. 1-3).

Het onderwerp dat door de wijziging in het Verdrag wordt opgenomen, valt onder de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap. In de Europese Unie wordt de wijziging uitgevoerd via bepalingen die zijn opgenomen in Richtlijn nr. 2001/18/EG van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introdactie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en Verordening (EG) nr. 1829/2003 van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. Deze communautaire regelgeving omvat bepalingen inzake toegang tot informatie en inspraak; het betreft met name de voorschriften van de artikelen 9, 24 en 25 van Richtlijn nr. 2001/18/EG en van de artikelen 6, 7, 18, 19, 29 en 30 van Verordening (EG) nr. 1829/2003. Deze bepalingen zijn in overeen-

stemming met de wijziging van het Verdrag, die bijgevolg geen herziening van de desbetreffende Europese wetgeving vereist.

II Artikelsgewijze toelichting

De wijziging van het Verdrag is opgebouwd uit een gewijzigd artikel 6, elfde lid, een nieuw artikel 6 bis en een nieuwe bijlage I bis. De wijziging en de manier waarop deze reeds zijn geïmplementeerd in nationale regelgeving, wordt hieronder toegelicht.

Artikel 6, elfde lid

Dit lid sluit GGO's uit van de bepalingen van artikel 6. De bepalingen van het verdrag voor GGO's zijn nu gevat in het nieuwe artikel 6 bis en de nieuwe bijlage I bis.

Artikel 6 bis

Dit artikel regelt de inspraak bij besluiten over de introductie in het milieu en het op de markt brengen van GGO's. De inspraak bij het ingeperkt gebruik van GGO's valt hier dus niet onder. In het eerste lid wordt verwezen naar de nieuwe bijlage I bis, waarin voorschriften staan voor de wijze waarop het publiek wordt geïnformeerd en betrokken bij de besluitvorming. In het tweede lid staat dat deze voorschriften het nationale kader moeten aanvullen, met inachtneming van het op 29 januari 2000 te Montreal totstandgekomen Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (Trb. 2000, 100)..

Bijlage I bis

Volgens punt 1 van de bijlage I bis bij het Verdrag regelen de Partijen dat er daadwerkelijk informatie wordt verschaft en inspraak plaats heeft bij de besluiten over introductie in het milieu en over op de markt brengen van GGO's.

Voor besluiten over veldproeven is inspraak als volgt geregeld. Paragraaf 3 van het Besluit ggo gaat over doelbewuste introductie in het milieu.

Doelbewuste introductie in het milieu voor veldproeven (aangeduid als «overige doeleinden») is geregeld in paragraaf 3.2 van het Besluit ggo. In artikel 24 van dat besluit is aangegeven wat er in een aanvraag voor een vergunning staat. In afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer zijn bepalingen van afdeling 3.4 (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) van overeenkomstige toepassing verklaard.

Er wordt informatie aan het publiek verschaft doordat het ontwerp van het besluit over de veldproef ter inzage wordt gelegd met alle relevante informatie die nodig is voor het beoordelen van het besluit. Het publiek wordt daarvan op de hoogte gesteld door publicatie in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huis bladen.

Doelbewuste introductie in het milieu voor het in de handel brengen is geregeld in een Europese procedure, beschreven in artikel 24 van de Richtlijn 2001/18/ EG Ook hier wordt informatie aan het publiek verschaft doordat het ontwerp van het besluit over een markttoelating ter inzage wordt gelegd met alle relevante informatie die nodig is voor het beoordelen van het besluit. Het publiek heeft 30 dagen de tijd om bij de Europese Commissie opmerkingen te maken.

Van de mogelijkheid die punt 2 van de bijlage I bis geeft voor uitzonderingen op de inspraakprocedure bij introductie voor overige doeleinden, is geen gebruik gemaakt. De uitzonderingsmogelijkheid onder b in dit punt (voor op de markt brengen) is evenmin gebruikt.

Punt 3 van de bijlage I bis schrijft voor dat een samenvatting van de kennisgeving die voor het verkrijgen van een vergunning is ingediend, en – indien voorhanden – een beoordelingsrapport beschikbaar wordt gesteld aan het publiek. Voor veldproeven wordt een samenvatting gemaakt en gestuurd aan de Europese Commissie, die dat stuk doorstuurt aan de lidstaten. Dit is vastgelegd in artikel 24, eerste lid onder a, 7, en vijfde lid, van het Besluit ggo. In artikel 9 en artikel 11 van Richtlijn 2001/18 staat vervolgens dat de Commissie deze samenvatting openbaar maakt. Daarnaast worden in Nederland de complete dossiers openbaar gemaakt overeenkomstig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) uit de Awb (artikel 3:11).

Ook voor markttoelatingen wordt een samenvatting gemaakt en gestuurd aan de Europese Commissie en andere lidstaten. Dit is vastgelegd in artikel 28, eerste lid, onder g, en zesde lid, van het Besluit ggo. In artikel 24 van Richtlijn 2001/18 staat vervolgens dat de Commissie deze samenvatting openbaar maakt.

Punt 4 van de bijlage I bis geeft aan welke informatie in geen geval als vertrouwelijk wordt beschouwd.

De inhoud komt overeen met het vierde lid van artikel 25 van Richtlijn 2001/18. Daarin staat dat deze informatie niet vertrouwelijk mag worden gehouden.

Voor veldproeven is dit omgezet in artikel 56 van de Wet milieugevaarlijke stoffen en artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

Voor de markttoelating geldt artikel 25 van Richtlijn 2001/18.

Punt 5 van de bijlage I bis verplicht de verdragspartijen te zorgen voor transparante besluitvorming en voor toegang tot procedurele informatie. Voor markttoelating geldt de Europese procedure van artikel 24 van Richtlijn nr.2001/18/EG. Deze komt overeen met de verplichtingen van het Verdrag. Voor veldproeven moet alle relevante informatie voor het beoordelen van het ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd in het kader van de procedure van afdeling 3.4 van de Awb. In de ontwerpbesluitvorming staat welk orgaan het besluit neemt, namelijk de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Ook wordt de mogelijkheid tot indienen van zienswijzen vermeld.

Het publiek moet volgens punt 6 van de bijlage I bis de mogelijkheid hebben op elke passende wijze alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen, die het relevant acht voor de voorgestelde introductie, inclusief het op de markt brengen. Voor veldproeven geldt artikel 3:15, eerste lid, van de Awb: zienswijzen kunnen schriftelijk of mondeling worden ingediend. Voor markttoelating geldt de Europese procedure van artikel 24 van Richtlijn nr.2001/18/EG.

Volgens punt 7 van de bijlage I bis moet elke verdragspartij er naar streven te waarborgen dat bij de besluitvorming over het al dan niet toestaan van de introductie in het milieu van GGO's, inclusief het op de markt brengen daarvan, naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraakprocedure. Voor veldproeven: In elke beschikking worden de bij het besluit betrokken belangen afgewogen. Dus ook de zienswijzen die door belanghebbenden zijn ingebracht. (artikel 3.4 eerste lid, en 3:46 Awb).

Voor markttoelating geldt de communautaire procedure van richtlijn 2001/18 (artikel 24, eerste lid). Het publiek mag opmerkingen maken en

deze worden doorgestuurd aan de bevoegde instantie. Volgens artikel 4, eerste en tweede lid, van deze richtlijn moet bij de besluitvorming alle relevante informatie worden betrokken.

Wanneer een onder de bepalingen van deze bijlage vallend besluit door een overheidsinstantie is genomen, wordt – volgens punt 8 – de tekst van dat besluit openbaar gemaakt, tezamen met de redenen en overwegingen waarop het besluit is gebaseerd.

Voor veldproeven is dit geregeld in de artikelen 3:42 en 3:44 van de Awb. Voor markttoelating geldt de communautaire procedure. De beschikking van de Europese Commissie wordt, als de aanvraag in Nederland is ingediend, omgezet in een Nederlandse beschikking. Deze beschikking is dan geldig voor de hele EU en wordt ingevolge artikel 32, vierde lid, van het Besluit ggo bekend gemaakt in de Staatscourant en in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huis bladen of op een andere geschikte wijze.

III Koninkrijkspositie

De wijziging van het Verdrag zal, evenals het Verdrag zelf, alleen voor Nederland gelden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen