

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie”

(2001/C 116/09)

De Raad heeft op 25 juli 2000 besloten, overeenkomstig art. 175 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 november 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Braghin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 november 2000 tijdens de 377e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 107 stemmen vóór, bij één onthouding is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Dit richtlijnvoorstel betreft niet zozeer een wijziging, als wel een vervanging van richtlijn 90/313/EEG, waarmee de transparantie is gediend. Concreet is het voorstel erop gericht,

- de tekortkomingen die bij de toepassing van richtlijn 90/313/EEG aan het licht zijn gekomen, te verhelpen;
- de weg te effenen voor ratificering door de Europese Gemeenschap van het op 25 juni 1998 getekende VN/ECE-Verdrag (het zogenaamde Verdrag van Århus);
- genoemde Richtlijn aan te passen aan de ontwikkelingen op het vlak van de informatietechnologie.

1.2. Op grond van art. 2 van het EG-Verdrag heeft de Gemeenschap onder meer tot taak, een hoog niveau van milieubescherming te bevorderen en de milieukwaliteit te verbeteren. Zo moet worden bijgedragen tot:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om regionale of mondiale milieuproblemen het hoofd te bieden.

1.3. Essentieel voor de verwezenlijking van deze doelstellingen is dat de overheid het grote publiek toegang verleent tot milieu-informatie. Wanneer het publiek zich meer bewust is van de milieuproblematiek, kan het namelijk beter controleren in hoeverre overheidsinstanties hun taken op milieugebied uitvoeren.

1.4. Daar vele milieuproblemen een grensoverschrijdende dimensie hebben, dient terzake in EG-verband te worden opgetreden. Zo moet ervoor gezorgd worden dat overal in de Gemeenschap het recht van toegang tot milieu-informatie op dezelfde wijze is geregeld en dat de EG de internationale afspraken uit het Verdrag van Århus (dat pas geratificeerd kan worden nadat de EG-wetgeving eraan is aangepast) nakomt.

1.5. De Commissie wil het publiek in staat stellen beter gebruik te maken van zijn recht van toegang tot milieu-informatie en bewerkstelligen dat de overheden deze informatie systematisch ter beschikking stellen. Daartoe worden in het voorstel minimumvoorwaarden en -regels vastgesteld, waarbij het aan de lidstaten wordt overgelaten de praktische uitvoeringsvoorschriften te definiëren.

1.6. Krachtens de voorgestelde richtlijn moeten de lidstaten milieu-informatie systematisch beschikbaar stellen en meedelen, met name door middel van technologie op het gebied van telecommunicatie (computer- en/of elektronische toepassingen).

1.7. De ervaring leert dat een actievere aanpak tot meer vragen van het publiek en daarmee tot hogere beheerskosten voor de nationale overheden leidt. Uit de nationale verslagen over de toepassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waarmee de lidstaten aan richtlijn 90/313/EEG moesten voldoen, is echter niet gebleken dat deze tot grote financiële problemen aanleiding heeft gegeven. Er kan derhalve

van worden uitgegaan dat de goedkeuring van onderhavig voorstel geen sterke kostenstijging tot gevolg zal hebben; een groot deel van de milieu-informatie in kwestie is immers al vereist op grond van de thans geldende voorschriften, en tevens hebben de lidstaten zich als ondertekenaars van het Verdrag van Århus al de nodige inspanningen getroost om op meer terreinen dan op grond van richtlijn 90/313/EEG noodzakelijk is milieu-informatie te verstrekken.

1.8. Volgens het voorstel dienen de lidstaten in grotere mate gebruik te maken van moderne informatietechnologie om informatie aan het publiek ter beschikking te stellen. Hiervoor zal in het begin ongetwijfeld extra kapitaal nodig zijn, maar daarna zullen de kosten die gemaakt moeten worden om de informatieaanvragen te behandelen, waarschijnlijk afnemen. Overigens zij erop gewezen dat de lidstaten reeds bezig zijn het gebruik van moderne informatietechnologie algemeen ingang te doen vinden. Zonder al te veel extra moeilijkheden zou deze technologie ook gebruikt kunnen worden om milieu-informatie te verstrekken.

1.9. De werkingssfeer van het voorstel is uitgebreid tot bepaalde niet-overheidsinstanties die diensten van algemeen economisch belang verlenen welke van invloed kunnen zijn op het milieu. Daar de meeste van deze instanties eerder tot de overheidssector behoorden (waardoor de verplichtingen van richtlijn 90/313/EEG reeds op hen betrekking hadden) of in de plaats gekomen zijn van instanties of lichamen waarvoor deze verplichtingen golden, zullen zij als gevolg van de voorgestelde richtlijn naar verwachting evenmin met een omvangrijke kostenstijging te maken krijgen.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité onderschrijft het streven van de Commissie om te voldoen aan de verplichtingen van het Verdrag van Århus, en is ingenomen met het Commissievoorstel, maar tekent hierbij wel het een en ander aan. Het zou graag zien dat de Commissie zo snel mogelijk overgaat tot het integreren en/of wijzigen van de richtlijnen waarin bepaalde soorten milieu-informatie reeds worden omschreven.

2.2. Met het doel van het voorstel — het waarborgen van het recht van het publiek op toegang tot milieu-informatie die in handen is van overheidsinstanties of voor deze wordt beheerd, en het vastleggen van de basisvoorschriften en -voorwaarden om dat recht te doen gelden — wordt een belangrijke stap in de goede richting gezet, omdat hiermee niet meer louter sprake is van vrije toegang tot informatie (zoals in richtlijn 90/313/EEG), maar van een feitelijk recht; er wordt namelijk gegarandeerd dat milieu-informatie systematisch aan het grote publiek ter beschikking gesteld en meegedeeld wordt, ook via computers en elektronische telecommunicatiemiddelen.

2.3. Het begrip „milieu-informatie” wordt breder gedefinieerd en omvat thans informatie over:

- de toestand van de milieucompartimenten, met inbegrip van landschappen en natuurgebieden, biologische diversiteit en componenten daarvan, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen;

- factoren, bijv. stoffen, energie, lawaai, straling en afval, die gevolgen kunnen hebben voor deze milieucompartimenten en/of voor de veiligheid en gezondheid van de mens;
- emissies, lozingen en andere manieren waarop stoffen in het milieu terechtkomen;
- maatregelen (met inbegrip van administratieve maatregelen) die gevolgen kunnen hebben voor genoemde milieucompartimenten, alsmede maatregelen ter bescherming hiervan;
- kosten-batenanalyses en andere economische analyses die gebruikt worden in verband met maatregelen en activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor het milieu;
- de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, en de leefomstandigheden van de mens (waarnaar in art. 174 van het Verdrag verwezen wordt in het kader van de doelstellingen van het milieubeleid van de Gemeenschap).

2.3.1. Met een dergelijke uitbreiding van garanties en definities wordt het systeem van milieu-informatieverstrekking aan het publiek doeltreffend aangevuld. De verplichting milieu-informatie te verstrekken, was al opgenomen in de Verordening tot oprichting van het Europees Milieuağentschap en in tal van andere EG-documenten, zoals:

- Richtlijn 97/11/EG (tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG), op grond waarvan de bevoegde autoriteiten het publiek op passende wijze dienen te informeren indien zij besluiten projecten goed te keuren die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben;
- Richtlijn 88/610/EEG (tot wijziging van richtlijn 82/501/EEG, de zogenaamde Seveso I-richtlijn) betreffende de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten; hierin is nauwkeurig aangegeven welke informatie aan de bevolking moet worden verstrekt;
- Richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (de zogenaamde Seveso II-richtlijn), waarin nog eens op bovengenoemde verplichtingen wordt gewezen;
- Verordening (EEG) nr. 1836/99 inzake een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, op grond waarvan ondernemingen een milieuverklaring dienen op te stellen die verschillende soorten informatie bevat, met inbegrip van kwantitatieve gegevens over verontreinigende emissies;
- Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, op grond waarvan de lidstaten vergunningsaanvragen voor nieuwe installaties en voor wijzigingen van bestaande installaties publiekelijk bekend moeten maken alvorens hierover een besluit te nemen; ook de verleende vergunningen zelf en de resultaten van de vereiste lozingscontrole dienen voor het grote publiek toegankelijk te zijn.

2.3.2. Het Comité stemt in met het voorstel om de definitie van het begrip „milieu-informatie” uit te breiden en juicht vooral toe dat melding wordt gemaakt van de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, een onderwerp dat — getuige tal van eerder uitgebrachte adviezen — de voortdurende aandacht van het ESC heeft. Ook vindt het Comité het een goede zaak dat genetisch gemodificeerde organismen en straling expliciet in het voorstel worden genoemd.

2.4. In art. 6 van Richtlijn 90/313/EEG is bepaald dat deze van toepassing is op lichamen „die openbare verantwoordelijkheid op milieugebied dragen” en onder toezicht staan van overheidsinstanties. Daar deze zinsnede op uiteenlopende manieren is uitgelegd, wordt thans voorgesteld om elke natuurlijke of rechtspersoon die „openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefent of openbare diensten verleent die rechtstreeks of indirect betrekking hebben op het milieu” onder de richtlijn te laten vallen. Zo geldt deze ook voor diensten die van oudsher door de overheid, maar inmiddels door particuliere organisaties worden verleend.

2.4.1. De werkingssfeer van de richtlijn wordt bovendien uitgebreid tot rechtspersonen die — bij wet of op grond van regelingen met andere overheidsinstanties — belast zijn met het verrichten van diensten van algemeen economisch belang welke het milieu beïnvloeden of kunnen beïnvloeden. Zo zullen er over de interpretatie van de bepalingen niet langer controverses ontstaan, waartoe de vorige formulering aanleiding gaf. Tevens wordt voorkomen dat er als gevolg van privatiseringen in de dienstensector minder milieu-informatie ter beschikking van het publiek wordt gesteld.

2.4.2. Het Comité acht de gekozen definitie, waarover de lidstaten overigens nog volop discussiëren, voldoende helder, en dringt erop aan het begrip „rechtspersonen die belast zijn met diensten van algemeen economisch belang die gevolgen voor het milieu hebben” zo breed mogelijk te interpreteren. Het staat achter deze uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn, maar beseft wel dat deze uitbreiding tot praktische moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging zal leiden en andere omgangsvormen zal vergen tussen de overheid en de verantwoordelijke personen van de diensten van algemeen economisch belang die gevolgen voor het milieu (kunnen) hebben.

2.5. Met het huidige voorstel wordt afstand genomen van bepaalde restrictieve interpretaties van het recht op toegang tot informatie, doordat duidelijk bepaald wordt dat iedere aanvrager, of het nu om een natuurlijke of een rechtspersoon gaat, niet hoeft „aan te tonen” waarom hij/zij in de informatie geïnteresseerd is, maar alleen maar hoeft aan te geven dat hij/zij hiervoor belangstelling heeft.

2.6. De overheidsinstanties dienen de informatie zo spoedig mogelijk, doch binnen een redelijke termijn, d.w.z. binnen één maand (was twee maanden), mee te delen, en mogen het niet bij een voorlopig antwoord laten. Zij moeten de informatie beschikbaar stellen in de gewenste vorm of het gewenste formaat en ook in de vorm van kopieën, behalve als de informatie reeds in het openbaar verkrijgbaar is in een andere vorm of een ander formaat of als er gegronde redenen zijn om de informatie anderszins ter beschikking te stellen.

2.6.1. Het Comité vindt het in het algemeen een goede zaak dat de termijn waarbinnen een antwoord moet worden gegeven wordt teruggebracht, maar dit mag niet ten koste gaan van de volledigheid en juistheid van de informatie. Voor het Comité houdt dit in dat de informatie zo gedetailleerd moet zijn als door het publiek en/of de aanvrager wordt verlangd, dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vertrouwelijke behandeling van commerciële of industriële informatie worden gegarandeerd, en dat de informatie actief en op het gewenste moment ter beschikking wordt gesteld om het besluitvormingsproces vooruit te helpen. Instrumentalisering moet daarbij worden voorkomen.

2.7. De lidstaten stellen de nodige praktische regels vast voor het daadwerkelijk beschikbaar stellen van milieu-informatie. Deze kunnen betrekking hebben op:

- de aanstelling van voorlichtingsambtenaren;
- het opzetten en onderhouden van voorzieningen waar kennis kan worden genomen van de gewenste informatie;
- openbaar toegankelijke lijsten van overheidsinstanties en registers of lijsten van de milieu-informatie waarover die instanties en de voorlichtingscentra beschikken.

Het Comité stelt voor in iedere lidstaat een orgaan te laten oprichten dat garant staat voor de informatieverstrekking en dat naar de regering toe verantwoordelijk is voor de juiste toepassing van onderhavige richtlijn.

2.8. Overheidsinstanties mogen een verzoek om milieu-informatie alleen weigeren in duidelijk omschreven gevallen, d.w.z. wanneer het gaat om specifieke soorten informatie en wanneer er rechtmatige belangen beschermd moeten worden. Dergelijke uitzonderingen zijn zeer nauwkeurig geformuleerd om geen afbreuk te doen aan het algemene beginsel van vrije toegang. Zo kunnen overheidsinstanties toegang weigeren tot informatie die niet in hun bezit is of niet voor hen wordt beheerd; in dergelijke gevallen worden zij geacht de aanvraag door te geven aan een andere instantie waarvan verondersteld wordt dat zij de informatie in bezit heeft. Ook onredelijke verzoeken die als vexatoir kunnen worden bestempeld of op rechtsmisbruik neerkomen, kunnen geweigerd worden, net als verzoeken die voor overheidsinstanties buitensporige kosten

of inspanningen met zich meebrengen of waardoor hun normale activiteiten verhinderd dan wel in ernstige mate belemmerd worden.

2.9. Indien de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens dreigt te worden geschonden, moet de overheidsinstantie de bevoegde nationale toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming (ingesteld bij art. 28 van richtlijn 95/46/EG) in kennis stellen van de aanvraag. Informatie over emissies, lozingen en andere manieren waarop stoffen in het milieu

terechtkomen waarop het Gemeenschapsrecht van toepassing is, mag niet worden achtergehouden ter wille van de bescherming van vertrouwelijke commerciële of industriële informatie. Voorts moet de bescherming van het recht op het gebied van intellectuele eigendom worden gegarandeerd, hetgeen inhoudt dat de aanvrager de informatie niet voor andere economische doeleinden mag reproduceren of gebruiken zonder dat de rechthebbende daar vooraf toestemming voor heeft verleend.

2.9.1. Adequate bescherming van particuliere en openbare legitieme belangen is een grondbeginsel waaraan het Comité groot belang hecht. Daar de werkingssfeer wordt uitgebreid en het zaak is volledige en adequate antwoorden te geven, zou het volgens het Comité van realiteitszin en behoedzaamheid getuigen om de mogelijkheid in te bouwen de maximumtermijn om gegronde redenen en indien zulks met redenen wordt omkleed met maximaal nog eens 30 dagen te verlengen. Zo kan worden voorkomen dat informatie overhaast wordt geweigerd en dat legitieme rechten worden geschonden.

2.10. Besluiten om de toegang tot informatie te weigeren, moeten door de overheidsinstantie goed gemotiveerd worden, zodat het uitblijven van een antwoord niet beschouwd wordt als een beslissing dat de informatie is geweigerd. Ook moet de aanvrager gewezen worden op de mogelijkheid een beroepsprocedure te beginnen. Het Comité is het met de Commissie eens dat het uitblijven van een antwoord van de kant van de betrokken overheidsinstantie in geen geval als een besluit tot weigering mag worden opgevat. Het verzoekt de Commissie erop toe te zien dat geen enkel nationaal voorschrift een dergelijke handelwijze rechtvaardigt.

2.11. Overheidsinstanties moeten een vergoeding kunnen vragen voor het verstrekken van milieu-informatie, maar die vergoeding mag een redelijk bedrag niet te boven gaan. In dit verband dient een overzicht van de vergoedingen te worden gepubliceerd en ter beschikking van aanvragers te worden gesteld. Het Comité vindt dat de hoogte van de vergoeding potentiële aanvragers van informatie niet mag afschrikken en in de orde van grootte moet liggen van vergoedingen die voor vergelijkbare openbare diensten moeten worden betaald. Afhankelijk van de gevraagde informatie mogen er verschillende tarieven worden gehanteerd, maar zoals het Hof van Justitie met zijn uitspraak in zaak C-21797 (Commissie v. Duitsland) heeft bepaald, mag het niet zo zijn dat de totale directe en indirecte kosten die voor het verzamelen en beschikbaar stellen van de informatie zijn gemaakt, in de prijs worden doorberekend.

2.12. Om rekening te houden met de in het Verdrag van Århus neergelegde internationale afspraken, is in art. 6 bepaald dat een aanvrager zich moet kunnen wenden tot een rechtbank of een ander bij wet ingesteld lichaam dat bevoegd is om het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie te controleren. Op grond van ditzelfde artikel moeten de lidstaten ervoor zorgen dat een aanvrager ook toegang heeft tot een andere procedure waarmee het handelen of nalaten opnieuw door die instantie dan wel door een ander bij wet ingesteld bestuurslichaam kunnen worden onderzocht; dit moet een snelle procedure zijn waaraan weinig of geen kosten verbonden zijn.

2.12.1. Het Comité is het eens met het doel van deze wijziging, maar om te vermijden dat tegen de betrokken instantie in beroep kan worden gegaan louter en alleen als het moeilijk blijkt om de gevraagde informatie binnen de gestelde termijn te vinden en te produceren — geen van beide partijen heeft immers belang bij een verslechtering van de verhoudingen —, stelt het voor dat de termijn met nog eens 30 dagen verlengd moet kunnen worden als dat nodig is om de vraag juist en volledig te beantwoorden.

2.13. Een belangrijke stap voorwaarts wordt gezet met betrekking tot het „actief verstrekken van informatie”, waaraan voorheen slechts een korte bepaling was gewijd. Teneinde ervoor te zorgen dat het grote publiek overal in de Gemeenschap op dezelfde manier wordt geïnformeerd, is in het voorstel een niet-uitputtende lijst opgenomen van de soort milieu-informatie die als vanzelfsprekend aan het publiek beschikbaar moet worden gesteld. Ook is bepaald dat hiertoe telecommunicatie per computer en/of technologie op elektronisch gebied dient te worden gebruikt.

2.14. Op grond van het voorstel dienen er — met regelmatige tussenpozen van ten hoogste vier jaar — nationale, regionale of plaatselijke verslagen over de toestand van het milieu te worden gepubliceerd die informatie bevatten over de kwaliteit van en de druk op het milieu.

2.15. Net als in richtlijn 90/313/EEG het geval was, is bepaald dat er een herziening dient plaats te vinden; voorheen gebeurde dit na vier jaar, maar volgens het huidige voorstel vijf jaar na de uiterste omzettingsdatum. Ook dienen de lidstaten de Commissie verslag uit te brengen over de toepassing van de richtlijn en dienen zij alle noodzakelijke maatregelen te nemen om uiterlijk op een nog niet gespecificeerde datum aan de richtlijn te voldoen. Er valt niet goed in te zien waarom er voor de nabije toekomst geen duidelijke data zijn aangegeven.

3. Bijzondere opmerkingen

Artikel 3, lid 2 b)

3.1. Indien nodig op grond van de omvang en ingewikkeldheid — in de zin van het Verdrag van Århus — van de gevraagde informatie, moet de overheden een periode van twee maanden worden gegund om de milieu-informatie te verstrekken. Dit zou moeten gelden in alle gemotiveerde gevallen waarin van een dergelijke situatie sprake is. Het Comité wijst in dit verband met name op de volgende gevallen:

- wanneer de overheidsinstantie niet direct over de gevraagde informatie beschikt en zij hiervoor een beroep moet doen op andere natuurlijke of rechtspersonen;
- wanneer moeilijk vast te stellen is in hoeverre er legitieme belangen op het spel staan die beschermd moeten worden door informatie vertrouwelijk te behandelen;
- wanneer er andere autoriteiten bij betrokken zijn, zoals gerechtelijke instanties, militaire autoriteiten of internationale instellingen.

Artikel 4, lid 2 d)

3.2. De verwijzing naar de „wettelijke” bescherming van de vertrouwelijkheid van informatie ter bescherming van een legitiem economisch belang zou vanwege de specifieke kenmerken van de verschillende nationale rechtstelsels tot dubbelzinnige situaties kunnen leiden, die zich soms ook al bij de omzetting van EG-richtlijnen voordoen. Om te voorkomen dat de bepaling in kwestie in restrictieve zin wordt geïnterpreteerd, verdient het aanbeveling de tekst te vereenvoudigen en de desbetreffende zinsnede als volgt te lezen: „..., indien die vertrouwelijkheid dient ter bescherming van een legitiem economisch belang”. Het Comité kan zich wel vinden in de tweede zin van lid 2 d), maar wijst erop dat gegevens die gebruikt worden om emissies te berekenen op zich niet als informatie over emissies beschouwd mogen worden.

Artikel 5

3.3. Dit artikel gaat over vergoedingen die instanties kunnen eisen voor het verstrekken van milieu-informatie. In de taalversies waarin in dit verband woorden als „taksen” worden gehanteerd, moet voor een andere terminologie worden gekozen om verwarring en daaruit voortvloeiende problemen te voorkomen.

Artikel 7, lid 3

3.4. Het Comité is het er volstrekt mee eens dat in het geval van een dreigend gevaar voor volksgezondheid of milieu, alle beschikbare milieu-informatie onverwijld verspreid moet worden. Om evenwel te voorkomen dat maatregelen worden getroffen of informatie wordt verstrekt die tot ongewenste en onnodige paniek en/of tot willekeur leiden, stelt het Comité voor te verwijzen naar de recente Commissiemededeling over het voorzorgsbeginsel⁽¹⁾, en wijst het in het bijzonder op de opmerking uit zijn desbetreffende advies⁽²⁾ dat iedere maatregel dient te beginnen met een zo volledig mogelijke wetenschappelijke risico-evaluatie waarbij, indien mogelijk, in iedere fase „de omvang van de wetenschappelijke onzekerheid” wordt vastgesteld.

Brussel, 29 november 2000.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

⁽¹⁾ COM(2000) 1 van 2 februari 2000.

⁽²⁾ Paragraaf 6 van het advies van het ESC over het thema „Gebruik van het voorzorgsbeginsel”, gepubliceerd in PB C 268 van 19.9.2000, blz. 9.