

Vergaderjaar 1992-1993 Nr. 44

22 883 (R 1453)

Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aanhangsels; Espoo, 25 februari 1991

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, 2 oktober 1992

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 16 oktober 1992. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 15 november 1992

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband, met Aanhangsels (Trb. 1991, 104 en 174).²

Een toelichtende nota bij het Verdrag, met Aanhangsels, treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 16 oktober 1992 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van der Broek

¹ Art. 91,(1), add. art. XXI, GW; Art. 61,(3), G.W. 1972, en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ
S-MN

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

Op 25 februari 1991 is te Espoo (Finland) tijdens de vierde zitting van de groep van regeringsadviseurs inzake vraagstukken van milieu- en waterbeheer van de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de Verenigde Naties het Verdrag inzake milieu-effectrapportage is grensoverschrijdend verband tot stand gekomen. Dit Verdrag (Trb. 1991, 104; zie bijlage 1 bij deze nota)¹ is door 28 landen, waaronder het Koninkrijk, en door de Europese Economische Gemeenschap (EEG) ondertekend.²

Doel van het Verdrag is te bewerkstelligen dat bij de in Aanhangsel I bij het Verdrag genoemde activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten, en milieu-effectrapportage wordt uitgevoerd en dat het land waarin een dergelijke activiteit zal plaatsvinden, voorafgaand aan het besluit betreffende de voorgenomen activiteit, een mogelijk benadeeld land en de betrokken bevolking informeert en bij de milieu-effectrapportage betreft.

2. Achtergronden

2.1. Ontwikkelingen in internationale kaders

Tijdens het ECE-Seminar over milieu-effectrapportage, dat in september 1987 in Warschau plaatsvond, werd het voorstel gedaan te komen tot een verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband. Het feit dat zich juist in die tijd in Centraal- en Oost-Europa grote veranderingen aan het voltrekken waren, zal er mede toe hebben bijgedragen dat in betrekkelijk korte tijd overeenstemming kon worden bereikt over de verdragstekst. Het Verdrag symboliseert in zekere zin de notie dat nationale grenzen betrekkelijk zijn, zeker in relatie tot milieu-effecten, die geen grenzen respecteren.

De ECE is evenwel niet het enige internationale kader waarin verplichtingen zijn gecreëerd met betrekking tot informatie-uitwisseling en overleg bij milieu-effectrapportage voor activiteiten met mogelijke grensoverschrijdende milieu-effecten. Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op de EEG-richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (85/337/EEG, Pb EG L 175), hierna te noemen de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage. Artikel 7 van die richtlijn bevat bepalingen met betrekking tot informatie-uitwisseling en overleg in gevallen waarin wordt geconstateerd dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lid-staat.³

Tevens valt in dit verband melding te maken van de «Goals and Principles of Environmental Impact Assessment», vastgelegd in Besluit 14/25 van de Beheersraad van het United Nations Environment Programme (UNEP) van 17 juni 1987, zoals goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bij Resolutie 42/184 van 11 december 1987. Dit document bevat ook bepalingen met betrekking tot informatieverschaffing en overleg in gevallen van grensoverschrijdende milieu-effecten (Goal no. 3 en Principles 11 en 12).

Voorts kan worden gewezen op de Ministeriële Verklaring van de op 7 en 8 maart 1990 te Den Haag gehouden Derde Internationale Conferentie over de bescherming van de Noordzee. Deze verklaring bevat in punt 41, «Informatie en Overleg», de conclusie dat de ministers overeen-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Het Verdrag is door de volgende landen ondertekend: Albanië, België, Bulgarije, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, de Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, de Sovjetunie, Spanje, Tsjechoslowakije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Witrusland, IJsland en Zweden. Albanië en Zweden hebben het Verdrag inmiddels bekrachtigd.

³ De tekst van artikel 7 van de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage luidt als volgt:

«Wanneer een lid-staat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lid-staat, of wanneer een lid-staat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden hierom verzoekt, doet de lid-staat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 verzamelde informatie aan de andere lid-staat toekomen op hetzelfde tijdstip als hij deze informatie ter beschikking stelt van zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide lid-staten eventueel noodzakelijk overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid.»

komen dat wanneer op grond van het nationale of internationale recht voor het bouwen van een installatie met aanzienlijke gevolgen voor het Noordzee-milieu een milieu-effectrapport vereist is, elke staat die door dat bouwen naar verwachting aanmerkelijk zal worden beïnvloed, zal worden geïnformeerd en, indien nodig, zal worden geraadpleegd.

Een gelijklopende aanbeveling is aanvaard tijdens de van 11 tot en met 14 juni 1990 gehouden bijeenkomst van de Parijse Commissie met betrekking tot het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land (Trb. 1975, 29).

Op grond van deze ontwikkelingen kan worden gesteld dat het beginsel van informatie-uitwisseling en overleg in het kader van milieu-effectrapportage voor activiteiten met mogelijk belangrijke grensoverschrijdende effecten internationaal een algemeen aanvaard principe is.

2.2. Verhouding tussen de EEG-richtlijn en het Verdrag

Het Verdrag bevat meer concrete en verdergaande bepalingen dan de meer algemene van artikel 7 van de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage. De verdergaande bepalingen hebben met name betrekking op:

- het vroege stadium waarin het desbetreffende (buur)land over de milieu-effectrapportage moet worden ingelicht en er desgewenst bij moet worden betrokken;
- de verplichting de burgers aan gene zijde van de grens te informeren en inspraakmogelijkheden te bieden in de procedure van de desbetreffende milieu-effectrapportage;
- het toepassingsbereik: Aanhangsel I bij het Verdrag bevat, naast alle activiteiten van Bijlage I bij de EEG-richtlijn, een aantal extra categorieën van activiteiten, die deels ook reeds in het Nederlandse Besluit milieu-effectrapportage (Stb. 1987, 278) zijn opgenomen;
- de evaluatie van de werkelijk optredende gevolgen.

2.3. De EEG en Nederland

In de onderhandelingen over het Verdrag heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen in verband met het bestaan van de richtlijn inzake milieu-effectrapportage van de lid-staten een onderhandelingsmandaat gekregen, uit te voeren in nauw overleg met die lid-staten.

Het feit dat zowel de EEG als haar lid-staten het Verdrag hebben ondertekend⁴, duidt erop dat het in casu om een gemengde bevoegdheid van de EEG en de lid-staten gaat. De consequentie hiervan is, dat met betrekking tot de ratificatie van het Verdrag een parallel optreden van de EEG en de lid-staten gewenst is. Dit houdt in dat het Koninkrijk het Verdrag, wat Nederland betreft, in principe niet afzonderlijk zal ratificeren, maar dit gelijktijdig met de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de overige lid-staten zal doen.

Overigens wordt opgemerkt dat de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage zal moeten worden aangepast ten einde deze in overeenstemming te doen zijn met de bepalingen van het Verdrag. Over een daartoe strekkend voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen vindt momenteel overleg plaats op deskundigenniveau.

2.4. Koninkrijkspositie

De regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding. Ten einde mogelijk te maken dat, wanneer de regeringen van de Nederlandse Antillen en van

⁴ Bij ondertekening van het Verdrag door de EEG is namens de Commissie van de Europese Gemeenschappen een verklaring afgelegd met de volgende inhoud:

«De Europese Economische Gemeenschap verklaart dat zij dit Verdrag tekent, met dien verstande dat de lid-staten van de Gemeenschap het Verdrag in hun onderlinge betrekkingen toepassen volgens de interne regels van de Gemeenschap met inbegrip van de regels uit het Euratom-Verdrag en onverminderd de passende wijzigingen die daarin worden aangebracht. De Europese Economische Gemeenschap is van oordeel dat, indien de kennisgeving aan de bevolking van het land van herkomst plaatsvindt wanneer het milieu-effectrapport beschikbaar is, het in kennis stellen van het benadeelde land door het land van herkomst ten laatste tegelijkertijd dient plaats te vinden. De Europese Economische Gemeenschap is van oordeel dat het Verdrag inhoudt dat elke partij ervoor dient te zorgen dat op haar grondgebied het publiek wordt voorzien van het milieu-effectrapport, dat het in kennis wordt gesteld en dat de opmerkingen worden ingezameld.»

Aruba medegelding wenselijk zullen achten, die medegelding direct tot stand kan worden gebracht, wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

3. Inhoud van het Verdrag

3.1. Algemene doelstelling

Het Verdrag verplicht de partijen tot het doen plaatsvinden van een milieu-effectrapportage ter zake van de in Aanhangsel I bij het Verdrag genoemde categorieën van activiteiten, voor zover die activiteiten mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten hebben. Daarnaast voorziet het Verdrag in een regeling inzake grensoverschrijdende informatie-uitwisseling en overleg. Voorts bevat het de bepaling dat bij de eindbeslissing over de desbetreffende activiteit rekening moet worden gehouden met de uitkomsten van het internationale overleg (artikelen 2, derde lid, en 3 tot en met 6).

Opmerkelijk is dat het Verdrag, dat in hoofdzaak procedurele zaken regelt, ook enkele belangrijke materiële voorschriften bevat. Zo scheidt artikel 2, eerste lid, de algemene verplichting voor partijen de nodige maatregelen te nemen ten einde grensoverschrijdende milieugevolgen van voorgenomen activiteiten te voorkomen, te beperken en te beheersen. Voorts legt artikel 2, tweede lid, partijen de verplichting op een systeem van milieu-effectrapportage te hebben ten aanzien van de in Aanhangsel I bij het Verdrag genoemde activiteiten die mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten hebben.

3.2. Toepassingsbereik

In Aanhangsel I bij het Verdrag is een lijst van activiteiten opgenomen waarop de Verdragsbepalingen van toepassing zijn. Deze lijst bevat alle activiteiten van Bijlage I van de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage, met daaraan toegevoegd de volgende typen activiteiten:

- olie- en gasbuisleidingen met grote diameter;
- grote dammen en waterreservoirs;
- grondwateronttrekking in gevallen waarin de jaarlijks te onttrekken hoeveelheid water 10 000 000 m³ of meer bedraagt;
- pulp- en papierproductie van 200 luchtdroge meterton of meer per dag;
- grootschalige mijnbouw, winning en ter plaatse verwerking van metallische ertsen of steenkool;
- off-shore olie- en gaswinning;
- grote installaties voor de opslag van aardolie en van petrochemische en chemische producten;
- installaties, uitsluitend bestemd voor de productie of verrijking van splijtstoffen, voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen of voor de opslag, verwijdering en behandeling van radioactief afval;
- ontbossing van grote gebieden.

Partijen kunnen op grond van artikel 2, vijfde lid, het Verdrag ook van toepassing verklaren op andere dan in de Aanhangsel I bij het Verdrag genoemde activiteiten. Aanhangsel III bij het Verdrag bevat criteria, aan de hand waarvan in dergelijke gevallen kan worden bepaald of sprake kan zijn van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten.

In Aanhangsel I bij het Verdrag is niet, zoals in het reeds genoemde Besluit milieu-effectrapportage wél is gebeurd, aangegeven voor welke besluiten met betrekking tot de in dat Aanhangsel opgesomde activiteiten milieu-effectrapportage moet worden toegepast. Artikel 2,

zevende lid, van het Verdrag bepaalt immers dat milieu-effectrapportage ten minste op projectniveau dient te worden uitgevoerd en dat partijen ernaar dienen te streven de grondbeginselen tevens toe te passen op beleidsplanniveau.

3.3. Betrokkenheid van het publiek

Het Verdrag beoogt de betrokkenheid van het publiek bij de milieu-effectrapportage te vergroten. Artikel 3, achtste lid, bepaalt dat de betrokken partijen er voor moeten zorgdragen dat het publiek van de mogelijk benadeelde partij in de grensgebieden wordt geïnformeerd over de voorgenomen activiteit en de gelegenheid wordt geboden commentaar te geven op of bezwaar te maken tegen de voorgenomen activiteit. Ingevolge artikel 2, zesde lid, dient de aan het publiek van de mogelijk benadeelde partij geboden gelegenheid gelijkwaardig te zijn aan die welke aan het publiek in de partij van herkomst wordt geboden.

3.4. Informatie-uitwisseling en overleg

Indien sprake is van een op Aanhangsel I bij het Verdrag voorkomende activiteit met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten, is de partij van herkomst verplicht elke mogelijk benadeelde partij daarvan in kennis te stellen (artikel 3, eerste en tweede lid). De mogelijk benadeelde partij kan vervolgens te kennen geven al dan niet in de milieu-effectrapportage te willen participeren (artikel 3, derde lid).

Wordt deelname gewenst, dan moet de partij van herkomst de mogelijk benadeelde partij voorzien van relevante documentatie met betrekking tot de voorgenomen activiteit en de procedure van de milieu-effectrapportage (artikel 3, vijfde lid). De mogelijk benadeelde partij dient de partij van herkomst op verzoek informatie te verschaffen over de mogelijke grensoverschrijdende milieugevolgen, voor zover dat noodzakelijk is voor het opstellen van het milieu-effectrapport (artikel 3, zesde lid). Het verschaffen van informatie kan geschieden door tussenkomst van een gemeenschappelijk orgaan, zo dit bestaat.

Heeft geen kennisgeving op grond van artikel 3, eerste lid, plaatsgevonden, maar is wel sprake van een op Aanhangsel I bij het Verdrag voorkomende activiteit en een zich als mogelijk benadeeld beschouwende partij, dan zijn, indien de betrokken partijen het erover eens zijn dat sprake is van een activiteit met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten, de bepalingen van het Verdrag van toepassing. Bestaat er echter onenigheid over de vraag of sprake is van een activiteit met mogelijk belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten, dan kan één van de betrokken partijen deze vraag voorleggen aan een onderzoekscommissie, die dan een advies uitbrengt (artikel 3, zevende lid, en Aanhangsel IV). Deze onderzoeksprocedure is op voorstel van Nederland in het Verdrag opgenomen.

Artikel 4 heeft betrekking op het opstellen van het milieu-effectrapport en het verstrekken daarvan aan de mogelijk benadeelde partij en de betrokken bevolking. In Aanhangsel II bij het Verdrag zijn de onderwerpen opgesomd die ten minste in het milieu-effectrapport moeten worden behandeld (artikel 4, eerste lid).

Artikel 4, tweede lid, bepaalt dat de partij van herkomst de mogelijk benadeelde partij het milieu-effectrapport verschaft. Het verschaffen van het rapport kan geschieden door tussenkomst van een gemeenschappelijk orgaan, zo dit bestaat.

De partijen regelen verder hoe de verspreiding van het milieu-effect-

rapport aan de autoriteiten en de bevolking in de desbetreffende (grens)streek geschiedt en hoe vervolgens het commentaar wordt doorgeleid naar het bevoegd gezag in het land van herkomst. Die doorgeleiding kan hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomst van de nationale regering geschieden en dient in elk geval plaats te vinden binnen redelijke termijn vóór het besluit over de desbetreffende activiteit moet worden genomen.

Na het opstellen van het milieu-effectrapport dient de partij van herkomst in overleg te treden met de mogelijk benadeelde partij. Dit overleg heeft vooral betrekking op de grensoverschrijdende effecten van de voorgenomen activiteit en de te nemen maatregelen om die effecten te reduceren of te voorkomen (artikel 5). Bij het begin van dat overleg dienen de partijen afspraken te maken over de termijn waarbinnen het overleg dient plaats te vinden. Het overleg kan worden gevoerd door middel van een gemeenschappelijk orgaan, zo dit bestaat.

Bij het nemen van het besluit over de voorgenomen activiteit zullen de autoriteiten van de partij van herkomst rekening moeten houden met het milieu-effectrapport, de daarop ontvangen commentaren en het resultaat van het hiervoor bedoelde overleg (artikel 6, eerste lid).

De partij van herkomst dient het besluit, alsmede de redenen en overwegingen waarop het is gebaseerd, mede te delen aan de mogelijk benadeelde partij (artikel 6, tweede lid).

Artikel 6, derde lid, bevat ten slotte een bepaling betreffende de situatie waarin, nadat het besluit is genomen maar voordat het project is uitgevoerd, nieuwe informatie over de grensoverschrijdende milieugevolgen bekend wordt. Indien één van de betrokken partijen daarom verzoekt, zal moeten worden overlegd over de vraag of het besluit dient te worden herzien.

Artikel 7 bepaalt dat betrokken partijen kunnen overeenkomen op verzoek van één van hen een evaluatie van de werkelijk optredende gevolgen uit te voeren. In Aanhangsel V bij het Verdrag zijn de doelstellingen van een dergelijke evaluatie geformuleerd.

3.5. Overige bepalingen

Artikel 2, achtste lid, bevat een bepaling in verband met de vertrouwelijkheid van verstrekte informatie.

Artikel 2, negende lid, biedt de mogelijkheid dat partijen door middel van bilaterale of multilaterale overeenkomsten verdergaande bepalingen overeenkomen dan die van het Verdrag.

De artikelen 8 en 9 voorzien in bepalingen met betrekking tot samenwerking tussen partijen met het oog op implementatie van de verdragsverplichtingen en het opzetten van onderzoeksprogramma's ten dienste van de uitvoering van de verdragsverplichtingen.

3.6. Organisatorische voorzieningen

Artikel 11 van het Verdrag voorziet in de oprichting van een Bijeenkomst van partijen, welke regelmatig zal moeten plaatsvinden. Secretariële functies zullen door het Secretariaat van de ECE worden verricht (artikel 13).

4. Standaardbepalingen van volkenrechtelijke aard

4.1. Stemprocedure

Artikel 12 bepaalt dat elke partij bij het Verdrag één stem heeft en dat organisaties voor regionale economische integratie, zoals de EEG, in zaken die tot hun competentie behoren stemmen met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal lid-staten dat partij is bij het Verdrag. Indien de lid-staten zelf hun stemrecht uitoefenen, kan de EEG dit niet doen en omgekeerd.

4.2. Wijziging van het Verdrag

Artikel 14 bevat bepalingen met betrekking tot de wijziging van het Verdrag. Opmerkelijk is dat bij de amenderingsprocedure het binnen de ECE gangbare consensus-beginsel is doorbroken: voorstellen tot wijziging kunnen met drie-vierde meerderheid worden aanvaard. Wijzigingen van het Verdrag kunnen voor een partij overigens niet in werking treden als zij door die partij niet zijn bekrachtigd, goedgekeurd of aanvaard. Tot het aldus binden van het Koninkrijk zal ingevolge artikel 91 van de Grondwet dus niet kunnen worden overgegaan dan nadat de wijzigingen door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd.

4.3. Status van de Aanhangselen

Ingevolge artikel 10 maken de Aanhangselen een geïntegreerd onderdeel uit van het Verdrag. Ook voor wijzigingen in de Aanhangselen is derhalve goedkeuring van de Staten-Generaal vereist.

4.4. Geschillenbeslechting

Geschillen omtrent de uitleg, toepassing of naleving van het Verdrag dienen op grond van artikel 15, eerste lid, door middel van onderhandelingen of op andere, door de partijen zelf gekozen wijze van geschillenbeslechting te worden opgelost. Indien het geschil niet op die wijze kan worden opgelost, kan een procedure voor het Internationale Hof van Justitie worden gevoerd of kan arbitrage worden toegepast in overeenstemming met de daarvoor in Aanhangsel VII vervatte procedure. Deze laatste twee wijzen van geschillenbeslechting zijn echter alleen mogelijk indien partijen die bij de ondertekening of ratificatie van het Verdrag uitdrukkelijk hebben aanvaard (artikel 15, tweede lid). Gezien het feit dat het Koninkrijk Nederland dit bij de ondertekening van het Verdrag niet heeft gedaan, zal zulks alsnog bij de ratificatie geschieden.

4.5. Inwerkingtreding

Ingevolge artikel 18 treedt het Verdrag in werking op de negentigste dag nadat het zestiende instrument van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding door de Depositaris – de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties – is ontvangen.

5. Resolutie

Tijdens de te Espoo gehouden vierde zitting van de groep van regeringsadviseurs inzake vraagstukken van milieu- en waterbeheer van de ECE is tevens overeenstemming bereikt over een resolutie inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (zie bijlage 2 bij deze nota)¹.

In die resolutie verklaren de ondertekenaars van het Verdrag te zullen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

streven naar een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het Verdrag en, vooruitlopend op de inwerkingtreding, de verdragsbepalingen zoveel mogelijk te zullen nakomen. Voorts zal, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het Verdrag, het Secretariaat van de ECE in staat worden gesteld de secretariaatsfunctie te vervullen. Ten slotte worden andere regionale commissies van de Verenigde Naties aangespoord soortgelijke verdragen voor te bereiden.

6. Wijze van implementatie

De inwerkingtreding van het Verdrag brengt met zich dat de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage moet worden aangepast. Los daarvan moet ook de Nederlandse regelgeving worden aangepast. Die aanpassing is overigens reeds voor een deel in gang gezet. Ter toelichting hierop wordt het volgende opgemerkt.

Zoals hierboven reeds gesteld, bevat het Verdrag meer concrete en verdergaande bepalingen dan artikel 7 van de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage, die uiterlijk op 3 juli 1988 in de nationale wetgeving had moeten zijn geïmplementeerd. Die implementatie is geschied door de wet van 23 april 1986 houdende uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Regelen met betrekking tot milieu-effectrapportage; Stb. 1986, 211), het op artikel 41b, eerste lid, van laatstgenoemde wet gebaseerde Besluit milieu-effectrapportage en het op artikel 411, zesde lid, van die wet gebaseerde Besluit startnotitie milieu-effectrapportage (Stcrt. 1987, 154).

Ofschoon de Nederlandse regelgeving ter implementatie van de EEG-richtlijn geen expliciete bepalingen bevat met betrekking tot informatie-uitwisseling en overleg, is door de Nederlandse regering in de praktijk wel uitvoering gegeven aan artikel 7 van die richtlijn. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de milieu-effectrapportages inzake de nieuwbouw Electrolyse Aluminium Delfzijl, de uitbreiding van de Eemscentrale en de uitbreiding van de luchthaven Maastricht.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft de Nederlandse regering bij brief van 25 april 1990 in gebreke gesteld wegens onjuiste implementatie van de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage en er onder meer op aangedrongen artikel 7 van die richtlijn expliciet in de Nederlandse regelgeving inzake milieu-effectrapportage te verwerken. Naar aanleiding hiervan heeft de Nederlandse regering bij brief van 30 augustus 1990 aan de Commissie toegezegd dat de Nederlandse regelgeving ter zake op zo kort mogelijke termijn in overeenstemming zal worden gebracht met de richtlijn.⁵

Hiertoe is een wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 4A, Milieu-effectrapportage, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988, 133) voorbereid. Dit wetsvoorstel, dat op 15 mei 1992 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend (Kamerstukken II 1991/92, 22 608, nrs. 1-3), voorziet erin dat in genoemd hoofdstuk de volgende elementen worden opgenomen:

– de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vervult een coördinerende rol bij de informatie-uitwisseling en het overleg;

– het bevoegd gezag is verplicht de milieu-effectrapportage in (het grensgebied van) het mogelijk benadeelde land bekend te maken;

– het bevoegd gezag is verplicht de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te stellen van gevallen van milieu-effectrapportage waarbij grensoverschrijdende milieu-effecten te verwachten zijn;

⁵ De daarvoor benodigde acties zijn ook aangegeven in het verslag over de werking van de regeling milieu-effectrapportage, dat de eerste ondergetekende op 6 mei 1991 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft aangeboden (Kamerstukken II 1990/91, 22 103, nr. 1).

– de resultaten van het overleg dienen op gelijke wijze een rol te spelen in de besluitvorming als de resultaten van inspraak, toetsing en advisering.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer weliswaar als coördinerend minister optreedt en als centraal aanspreekpunt fungeert, maar dat bij de praktische uitvoering van de informatie-uitwisseling en het overleg het voor het nemen van het besluit bevoegde gezag een belangrijke rol zal spelen en dat zoveel mogelijk van bestaande (regionale) grensoverschrijdende overlegstructuren en contacten gebruik zal worden gemaakt.

Zoals reeds gesteld, bevat het Verdrag verderstreckende bepalingen dan artikel 7 van de EEG-richtlijn. Dit levert in beginsel geen problemen op voor de implementatie van de verdragsverplichtingen, omdat de Nederlandse regelgeving inzake milieu-effectrapportage op een aantal punten verder gaat dan de richtlijn. Dit is bijvoorbeeld het geval met betrekking tot het vereiste uit het Verdrag dat in een vroeg stadium van de procedure van milieu-effectrapportage de benadeelde partij moet worden geïnformeerd. Gezien het feit dat de Nederlandse regelgeving een startfase kent, bestaande uit publicatie van de startnotitie, inspraak en vaststelling van richtlijnen, gericht op het formuleren van specifieke eisen ten aanzien van de inhoud van het milieu-effectrapport (artikelen 41l tot en met 41p van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne), is het mogelijk al in een vroeg stadium een mogelijk benadeelde partij en ook het publiek aan gene zijde van de grens te informeren en de gelegenheid te bieden in te spreken, zodat voldaan wordt aan de desbetreffende bepalingen van het Verdrag.

Voorts bevat de Nederlandse regelgeving inzake milieu-effectrapportage voorschriften met betrekking tot het evalueren van de werkelijk optredende milieu-gevolgen ten einde zo nodig te kunnen bijsturen (evaluatie-achteraf; artikelen 41am tot en met 41aq van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne). Bovendien is in het eerdergenoemde wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 4A, Milieu-effectrapportage, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne in artikel 41ala, eerste lid, de algemene verplichting neergelegd in gevallen waarin een milieu-effectrapportage wordt uitgevoerd en waarin sprake is van mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu in een ander land, de in het kader van hoofdstuk 4A verzamelde informatie aan de regering of een door die regering aan te wijzen autoriteit in het andere land te verstrekken. Tot die informatie behoort ook de in het kader van de evaluatie verzamelde informatie. In artikel 41ala, tweede lid, is vervolgens bepaald dat de in het eerste lid bedoelde informatie – en dus ook de resultaten van de evaluatie – als grondslag dient voor het eventueel noodzakelijke overleg. Door middel van deze voorschriften wordt c.q. zal worden voldaan aan de bepalingen van het Verdrag met betrekking tot de evaluatie van de werkelijk optredende gevolgen.

Eerdergenoemde ingebrekestelling door de Commissie van de Europese Gemeenschappen had niet alleen betrekking op de verwerking van artikel 7 van de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage, maar ook op de implementatie van de Bijlagen I en II bij de richtlijn.

Bijlage I bevat een lijst van categorieën van activiteiten die de lid-staten onverkort, dat wil zeggen zonder nadere drempelbepalingen, aan milieu-effectrapportage moeten onderwerpen. Voor een aantal categorieën die in het Besluit milieu-effectrapportage zijn opgenomen, is dit volgens de Commissie van de Europese Gemeenschappen niet geheel conform de richtlijn geschied. Ten einde deze discrepantie tussen de

richtlijn en dat besluit op te heffen is, naast de hiervoor beschreven wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, tevens een wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage in procedure gebracht. Het desbetreffende besluit is op 17 maart 1992 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 107).

Bijlage II bij de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage bevat een lijst van categorieën van activiteiten die aan een milieu-effectrapportage kunnen worden onderworpen, indien de lid-staten van oordeel zijn dat de kenmerken van een concreet project dit noodzakelijk maken. Ten aanzien van die projecten hebben de lid-staten derhalve een marge om te beoordelen wanneer een milieu-effectrapportage conform de richtlijn noodzakelijk is. Nederland heeft het stelsel van de richtlijn aanvankelijk zo opgevat, dat het de lid-staten vrijstaat sommige categorieën van Bijlage II wél (met drempelwaarden) en andere helemaal niet in de nationale regelgeving op te nemen. Het Besluit milieu-effectrapportage bevat dan ook, naast de (verplichte) categorieën van activiteiten van Bijlage I, een deel van de activiteiten uit Bijlage II, waarbij drempelwaarden zijn opgenomen. De overige activiteiten van Bijlage II zijn niet in het Besluit milieu-effectrapportage opgenomen.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen constateert in de eerdergenoemde ingebrekestelling dat de Nederlandse regelgeving inzake milieu-effectrapportage niet de mogelijkheid biedt projecten van Bijlage II bij de richtlijn, die onder bepaalde omstandigheden aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben, aan een milieu-effectrapportage te onderwerpen.

Ten einde deze discrepantie tussen de richtlijn en de Nederlandse regelgeving inzake milieu-effectrapportage weg te nemen, voorziet eerdergenoemd wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 4A van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne er tevens in dat individuele projecten, genoemd in Bijlage II bij de richtlijn, die thans niet zijn opgenomen in het Besluit milieu-effectrapportage, afhankelijk van de omstandigheden waaronder deze projecten worden ondernomen, toch aan een milieu-effectrapportage kunnen worden onderworpen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen de activiteiten die voor een dergelijke beoordeling in aanmerking komen, in een lijst bij het Besluit milieu-effectrapportage worden opgenomen. Daarbij is de bevoegdheid om te beoordelen of een milieu-effectrapport in een concreet geval noodzakelijk is, bij het bevoegd gezag gelegd, dat uiteindelijk ook over de activiteit zelf moet beslissen.

Naast de hierboven genoemde, reeds in procedure zijnde wijzigingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en het Besluit milieu-effectrapportage die voortvloeien uit de ingebrekestelling door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, dienen nog enkele aanvullende wijzigingen in die wet en dat besluit te worden gerealiseerd om te kunnen voldoen aan de verplichtingen op grond van het Verdrag.

De wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zal ertoe strekken dat wordt voldaan aan de artikelen 3, zevende lid, en 6, derde lid, van het Verdrag. Ter toelichting hierop wordt het volgende opgemerkt.

Artikel 3, zevende lid, van het Verdrag bepaalt dat in gevallen waarin partijen het niet eens kunnen worden over de vraag of sprake is van belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieu-effecten, zij deze vraag kunnen voorleggen aan een onderzoekscommissie. Dit heeft tot gevolg dat de normale besluitvormingsprocedure zal moeten worden opgeschort. In de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zullen nu bepalingen worden opgenomen die het mogelijk maken dat, wanneer een

onderzoeksprocedure plaatsvindt als bedoeld in artikel 3, zevende lid, juncto Aanhangsel IV van het Verdrag, de besluitvormingstermijn wordt opgeschort tot de onderzoeksprocedure is afgerond en dat daarna de normale besluitvormingsprocedure met inachtneming van de resultaten van het onderzoek wordt hervat.

Artikel 6, derde lid, van het Verdrag bevat een voorziening voor de situatie waarin, nadat het besluit reeds is genomen maar voordat het project is uitgevoerd, nieuwe informatie over de grensoverschrijdende milieu-effecten bekend wordt. Op verzoek van één van de betrokken partijen zal dan moeten worden overlegd over de vraag of het besluit moet worden herzien. Ten einde aan deze verdragsbepaling te kunnen voldoen, zal in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne een voorziening worden opgenomen die ertoe strekt dat in een situatie als hiervoor bedoeld, passende maatregelen kunnen worden opgenomen, indien althans het oordeel van de betrokken partij wordt gedeeld.

In het Besluit milieu-effectrapportage zullen voorts enkele activiteiten moeten worden opgenomen die als gevolg van het Verdrag onder de werkingssfeer van de Nederlandse regelgeving moeten worden gebracht. Ter toelichting hierop moge het volgende dienen.

Zoals reeds eerder gesteld, bevat Aanhangsel I bij het Verdrag meer activiteiten dan Bijlage I bij de EEG-richtlijn inzake milieu-effectrapportage. Deels betreft het activiteiten die ook reeds geheel of voor een deel zijn opgenomen in het Besluit milieu-effectrapportage. In dat besluit moeten nog worden opgenomen:

- pulp- en papierproductie van 200 luchtdroge meterton of meer per dag;
- off-shore olie- en gaswinning;
- grote installaties voor de opslag van aardolie en van petrochemische en chemische producten;
- installaties, uitsluitend bestemd voor de productie of verrijking van splijtstoffen;
- ontbossing van grote gebieden.

Deze activiteiten komen ook voor op Bijlage II bij de EEG-richtlijn. Weliswaar zal na de hierboven omschreven wijzigingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en het Besluit milieu-effectrapportage die voortvloeien uit de ingebrekestelling door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, voor deze categorieën van activiteiten de regeling gelden dat, afhankelijk van de omstandigheden waaronder ze worden ondernomen, een milieu-effectrapportage kan worden gevraagd. De beslissingsbevoegdheid hieromtrent zal, zoals hiervoor aangegeven, berusten bij het bevoegd gezag. De rijksoverheid, verantwoordelijk voor de naleving van de verplichtingen op grond van het Verdrag, kan hierop evenwel geen invloed uitoefenen. Om ten volle aan de verdragsverplichtingen te kunnen voldoen en de milieu-effectrapportage voor deze categorieën van activiteiten afdoende te regelen, is wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage noodzakelijk. Deze wijziging zal worden meegenomen bij de reeds in voorbereiding zijnde integrale herziening van het Besluit milieu-effectrapportage, die verplicht is krachtens artikel 41b, vijfde lid, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

De wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage en de eerder bedoelde aanvullende wijzigingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne ter voldoening aan de artikelen 3, zevende lid, en 6, derde lid, van het Verdrag, zullen in werking treden vóór of uiterlijk op het tijdstip waarop Nederland het Verdrag zal ratificeren.

In bijlage 3¹ bij deze nota is een transponeringstabel opgenomen waarin artikelsgewijs is vermeld waar elke verdragsverplichting in de Nederlandse regelgeving inzake milieu-effectrapportage is verwerkt.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. Dankert

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.