EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 14.4.2010
COM(2010)143 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

OVER DE TOEPASSING EN DE DOELTREFFENDHEID VAN RICHTLIJN 2003/35/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN 26 MEI 2003 TOT VOORZIENING IN INSPRAAK VAN HET PUBLIEK IN DE OPSTELLING VAN BEPAALDE PLANNEN EN PROGRAMMA'S BETREFFENDE HET MILIEU EN, MET BETREKKING TOT INSPRAAK VAN HET PUBLIEK EN TOEGANG TOT DE RECHTER, TOT WIJZIGING VAN DE RICHTLIJNEN 85/337/EEG EN 96/61/EG VAN DE RAAD

1. INLEIDING

Dit verslag is door de Commissie opgesteld uit hoofde van artikel 5 van Richtlijn 2003/35/EG (hierna 'de richtlijn' genoemd). Die richtlijn had ten doel bij te dragen tot de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998[1], en met name artikel 6, artikel 7 en artikel 9, leden 2 en 4, daarvan.

Artikel 5 luidt als volgt: *"Uiterlijk op 25 juni 2009 legt de Commissie het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de toepassing en de doeltreffendheid van deze richtlijn. Met het oog op verdere integratie van eisen inzake milieubescherming, overeenkomstig artikel 6 van het verdrag, en rekening houdend met de ervaringen die met de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten is opgedaan, zal dat verslag zo nodig vergezeld gaan van voorstellen tot wijziging van deze richtlijn. De Commissie zal in het bijzonder de mogelijkheid overwegen de werkingssfeer van deze richtlijn uit te breiden tot andere plannen en programma's betreffende het milieu."*

Opgemerkt moet worden dat bij artikel 3 van de richtlijn de richtlijn milieueffectbeoordeling (MEB-richtlijn) is gewijzigd. Van laatstgenoemde richtlijn is een grondige analyse gemaakt, die onder meer ook betrekking had op de onder Richtlijn 2003/35/EG vallende aspecten; de resultaten daarvan zijn neergelegd in een verslag van 23 juli 2009[2]. Anderzijds is artikel 4 van de richtlijn, waarbij Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging[3] (de IPPC-richtlijn) is gewijzigd, ter gelegenheid van de codificatie van die richtlijn formeel ingetrokken. Die intrekking heeft een louter formeel karakter, dat wil zeggen dat de bepalingen van artikel 4 en bijlage II ongewijzigd in de gecodificeerde richtlijn zijn geïntegreerd. Bij beschikking van 2 maart 2006[4] heeft de Commissie een vragenlijst vastgesteld over de ervaringen die met de toepassing van de IPPC-richtlijn in de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2008 zijn opgedaan. Ook de onder de onderhavige richtlijn vallende aspecten komen daarin aan de orde. Het desbetreffende verslag zal overeenkomstig artikel 17, lid 3, van Richtlijn 2008/1/EG aan de andere instellingen worden overgelegd.

In het licht van het voorgaande heeft de Commissie geoordeeld dat dit verslag beperkt kan blijven tot een onderzoek van de toepassing en de doeltreffendheid van artikel 2, aangezien de MEB-gerelateerde aspecten reeds zijn behandeld in het verslag van 23 juli 2009[5] en de IPPC-gerelateerde aspecten in het toekomstige verslag zullen worden besproken. In dit verslag zal voorts de noodzaak of wenselijkheid van de indiening van wijzigingsvoorstellen worden onderzocht, alsook de mogelijkheid om het toepassingsgebied van de richtlijn uit te breiden tot andere plannen en programma's dan de in bijlage I genoemde.

---

1 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Krachtens Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124 van 17.5.2005) is de EU sedert 17 mei 2005 partij bij dit verdrag.

2 Verslag van de Commissie over de toepassing en doeltreffendheid van de MEB-richtlijn, COM(2009) 378 van 23.7.2009.

3 Richtlijn 2008/1/EG van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (gecodificeerde versie), PB L 24 van 29.1.2008.

4 Beschikking 2006/194/EG van de Commissie van 2 maart 2006 tot vaststelling van een vragenlijst met betrekking tot Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC), PB L 70 van 9.3.2006, blz. 65.

5 De hoofdstukken 2.2 en 3.3 en bijlage 2 van het verslag van 23 juli 2009 hebben betrekking op de inspraak van het publiek in het kader van de MEB (artikel 3 van Richtlijn 2003/35/EG).

2. IN DIT VERSLAG BEHANDELDE GEDEELTE VAN HET TOEPASSINGSGEBIED VAN DE RICHTLIJN : ARTIKEL 2 INZAKE BEPAALDE PLANNEN EN PROGRAMMA'S BETREFFENDE HET MILIEU

Artikel 2 van de richtlijn is bedoeld om onverkort uitvoering te geven aan artikel 7 van het Verdrag van Aarhus. Het bepaalt met name dat "*de lidstaten [ervoor zorgen] dat het publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt in de opstelling en wijziging of herziening van de plannen of programma's die krachtens de bepalingen in bijlage I dienen te worden opgesteld.*" Krachtens de leden 4 en 5 van artikel 2 zijn de in dat artikel vastgestelde regels niet van toepassing op plannen en programma's die uitsluitend voor nationale defensiedoeleinden of civiele rampen bedoeld zijn (lid 4) en evenmin op plannen en programma's zoals bedoeld in bijlage I waarvoor een inspraakprocedure wordt gevolgd krachtens Richtlijn 2001/42/EG of Richtlijn 2000/60/EG (lid 5).

Behoudens deze uitzonderingen is artikel 2, overeenkomstig bijlage I van de richtlijn zoals geformuleerd in 2003, van toepassing op de plannen en programma's die worden bedoeld in:

- artikel 7, lid 1, van Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen;

- artikel 6 van Richtlijn 91/157/EEG inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten;

- artikel 5, lid 1, van Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;

- artikel 6, lid 1, van Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen;

- artikel 14 van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval;

- artikel 8, lid 1, van Richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit.

Sommige van deze richtlijnen zijn inmiddels evenwel gecodificeerd met het oog op verduidelijking en rationalisering; anderzijds zijn bepaalde richtlijnen gewijzigd ter verscherping van de bescherming van het milieu.

Ten gevolge van deze wijzigingen in de wetgeving is artikel 2 van de richtlijn thans van toepassing op de volgende plannen en programma's:

- de in artikel 28 van Richtlijn 2008/98/EG[6] bedoelde afvalbeheerplannen, met ingang van 12 december 2010; krachtens artikel 41 van die richtlijn worden de Richtlijnen 2006/12/EG (waarbij Richtlijn 75/442/EEG wordt gecodificeerd) en 91/689/EEG immers pas met ingang van die datum ingetrokken; tot zolang blijven de in artikel 7 van Richtlijn 2006/12/EG en artikel 6 van Richtlijn 91/689/EEG bedoelde plannen aan de betreffende bepalingen onderworpen;

---

[6] Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3. In de 40e overweging wordt uitdrukkelijk verwezen naar de krachtens Richtlijn 2003/35/EG vereiste inspraak van het publiek.

- de in artikel 5, lid 1, van Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen bedoelde actieplannen;

- de in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG[7] bedoelde luchtkwaliteitsplannen, met ingang van 11 juni 2010; krachtens artikel 31 van die richtlijn wordt Richtlijn 96/62/EG immers pas met ingang van die datum ingetrokken; tot zolang blijven de in artikel 8, lid 3, van Richtlijn 96/62/EG bedoelde plannen aan die richtlijn onderworpen.

Wat de in artikel 14 van Richtlijn 94/62/EG[8] bedoelde beheerplannen betreft : gezien het feit dat *'een speciaal hoofdstuk over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval met inbegrip van de krachtens de artikelen 4 en 5 getroffen maatregelen'* moet worden opgenomen in de afvalbeheerplannen die krachtens artikel 7 van Richtlijn 75/442/EEG (inmiddels Richtlijn 2006/12/EG) moeten worden opgesteld en die met ingang van 12 december 2010 door de in artikel 28 van Richtlijn 2008/98/EG bedoelde plannen worden vervangen, is inspraak van het publiek met betrekking tot bedoeld hoofdstuk van die plannen vereist.

In tegenstelling tot artikel 6 van Richtlijn 91/157/EEG, dat uitdrukkelijk voorzag in de opstelling van programma's door de lidstaten, is in Richtlijn 2006/66/EG[9] – waarbij eerstgenoemde richtlijn met ingang van 26 september 2008 is ingetrokken – gekozen voor een andere aanpak om het nagestreefde doel te bereiken, namelijk vrijwillige overeenkomsten tussen de bevoegde autoriteiten en de betrokken economische actoren (artikel 27). Alleen als deze overeenkomsten niet worden nageleefd, moeten de lidstaten de betreffende bepalingen van de richtlijn uitvoeren door middel van wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen. Bijgevolg zijn de programma's waarin Richtlijn 91/157/EEG oorspronkelijk voorzag, niet meer aan de orde.

3. WAT DE ERVARING ONS HEEFT GELEERD

De informatie betreffende de toepassing van artikel 2 is gedeeltelijk afkomstig van de Commissie zelf en gedeeltelijk ontleend aan de verslagen die de lidstaten op verzoek van de Commissie hebben ingediend[10] hoewel de richtlijn niet in een dergelijke rapportage voorziet.

- *Omzetting van de richtlijn en met name van artikel 2*

---

7 Richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit, PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1.

8 Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003, Richtlijn 2004/12/EG, Richtlijn 2005/50/EG en, laatstelijk, Verordening (EG) nr. 219/2009.

9 Richtlijn 2006/66/EG van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG, PB L 266 van 26.9.2006. Krachtens artikel 28 van die richtlijn is Richtlijn 91/157/EEG met ingang van 26 september 2008 ingetrokken.

10 In tegenstelling tot Richtlijn 2003/4/EG, die erop gericht was de Gemeenschapswetgeving inzake toegang van het publiek tot milieu-informatie aan te passen aan het Verdrag van Aarhus, bepaalt de onderhavige richtlijn niet uitdrukkelijk dat de lidstaten een verslag over de bij de uitvoering opgedane ervaring bij de Commissie moeten indienen. De Commissie was evenwel van mening dat zij over de informatie en het advies van de lidstaten diende te kunnen beschikken. Daarom heeft zij de lidstaten bij brief van 29 juli 2008 verzocht haar hun opmerkingen te doen toekomen op basis van een oriënterende nota. Twintig lidstaten hebben gevolg gegeven aan dit verzoek, zij het soms pas lang na de vastgestelde termijn van 14 november 2008. De zeven lidstaten die niet hebben gereageerd, zijn Finland, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal, Slovenië en Slowakije.

Op het tijdstip van aanneming van dit verslag hebben alle lidstaten die de Commissie een antwoord hebben doen toekomen, de richtlijn en met name artikel 2 daarvan in nationale – en in het geval van België en Oostenrijk in regionale – wetgeving omgezet. Bepaalde lidstaten, met name Frankrijk, Tsjechië en België, hebben artikel 2 ten minste gedeeltelijk omgezet middels de aanneming van omzettingsbesluiten voor Richtlijn 2001/42/EG[11], de zogenaamde richtlijn strategische milieueffectbeoordeling (SMEB-richtlijn). Van de zeven lidstaten die niet hebben gereageerd, had alleen Ierland de richtlijn nog niet volledig in nationaal recht omgezet[12]. Die vaststelling betreft overigens niet artikel 2.

Bijgevolg mag worden besloten dat alle lidstaten het nodige hebben gedaan om artikel 2 in nationaal recht om te zetten.

- *Ervaring van de Commissie met de toepassing van artikel 2*

Ten gevolge van de wetgevingsaanpassingen die zich na de vaststelling van de richtlijn hebben voorgedaan[13], is artikel 2 vanaf einde 2010 met name van toepassing op twee categorieën plannen en programma's: afvalbeheerplannen en luchtkwaliteitsplannen. Gezien de aard en de reikwijdte daarvan zou men kunnen denken dat niet artikel 2 maar wel de SMEB-richtlijn in de praktijk het meest geschikte instrument is om deze aspecten, met inbegrip van de inspraak van het publiek, te regelen. Artikel 6 van de SMEB-richtlijn voorziet in een publieksinspraakprocedure waarvan de portee vergelijkbaar is met die van artikel 2 van de richtlijn. Een dergelijke conclusie wordt ook gesuggereerd door de ervaringen die in sommige lidstaten zijn opgedaan. Vooralsnog gaat het om niet méér dan een trend; de toekomst zal moeten uitwijzen of deze zich zal uitkristalliseren tot een algemene praktijk.

Het verband tussen de actieprogramma's inzake de bescherming van wateren tegen nitraatverontreiniging en de SMEB-richtlijn, en met name artikel 3 daarvan, maakt het voorwerp uit van twee gelijklopende verzoeken tot prejudiciële interpretatie die uitgaan van de Belgische Raad van State[14]. Op het tijdstip van de aanneming van dit verslag zijn deze zaken, die betrekking hebben op het stikstofbeheerprogramma dat door het Waalse Gewest bij besluit van 15 februari 2007 is aangenomen, nog steeds in behandeling bij het Hof.

De informatie van de Commissie is voorts aangevuld met de verslagen die de Commissie alle lidstaten gevraagd heeft in te dienen. De twintig lidstaten die aan dit verzoek gehoor hebben gegeven, hebben zich voor hun bijdrage gebaseerd op de oriënterende nota die bij de brief van de Commissie van 29 juli 2008 was gevoegd. Het informatiegehalte en de mate van gedetailleerdheid van deze bijdragen verschilt aanzienlijk. Bij de analyse ervan heeft de Commissie de structuur van de oriënterende nota aangehouden. Wat betreft de zeven lidstaten die géén gevolg hebben gegeven aan het verzoek van de Commissie, is ook rekening gehouden met de contacten die de Commissie met nationale deskundigen en ngo's heeft gehad. De opmerkingen van de lidstaten die wel hebben gereageerd, zijn in wezen gelijklopend met de informatie waarover de Commissie beschikt voor de zeven lidstaten die zulks niet hebben gedaan.

---

11 Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, PB L 197 van 21.7.2001, blz. 30.

12 Arrest van het Hof van 16.7.2009, zaak C-427/07.

13 Die aanpassingen worden geanalyseerd in hoofdstuk 2.

14 Gevoegde zaken C-105/09 en C-110/09, nog in behandeling.

Twee aspecten van de op lidstaatniveau opgedane ervaring dienen nader te worden belicht: de positieve en negatieve effecten van de toepassing van de richtlijn, en de manier waarop ze daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht.

- Positieve en negatieve effecten van de toepassing van de richtlijn

Diverse lidstaten signaleren dat de regelgeving inzake publieksinspraak ervoor heeft gezorgd dat de kennis van milieuvraagstukken, inclusief kwesties met betrekking tot plannen en programma's, bij het brede publiek significant is toegenomen. Voorts is vastgesteld dat de ambtenaren die deze plannen en programma's opstellen en de politieke instanties die ze moeten goedkeuren, zich thans beter bewust zijn van de noodzaak het publiek vóór de goedkeuring ervan te raadplegen. Wat de plaatselijke autoriteiten betreft, is er evenwel nog een langere weg af te leggen.

Publieksraadplegingen zorgen ervoor dat de burgers zich veel beter bewust zijn van waar het om gaat en wat er allemaal op het spel staat. Daardoor wordt de toepassing van de uiteindelijk vastgestelde maatregelen vergemakkelijkt en wordt het vertrouwen in de betrokken instellingen vergroot. In sommige gevallen hebben de opmerkingen van het publiek geresulteerd in aanpassingen van de aanvankelijk overwogen oplossing en in het elimineren of bijsturen van aspecten die bij de betrokken bevolking aanleiding gaven tot bezorgdheid. Soms zijn de overheidsinstanties dankzij de inspraakprocedure geïnformeerd over actiepunten die door het maatschappelijk middenveld prioritair worden geacht en hebben zij daarmee rekening kunnen houden bij het herdefiniëren van de prioriteiten.

Uit bepaalde commentaren blijkt evenwel dat de participatie van individuele, niet in verenigingsverband handelende personen veel geringer is, zelfs als het gaat om strategische documenten[15]. Een en ander hangt wellicht samen met het feit dat, zoals in een bijdrage wordt gesteld, *'de meeste burgers nog niet weten dat zij deel kunnen nemen aan het inspraakproces'*. In diverse landen worden inspanningen gedaan om het publiek over zijn rechten te informeren en de grootst mogelijke ruchtbaarheid te geven – zo mogelijk ook via de plaatselijke media – aan de publieksraadplegingen die op korte termijn worden georganiseerd.

In bepaalde bijdragen wordt erop gewezen dat voor de organisatie van een publieksraadpleging adequate financiële en personele middelen vereist zijn, bijvoorbeeld voor de analyse van de opmerkingen van het publiek.

In enkele lidstaten bestond reeds lang vóór de vaststelling van de richtlijn hetzij wetgeving, hetzij een vaste praktijk van publieksraadpleging, waardoor de richtlijn, althans wat plannen en programma's betreft, geen ingrijpende effecten of veranderingen heeft veroorzaakt. In elk geval heeft de richtlijn ervoor gezorgd dat het recht van het publiek om deel te nemen aan het besluitvormingsproces met betrekking tot milieukwesties uitdrukkelijk en ondubbelzinnig wordt erkend en, in bepaalde gevallen, geconsolideerd.

In meerdere of mindere mate wordt in de bijdragen ook gewezen op aspecten die als minder positief worden ervaren. Zo is bijvoorbeeld vastgesteld dat:

---

[15] In een van de bijdragen wordt het zo gesteld: *'De respondenten zijn uiteraard vaak personen die vanzelf al sterk milieubewust zijn. Om dat probleem te ondervangen heeft de regio (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) geprobeerd om voor zover mogelijk naast de publieksraadpleging ook gerichte enquêtes uit te voeren bij een representatieve steekproef van de bevolking'.*

- het publiek in sommige gevallen van de autoriteiten informatie, gegevens of documenten verlangt die voor de raadpleging in kwestie niet relevant zijn;

- het in vele gevallen moeilijk is de uitgebrachte adviezen correct te interpreteren omdat ze onvoldoende gedocumenteerd zijn;

- de inspraak van het publiek bij plannen van grote omvang specifieke problemen kan opleveren. Zulks was met name het geval voor de nationale afvalbeheerplannen in twee verschillende lidstaten. In één lidstaat resulteerde de publieksinspraak in een aanzienlijke werkbelasting en moeilijkheid om oplossingen te vinden die voor alle – of toch voor de meeste – betrokkenen aanvaardbaar waren, zodat de goedkeuring van het plan er sterk door is vertraagd; in de andere lidstaat leidden de extra termijnen voor publieksinspraak ertoe dat bepaalde gegevens niet langer actueel waren. Deze twee voorbeelden lijken echter niet representatief te zijn voor de gewone gang van zaken.

- *Toepassing van artikel 2 in de praktijk*

In het algemeen wordt gerapporteerd dat artikel 2 in zeer beperkte mate wordt toegepast. Dit kan wellicht worden verklaard door de vrij korte tijd die is verlopen tussen de uiterste omzettingstermijn (25 juni 2005) en de termijn voor rapportage van de door de lidstaten opgedane ervaring (31 mei 2008). Een andere verklaring, die ook door sommige lidstaten wordt genoemd, is dat de in lid 2 bedoelde inspraak wordt georganiseerd in het ruimere kader van Richtlijn 2001/42/EG.

In de bijdragen worden geen noemenswaardige specifieke interpretatie- of andere problemen gesignaleerd.

Wel worden de volgende toepassingsgerelateerde aspecten aan de orde gesteld:

- met het oog op een zo ruim en zo actief mogelijke participatie moet wellicht worden overwogen om naast de aankondiging in staatscouranten en in de gewone pers ook te zorgen voor een proactieve bekendmaking bij mogelijk geïnteresseerde openbare instanties of particuliere organisaties, bijvoorbeeld via bijeenkomsten, brieven of seminars;

- het publiek moet worden geïnformeerd over de aanvaarding of verwerping van de ingediende adviezen alsook over de redenen voor die aanvaarding of verwerping, alvorens het definitieve besluit wordt vastgesteld; daartoe wordt in de bijdrage van één lidstaat een wijziging van artikel 2, lid 2, onder c) en d), voorgesteld;

- de participatiegraad kan negatief worden beïnvloed als de burger niet weet hoe met zijn antwoorden rekening wordt gehouden bij het definitieve besluit of als hij het gevoel heeft dat daarmee niet echt rekening wordt gehouden.

4. STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

- *Doeltreffendheid van artikel 2*

In het algemeen is de Commissie van mening dat dankzij artikel 2:

- het besluitvormingsproces transparanter is geworden, wat heeft geleid tot constructievere relaties en een klimaat van groter vertrouwen tussen de bevoegde autoriteiten en het maatschappelijk middenveld;

- in de vastgestelde besluiten meer rekening wordt gehouden met de behoeften en bezwaren van een groter deel van de bevolking, waardoor de acceptatie en de tenuitvoerlegging van de plannen of programma's worden vergemakkelijkt;

- de samenleving zich bewuster is geworden en meer belangstelling aan de dag is gaan leggen voor milieuproblemen op de betrokken specifieke gebieden (met name afvalbeheer en waterkwaliteit), inzonderheid op regionaal en plaatselijk niveau; de momenteel door het Hof behandelde prejudiciële zaak betreffende het door Wallonië opgestelde actieprogramma ter bescherming van wateren tegen nitraatverontreiniging vormt hiervan een uitstekende illustratie.

Het laat geen twijfel dat publieksinspraak een zekere aanpassing vergt van de betrokken overheidsinstanties, aangezien een doeltreffende publieksraadpleging, in een voldoende vroeg stadium, in het besluitvormingsproces moet worden ingepland. Ook moet in voldoende financiële en personele middelen worden voorzien.

Het behoort tot de taak van de lidstaten te bepalen wanneer de publieksraadpleging het best kan worden georganiseerd om ervoor te zorgen dat zij plaatsvindt *'wanneer alle opties open zijn'* (zoals geëist in artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus, waarnaar artikel 7 van de richtlijn verwijst), en hoe de doeltreffendheid ervan kan worden gegarandeerd. In dit verband stelt de Commissie vast dat de lidstaten het publiek, en met name het direct betrokken bevolkingsdeel, daadwerkelijk op de hoogte brengen wanneer een inspraakronde wordt geopend. Er valt inderdaad een trend waar te nemen waarbij naast de bekendmaking in officiële publicaties tegelijk een informatiecampagne wordt gevoerd in de media (geschreven pers of radio/televisie), via aanplakbiljetten in de betrokken gemeenten en op de internetsites van de bevoegde autoriteiten. De lidstaten zullen moeten uitmaken of, zoals in één bijdrage wordt geopperd, een nog proactievere communicatie middels persoonlijke brieven en informatievergaderingen of -seminars voor mogelijk belanghebbende openbare instanties of particuliere organisaties nodig of wenselijk is. De Commissie meent dat laatstgenoemde optie nuttig kan zijn om nog meer burgers en ngo's bij de raadpleging te betrekken.

Opgemerkt wordt dat een belangrijk deel van de burgermaatschappij zich bij inspraakrondes nog steeds afzijdig houdt, maar wel met bezwaren komt wanneer de definitieve beslissing is gevallen. Dat is wellicht ten dele te verklaren door het feit dat het publiek niet weet hoe met zijn reacties in het definitieve besluit rekening wordt gehouden. In dit verband spoort de Commissie de lidstaten aan om de gehele of gedeeltelijke verwerping van bepaalde voorstellen van het publiek zo duidelijk mogelijk te motiveren. Een passende feedback lijkt een van de sleutelelementen voor succesvolle publieksparticipatie en de totstandbrenging van een klimaat van vertrouwen. In deze fase lijkt een aanpassing van artikel 2, lid 2, onder c) en d), zoals gesuggereerd in een bijdrage, niet noodzakelijk.

De Commissie is zich bewust van het feit dat het inspraakproces kan resulteren in een soms aanzienlijke vertraging van de definitieve vaststelling van plannen of programma's. Die vertraging lijkt niet zozeer het gevolg te zijn van de duur van de inspraakrondes als zodanig, maar wel van de aard van de geplande projecten, vooral als die bij de burgermaatschappij bezorgdheid of weerstand oproepen. Een passende publieksraadpleging in de planningsfase verhoogt de maatschappelijke aanvaardbaarheid van een plan en vermijdt of beperkt latere

blokkeringen (bijvoorbeeld via juridische procedures), wat de tenuitvoerlegging vergemakkelijkt. De positieve kanten van publieksinspraak lijken dus zwaarder te wegen dan de negatieve. Het aspect 'vertraging' is niettemin – al dan niet expliciet – in vele bijdragen aan de orde; dit lijkt dan ook een probleem te zijn waaraan in de toekomst meer aandacht zal moeten worden geschonken. Op basis van de toenemende ervaring die met de toepassing van de richtlijn wordt opgedaan, kunnen wellicht concrete oplossingen worden uitgewerkt die een betere balans tussen publieksinspraak en het legitieme streven naar efficiëntie garanderen.

De lidstaten moeten hun inspanningen om het publiek over zijn rechten en de door de richtlijn geboden garanties te informeren, voortzetten, en wel op het daartoe meest geëigende niveau, rekening houdend met de administratieve structuur en tradities van elk land. De wil daartoe komt in diverse bijdragen tot uiting. Dit is overigens niet uitsluitend een taak voor de lidstaten: ook de ngo's kunnen als informatieverstrekkers een belangrijke bijdrage leveren.

- *Wijzigingsvoorstellen*

Gezien de beperkte ervaring die tot dusver met betrekking tot artikel 2 is opgedaan, lijkt het in dit stadium niet opportuun wijzigingen voor te stellen.

In het voorgaande heeft de Commissie enkele opmerkingen geformuleerd die de doeltreffendheid van de richtlijn zouden kunnen vergroten. Aangezien de specifieke regelingen inzake publieksinspraak door de afzonderlijke lidstaten in het licht van hun staatsstructuur en tradities worden vastgesteld, zijn het ook de lidstaten die moeten beoordelen of deze opmerkingen in hun geval relevant zijn en zo ja, óf en hoe zij naar de praktijk toe kunnen worden vertaald.

In het licht van de concrete toepassing van artikel 2 in de lidstaten en de praktische oplossingen die werden uitgewerkt om bepaalde als minder positief ervaren aspecten te verhelpen, kan in de toekomst wellicht de noodzaak of wenselijkheid van wijzigingen worden vastgesteld.

- *Uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 2 tot andere dan de in bijlage I genoemde plannen en programma's*

Geen enkele lidstaat heeft aangegeven een dergelijke uitbreiding nodig of wenselijk te vinden. Daarentegen vinden sommige lidstaten wel dat eerst meer duidelijkheid moet worden geschapen over de reikwijdte van de lijst van onder Richtlijn 2001/42/EG vallende plannen en projecten alvorens kan worden overwogen de werkingssfeer van artikel 2 uit te breiden. Anders gezegd, in bepaalde bijdragen wordt gepleit voor een grondige reflectie over de relatie tussen artikel 2 en Richtlijn 2001/42/EG. In één bijdrage wordt gesteld dat de lijst van plannen en programma's als omschreven in bijlage I van Richtlijn 2003/35/EG op het tijdstip van de vaststelling van die richtlijn als exhaustief werd beschouwd, aangezien de inspraak van het publiek met betrekking tot nieuwe plannen en programma's geregeld zou worden bij nieuwe, specifieke instrumenten, met inachtneming van het Verdrag van Aarhus. Die opmerking lijkt gebaseerd te zijn op de tiende overweging van de richtlijn.

De Commissie erkent dat in diverse gevallen twee instrumenten op één en dezelfde situatie van toepassing kunnen zijn, vooral dan in het geval van afvalbeheerplannen en met name de toekomstige, in artikel 28 van Richtlijn 2008/98/EG bedoelde plannen. De Gemeenschaps-wetgever zelf was zich van de mogelijkheid van dergelijke overlappingen bewust, aangezien hij bij lid 5 heeft voorzien in een uitzondering op de toepassing van artikel 2 wanneer een

inspraakprocedure krachtens Richtlijn 2001/42/EG wordt gevolgd. Overigens zal het toekomstige arrest van het Hof over het verband tussen de actieprogramma's ter bescherming van wateren tegen nitraatverontreiniging en de SMEB-richtlijn een cruciaal element zijn bij de beoordeling van deze problematiek.

Overigens wordt in de leidraad bij de toepassing van het Verdrag van Aarhus[16] gesteld: *'Een van de manieren om artikel 7 ten uitvoer te leggen … bestaat er dus in, passende publieksinspraakprocedures in het kader van strategische milieueffectbeoordelingen (SMEB's) vast te stellen. SMEB's stellen de overheidsinstanties in staat om bij de voorbereiding van plannen, programma's en beleid rekening te houden met de milieueffecten. Dit is bijgevolg een methode die bruikbaar is voor beide onderdelen van artikel 7, namelijk de bepalingen inzake publieksinspraak bij de voorbereiding van plannen en programma's en de bepaling inzake publieksinspraak bij de voorbereiding van beleid'.*

De Commissie heeft een verslag uitgebracht over de toepassing en de doeltreffendheid van Richtlijn 2001/42/EG (de SMEB-richtlijn)[17]. Zij neemt zich voor om deze kwestie verder te analyseren, hetzij in het kader van werkzaamheden naar aanleiding van de beoordeling van dat verslag door de andere instellingen, hetzij los daarvan. Zij zal haar conclusies ter kennis van de andere instellingen brengen en deze in voorkomend geval vergezeld laten gaan van passende voorstellen.

In dit stadium zijn voorstellen tot uitbreiding van de werkingssfeer van artikel 2 bijgevolg voorbarig.

---

16 Leidraad, VN, New York en Genève, 2000. Dit document is geen officiële uitlegging van het verdrag.

17 Verslag van de Commissie over de toepassing en doeltreffendheid van de richtlijn betreffende strategische milieueffectbeoordeling, COM(2009) 469 van 14.9.2009.

5. CONCLUSIES

Hoewel de toepassing van artikel 2 van de richtlijn op lidstaatniveau de eerste drie jaren na de uiterste omzettingstermijn (25 juni 2005) zeer beperkt is gebleven, heeft dat artikel er toch toe geleid dat het recht van het publiek om deel te nemen aan het besluitvormingsproces met betrekking tot plannen en programma's uitdrukkelijk en op uniforme wijze in de wetgevingen van de lidstaten wordt erkend. Dat heeft de belangstelling van het publiek voor milieuvraagstukken aangescherpt, waarbij bovendien de duurzame-ontwikkelingsdimensie – althans bij de meest milieubewuste personen en organisaties – meer en meer op de voorgrond is getreden. De inspanningen moeten worden voortgezet om het publiek beter bekend te maken met zijn rechten en ervoor te zorgen dat meer burgers daadwerkelijk gebruikmaken van de geboden inspraakmogelijkheden. Elke lidstaat dient, rekening houdend met zijn tradities en specifieke omstandigheden, deze doelstellingen met de meest geschikte middelen te realiseren. Elke lidstaat moet ook de personele en financiële middelen vrijmaken die voor de tenuitvoerlegging van dit artikel noodzakelijk zijn.

In het licht van het voorgaande acht de Commissie het niet wenselijk wijzigingen voor te stellen of het toepassingsgebied van artikel 2 uit te breiden tot andere dan de thans daaronder vallende plannen en programma's. Wel zal zij, in het licht van de mogelijke verbanden tussen dat artikel en Richtlijn 2001/42/EG, de door een aantal lidstaten voorgestane reflectie over deze instrumenten aanvatten en de resultaten daarvan te gepasten tijde aan de andere instellingen voorleggen.