Advies inzake een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de milieu-effectbeoordeling voor bepaalde openbare en particuliere projecten

De tekst waarop de adviesaanvrage betrekking heeft is bekendgemaakt in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* nr. C 169 van 9 juli 1980, blz. 14.

A. JURIDISCHE GRONDSLAG VAN HET ADVIES

Op 26 juni 1980 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de bepalingen van artikel 100 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap over bovengenoemd voorstel te raadplegen.

B. ADVIES VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Het Economisch en Sociaal Comité heeft beraadslaagd over zijn advies inzake voornoemd onderwerp tijdens zijn op 29 en 30 april 1981 te Brussel gehouden 187e zitting.

Dit advies luidt als volgt:

HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ,

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en met name artikel 100,

Gezien het verzoek van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 26 juni 1980 om advies inzake het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de milieu-effectbeoordeling voor bepaalde openbare en particuliere projecten",

Gezien het besluit van zijn Bureau van 2 juli 1980, de Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumptie te belasten met het opstellen van een advies en rapport ter zake,

Gezien de beraadslagingen van de Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumptie tijdens de 62e vergadering van 7 april 1981,

Gezien het rapport van de heer Mills,

Gezien de beraadslagingen tijdens zijn 187e zitting van 29 en 30 april 1981 (vergadering van 29 april),

BRENGT VOLGEND ADVIES UIT,

dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. Het voorstel voor een richtlijn ligt in het verlengde van het actieprogramma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieu en voorziet in een voorafgaande evaluatie van de invloed die bepaalde overheids- en particuliere projecten op het milieu zullen hebben. De bevoegde autoriteiten zouden niet tot de uitvoering van een project mogen besluiten of een vergunning mogen afgeven, voordat een dergelijke evaluatie en een maatschappelijke discussie hierover hebben plaatsgehad. In de voorgestelde richtlijn worden ook de gemeenschappelijke beginselen vastgesteld waarvan bij deze evaluatie moet worden uitgegaan, nl. de bescherming van de menselijke gezondheid en het leefklimaat en het behoud van de natuurlijke hulpbronnen.

1.2. Bij bestudering van het milieu in de Gemeenschap blijkt dat er, mits men de nodige preventieve maatregelen neemt, in de komende jaren aanzienlijke verbeteringen kunnen worden verwacht. Blijven dergelijke maatregelen uit, dan zal het milieu in alle Lid-Staten wellicht nog verder verslechteren.

1.3. Zowel in communautair verband als in de verschillende Lid-Staten zijn er tal van wetten en vergunningsprocedures op het gebied van lucht- en waterverontreiniging, ruimtelijke ordening en gevaarlijke produkten. Aangezien men tot dusver weinig vorderingen met een gecoördineerde communautaire benadering heeft gemaakt, is het uiterst moeilijk de zich na kortere of langere tijd manifesterende effecten van veranderingen in het milieu (het tussen de verschillende factoren — water, lucht, bodem, enz. — bestaande evenwicht en de wijze waarop deze elkaar onderling beïnvloeden) te beoordelen. Ongewenste effecten en hun gevolgen zijn van het grootste belang voor de levensomstandigheden van de mens en moeten daarom tot een minimum worden teruggebracht.

1.4. Een gecoördineerde rapportageprocedure zou niet alleen de bevoegde overheden meer inzicht in de

projecten en een beter uitgangspunt voor de ter zake te nemen besluiten verschaffen, maar ook, door een vereenvoudiging van de administratieve procedures, van nut zijn voor de initiatiefnemer.

1.5. Sommige activiteiten kunnen van grote invloed op het milieu zijn; in dit verband wordt o. a. gedacht aan:

a) afzonderlijke projecten in de overheids- en particuliere sector (industrie, woningbouw, handel, infrastructuur);

b) nationale, regionale en plaatselijke plannen en programma's voor ruimtelijke ordening;

c) economische plannen en industriebeleid ter bevordering en oriëntatie van b. v. een bepaalde tak van industrie;

d) nieuwe technologieën en nieuwe produkten die steeds complexere gevolgen hebben en vaak aanleiding geven tot uitgebreide discussies. Er zij op gewezen dat er op communautair niveau maatregelen zijn genomen om greep te krijgen op het in de handel brengen van nieuwe chemische produkten (zesde wijziging van de richtlijn van 1967 betreffende de indeling, verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen).

De uitwerking van bovengenoemde activiteiten kan moeilijk te beoordelen zijn, en de vraag of een aanvraag of plan al dan niet moet worden goedgekeurd, kan de autoriteiten dan ook voor de nodige problemen stellen.

1.6. Deze milieu-effectrapportage zou in een zo vroeg mogelijk stadium van het besluitvormingsproces moeten plaatsvinden.

1.7. Zo zou men ook moeten proberen de vele moeilijkheden op te lossen door middel van een aantal bindende procedures in het kader van een door de bevoegde autoriteiten opgesteld programma op lange termijn. Ook zou rekening moeten worden gehouden met de milieuaspecten van de ruimtelijke ordening en de gevolgen voor de kwaliteit van het bestaan en het natuurlijk milieu.

1.8. Het Comité onderschrijft het streven de nationale procedures voor milieu-effectrapportage op één lijn te brengen, d.w.z. dat er o.a. in projectonderzoek en een desbetreffende maatschappelijke discussie wordt voorzien. Het is echter ook van mening dat de evaluatieprocedures slechts als een der bij het besluitvormingsproces te hanteren beleidsinstrumenten zouden moeten gelden en geen doel op zich zouden mogen worden.

Toepassingsgebied

1.9. De bevoegde overheden dienen het beginsel van de milieu-effectrapportage toe te passen door het toepassingsgebied van de richtlijn duidelijk af te bakenen. De Lid-Staten zouden de grenzen moeten vastellen waarboven van in bijlage 2 genoemde projecten een aanzienlijk milieu-effect kan worden verwacht.

Procedure

1.10. Bij de voorbereiding van de door de initiatiefnemer te verschaffen documentatie rijzen tal van problemen, die in het bijzonder te maken hebben met het vertrouwelijke karakter van de inlichtingen, de hiermee gemoeide kosten, de voor de beoordeling van de vergunningsaanvragen benodigde tijd, de vaststelling van realistische doeleinden, de behoeften waarin met het project moet worden voorzien, alsmede de vraag of er geen alternatieve mogelijkheden voor het oorspronkelijke project bestaan.

1.11. Het gegronde argument dat de door de initiatiefnemer te verstrekken gegevens niet tot een schending van bedrijfs- en handelsgeheimen mogen leiden, mag echter geen sta-in-de-weg vormen voor een volledige evaluatie van het project door de bevoegde overheden en een grondige beoordeling door andere ter zake geraadpleegde organisaties.

1.12. Het Comité merkt op dat het voorstel voor een richtlijn geen regeling bevat voor de verdeling van de met de voorbereiding van het milieu-effectrapport gemoeide kosten tussen de initiatiefnemer en de overheid en dat dit aan de Lid-Staten wordt overgelaten. Het Comité acht het wenselijk de richtlijn uit te breiden met bepalingen waarmee moet worden voorkomen dat de Lid-Staten ter zake uiteenlopende besluiten nemen.

1.13. Het Comité erkent voorts dat de totale kosten van de milieu-effectbeoordeling zullen variëren; het meent evenwel dat de kosten van preventieve maatregelen, met inbegrip van milieu-effectrapporten, minder hoog zullen zijn dan het bedrag dat de Gemeenschap en de initiatiefnemers eventueel voor achteraf te nemen maatregelen zouden moeten uittrekken.

1.14. Volgens het Comité zouden vertragingen bij de besluitvorming van de bevoegde overheden tot extra kosten voor de initiatiefnemers kunnen leiden; het pleit dan ook voor een strikte toepassing van de bepalingen van de richtlijn ten einde de administratieve procedure te vereenvoudigen en vlotter te doen verlopen.

1.15. Het Comité neemt aan dat de verplichting van de initiatiefnemer tot het voorleggen van enigerlei alternatieven voor het project zowel voor de plaats van uitvoering als de fabricageprocédés geldt. Op dit punt zouden er problemen kunnen rijzen, daar het voor de initiatiefnemers soms moeilijk is aanvaardbare alternatieve oplossingen te overwegen, in aanmerking genomen dat dergelijke besluiten door verscheidene factoren, zoals infrastructuurkosten, eco-

nomische, culturele en eventueel natuurlijke beperkingen, worden beïnvloed.

1.16. Niettemin beseft het Comité dat deze bepaling in het algemeen noodzakelijk is om de rechtstreeks betrokkenen in de gelegenheid te stellen de doelstellingen van het project beter te beoordelen en een beter inzicht te krijgen in de implicaties die de verschillende mogelijkheden voor het milieu zouden hebben. Met realistische alternatieven in handen beschikken de bevoegde overheden over meer gegevens, hetgeen een duidelijke en verantwoorde besluitvorming alleen maar ten goede kan komen.

2. **Bijzondere opmerkingen**

2.1. *Artikel 1*

2.1.1. Zelfs in combinate met bijlage 3 zouden uitdrukkingen als „aanzienlijke effecten" en „aanzienlijke wijzigingen" volgens het Comité aanleiding tot interpretatiemoeilijkheden kunnen geven en kunnen resulteren in een meningsverschil, waardoor de beoordeling van de vergunningsaanvragen zou worden vertraagd, met alle gevolgen van dien.

2.1.2. Het Comité begrijpt dat de rapportageprocedure niet tot doel heeft milieuoverwegingen systematisch over administratieve besluiten te laten prevaleren, waardoor aan de mogelijke economische en sociale voordelen van een project afbreuk zou worden gedaan. Met het voorgestelde systeem zouden de bevoegde instanties de middenweg moeten kunnen vinden tussen de verschillende factoren (milieufactoren en andere) die in het spel zijn. Om deze taak naar behoren te kunnen vervullen, dienen de bevoegde instanties de beschikking te hebben over precieze gegevens; hiertoe vormt milieu-effectrapportage de aangewezen weg. Aldus zouden zij, alvorens te besluiten, alle op het spel staande belangen kunnen afwegen. Het Comité waarschuwt nogmaals dat het besluitvormingsproces niet te zeer door de rapportageprocedure mag worden vertraagd.

2.2. *Artikel 2*

2.2.1. Het Comité stelt voor de Lid-Staten erop te laten toezien dat voor projecten waarvan een aanzienlijk milieu-effect kan worden verwacht, een behoorlijke vergunning van een bevoegde instantie verplicht wordt gesteld. Dergelijke projecten zouden daarom op mogelijke milieu-effecten moeten worden onderzocht.

2.3. *Artikel 3*

2.3.1. Het Comité wijst erop dat bij de beoordeling van de mogelijke milieu-effecten van een project de mens niet centraal staat, met het gevolg dat een dergelijk onderzoek mogelijk geen betrekking zal hebben op verschijnselen als lawaai en stralingseffecten, waarvan de mens rechtstreeks hinder kan ondervinden.

2.3.2. Ook het Comité meent dat het raadzaam zou zijn de omvang van de gevolgen van een project en dus de totale uitwerking ervan op het milieu te beoordelen in het licht van de noodzaak de hulpbronnen, waarvan sommige momenteel worden geëxploiteerd, in stand te houden.

2.3.3. Het Comité adviseert de woorden „de produktiviteit" te vervangen door „het regeneratievermogen".

2.4. *Artikel 4*

2.4.1. Het Comité merkt op dat de ontwerp-richtlijn om twee hoofdpunten draait, namelijk de onderverdeling van de projecten in drie categorieën en het onderscheid tussen enerzijds „volledige" beoordeling en anderzijds beoordeling „in vereenvoudigde vorm".

2.4.2. De bijlagen 1 en 2 zijn lijsten van naar type gerangschikte industriële en niet-industriële activiteiten. Volgens het Comité zou bij de rangschikking van de projecten meer rekening moeten worden gehouden met de mate waarin zij het milieu zullen beïnvloeden. Een dergelijke aanpak zou beter beantwoorden aan de doelstelling van de richtlijn en de bijlagen meer zin geven.

2.4.3. Bovendien vraagt het Comité zich ten zeerste af of de opsomming in de bijlagen volledig is en of de gebruikte termen wel duidelijk genoeg zijn (wat moet b. v. precies onder bijgebouwen worden verstaan?).

2.4.4. Wat de onder bijlage 1 vallende projecten betreft, merkt het Comité op dat de Commissie alleen een actieve rol speelt bij de vergunningsprocedure voor de in bijlage 1 genoemde projecten, waarvan bepaalde niet aan een volledige beoordeling behoeven te worden onderworpen.

Het Comité is niet geheel gerust over een aantal aspecten van de vereiste dat de bevoegde instanties projectonderzoeken aan de Commissie overlaten. Het zou gaarne zien dat de Commissie deze vereiste herziet.

2.4.5. Het Comité beseft dat deze tussenkomst van de Gemeenschap de initiatiefnemer in enkele gevallen voor moeilijkheden zou kunnen stellen, aangezien hat hier slechts om een aantal specifieke projecten gaat waarvan de betekenis moeilijk van tevoren in cijfers kan worden uitgedrukt.

2.4.6. Het Comité merkt op dat in het voorstel niet wordt aangegeven wat het verschil tussen vereenvoudigde en volledige beoordeling is.

2.5. *Artikel 5*

2.5.1. Het Comité merkt op dat de door de Lid-Staten vastgestelde criteria en drempelwaarden uitsluitend door de Commissie worden gecoördineerd. Het meent evenwel dat meer specifiek zou moeten worden aangegeven met welke frequentie (b. v. om de vijf jaar) de bedoelde geregelde herziening zou moeten plaatsvinden.

2.6. *Artikel 6*

2.6.1. Gezien hetgeen het Comité heeft opgemerkt over realistische alternatieve oplossingen, stelt het voor in de tekst na het eerste streepje van artikel 6 van het Commissievoorstel uitsluitend een beschrijving van het voorgestelde project en het daarmee beoogde doel te verlangen.

2.6.2. Met betrekking tot de tekst na het zesde streepje meent het Comité dat met een korte beschrijving van de voornaamste relevante alternatieve oplossingen niets aan de gevraagde informatie zal worden toegevoegd.

2.6.3. De in de tekst na het zevende streepje (en in bijlage 3) genoemde niet-technische samenvatting wordt door het Comité opgevat als een voor leken gemakkelijk begrijpelijke verklaring van de beoordelingsresultaten.

2.7. *Artikel 7*

2.7.1. Om te bereiken dat alle bevoegde instanties in de verschillende Lid-Staten de bepalingen consequent op dezelfde wijze uitvoeren, zouden volgens het Comité de woorden „bevoegde instantie" in de vierde regel moeten worden vervangen door „Lid-Staat". Het Comité stelt voor in de ontwerp-richtlijn te voorzien in een passende raadplegings- en beroepsprocedure. De informatie aan de bevolking dient volledig te zijn en ook de standpunten van de gespecialiseerde openbare milieu-instanties te omvatten. Ook stelt het voor de nodige selectiviteit te betrachten bij de keuze van de te raadplegen instanties en meent het dat bij de verstrekking van informatie rekening zou moeten worden gehouden met de specifieke rol en verantwoordelijkheden van de instanties tot wie deze informatie gericht is.

2.8. *Artikel 9*

2.8.1. Het Comité meent dat de verplichting van de bevoegde nationale instanties tot inachtneming van hun eigen bepalingen met betrekking tot bedrijfs- en zakengeheimen geen voldoende garanties voor de bescherming van door de initiatiefnemer verschafte vertrouwelijke informatie biedt, daar deze krachtens artikel 7 in een andere Lid-Staat mag worden gepubliceerd.

2.9. *Artikel 10*

2.9.1. Volgens het Comité komt er bij de beoordeling van de gevolgen van een project voor de natuurlijke hulpbronnen een aantal wetenschappelijke problemen kijken en zou de bevoegde instantie het nodig kunnen achten deskundigen om hun mening te vragen, ten einde bij haar beslissing over een vergunningsaanvrage objectief over deze controversiële wetenschappelijke vraagstukken geïnformeerd te zijn. Eventuele vertragingen in het besluitvormingsproces zouden tot een absoluut minimum beperkt moeten blijven.

2.10. *Artikel 11*

2.10.1. Bij de huidige redactie van artikel 11 lopen vergunningsaanvragen volgens het Comité gevaar te worden afgewezen, daar de studie waarop de afgifte van een vergunning wordt gebaseerd, vóór de uitvoering van het project plaatsvindt en de gevolgen van een project van tevoren niet zonder meer met zekerheid kunnen worden beoordeeld. Het Comité is zich derhalve bewust van de noodzaak te verifiëren of de in de studie gemaakte veronderstellingen juist zijn gebleken en — mocht dit niet zo zijn — het nodige te doen om in toekomstige gevallen vergissingen te voorkomen.

2.11. *Artikel 12*

2.11.1. Het Comité meent dat de Commissie het verslag over de toepassing en de doeltreffendheid van de richtlijn om de vijf jaar zou moeten opstellen en het tevens aan het Comité zou moeten toezenden.

2.12. *Bijlagen 1, 2 en 3*

2.12.1. Het Comité meent dat de huidige indeling van de bijlagen bij de toepassing van de richtlijn tot verwarring aanleiding zal geven. Het stelt daarom voor, de bijlagen te herzien en hierbij na te gaan of deze wel optimaal op de doelstellingen van de richtlijn zijn afgestemd. Het Comité vestigt in dit verband de aandacht op hetgeen in het rapport over de bijlagen bij het richtlijnvoorstel wordt opgemerkt.

Gedaan te Brussel, 29 april 1981.

De Voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
Tomas ROSEINGRAVE