

Vergaderjaar 2003–2004

21 109

Uitvoering EG-Richtlijnen

Nr. 126

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2004

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft in een brief van 28 oktober 2003 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 21 109, nr. 117) aangegeven met het oog op het naderende Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie een aantal maatregelen te willen treffen terzake van de opgelopen implementatieachterstand van Europese richtlijnen. De Staatssecretaris heeft daartoe aangekondigd dat, om een tijdige betrokkenheid van het parlement bij de implementatie van deze richtlijnen door middel van formele wetgeving te bevorderen, de eerstverantwoordelijke bewindspersoon het betreffende BNC-fiche met een begeleidend schrijven over de aard en inhoud van de voorziene formele wetswijziging aan het parlement zal aanbieden.

Bijgaand treft u aan het BNC-fiche inzake het «voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden».

Het richtlijnvoorstel beoogt uitvoering te geven aan het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Het Verdrag is ondertekend door alle EU-Lidstaten en door de Gemeenschap. Inmiddels zijn er al richtlijnen vastgesteld over toegang tot milieu-informatie en inspraak bij milieubesluitvorming (eerste en tweede pijler van het Verdrag van Aarhus).

Dit voorstel richt zich op de derde pijler van het Verdrag, en beoogt toegang tot de rechter mogelijk te maken voor bepaalde leden van het publiek en bevoegde entiteiten t.a.v. handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties die in strijd zijn met het communautaire milieurecht of nationale recht dat is aangenomen ter implementatie daarvan. Het voorstel bevat criteria waaraan leden van het publiek dienen te voldoen om dit recht van toegang tot administratieve of gerechtelijke procedures te hebben. Tevens voorziet het voorstel in criteria en procedures voor de erkenning van bevoegde entiteiten om rechtstoegang te hebben. Inge-

volge het voorstel worden nationale instanties belast met het erkennen van deze entiteiten. Tegen de afwijzing van een verzoek tot erkenning als bevoegde entiteit kan beroep worden ingesteld. Tevens introduceert het voorstel de figuur van het verzoek om intern beroep; voordat toegang tot de rechter openstaat dient eerst de voorgestelde procedure hieromtrent te worden doorlopen.

Onlangs, op 11 maart jl., heeft de plenaire behandeling in uw Kamer plaatsgevonden van het wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag van Aarhus (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nrs. 1–3). In dit kader is geconcludeerd dat de derde pijler van het Verdrag geen gevolgen heeft voor ons nationale rechtsstelsel. Ons rechtsstelsel voldoet namelijk aan de eisen die het Verdrag stelt wat betreft de toegang tot de rechter.

Het onderhavige richtlijnvoorstel is een communautaire uitwerking van de derde pijler van het Verdrag en beoogt daaraan een nadere invulling te geven teneinde binnen de Europese Unie een minimaal niveau van rechtsbescherming vast te leggen. Vastgesteld moet worden dat het huidige Nederlandse rechtsstelsel een hoger beschermingsniveau biedt.

Het richtlijnvoorstel gaat uit van een lager rechtsbeschermingsniveau dan het verdrag. Bij het richtlijnvoorstel moet er dan ook op gelet worden dat het hogere rechtsbeschermingsniveau zoals dat in Nederland bestaat, kan worden gehandhaafd.

Het Verdrag geeft immers aan Partijen uitdrukkelijk het recht om bestaande hogere beschermingsniveaus te handhaven. In het Nederlandse standpunt wordt om die reden aangegeven dat beperking van de toegang tot de rechter niet gewenst is in het kader van implementatie van het Verdrag op communautair niveau.

Verder is het de vraag of het indienen van een zienswijze uit het Nederlandse rechtssysteem zal worden beschouwd als een volwaardig equivalent van het in de richtlijn voorgestelde verzoek om intern beroep. Voor beide vragen geldt dat, indien zij negatief beantwoord worden, mogelijk aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet Milieubeheer en een aantal sectorale wetten nodig zal zijn.

Voorts is nog van belang dat, indien het handhaven van een ruimere toegang tot de rechter in het nationale systeem niet is toegestaan, de procedure voor de erkenning van bevoegde entiteiten zal leiden tot een verhoging van de bestuurlijke, administratieve en rechterlijke lasten.

Indien het richtlijnvoorstel noopt tot aanpassing van de Nederlandse wetgeving, is de voorgestelde implementatietermijn van 18 maanden ontoereikend. In dat geval zal daarvoor een ruimere termijn worden bepleit. Tijdens de onderhandelingen moet blijken of dit inderdaad nodig is.

Bij de Commissie zal namens Nederland worden aangedrongen op duidelijkheid omtrent genoemde onderwerpen.

Geconcludeerd kan worden dat het wetsvoorstel tot uitvoering van het Verdrag van Aarhus losstaat van de ontwerprichtlijn over de toegang tot de rechter.

Over het laatstgenoemde onderwerp ben ik gaarne bereid met u van gedachten te wisselen aan de hand van het bijgevoegde fiche en het daarin opgenomen Nederlandse standpunt.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Titel:

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

Datum Raadsdocument: 30 oktober 2003
Nr Raadsdocument: 14154/03
Nr. Commissiedocument: COM(2003) 624 def.
Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM i.o.m. JUST, BZK, LNV, daarnaast IPO, VNG, Unie van Waterschappen

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Milieu; Milieuraad.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Aarhus Verdrag) is in 1998 totstandgekomen en ondertekend door de Gemeenschap en alle lidstaten van de EU. Teneinde het Verdrag op communautair niveau te kunnen ratificeren, is het noodzakelijk de relevante communautaire wetgeving aan te passen aan de bepalingen van het Aarhus Verdrag. In dit verband zijn reeds twee richtlijnvoorstellen vastgesteld ter implementatie van de eerste (toegang tot milieu-informatie) en tweede pijler (inspraak bij milieubesluitvorming). In aanvulling hierop moet het onderhavige pakket voorstellen de Gemeenschap in staat stellen het Aarhus Verdrag op korte termijn te ratificeren. Dit pakket behelst de volgende wettelijke maatregelen:

1. de ontwerp-richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden;
2. de ontwerp-verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag voor de EG-instellingen en organisaties;
3. het ontwerp-Raadsbesluit betreffende het sluiten van het Verdrag.

Dit fiche betreft de ontwerp-richtlijn betreffende toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden.

Belangrijk onderdeel van de derde pijler van het Aarhus Verdrag is dat het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties dat strijdig is met bepalingen van nationaal milieurecht, aan de rechter moet kunnen worden voorgelegd (artikel 9(3) Aarhus Verdrag). Het richtlijnvoorstel beoogt hieraan uitvoering te geven door een kader in te stellen van minimumeisen voor toegang tot de rechter en administratieve procedures inzake milieu-aangelegenheden. Hiermee wordt tevens een verbetering van de handhaving van het milieurecht beoogd.

Het voorstel verleent beroepsrecht aan bepaalde leden van het publiek en aan bevoegde entiteiten om in gerechtelijke of administratieve procedures – inclusief procedures in kort geding – handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties die in strijd zijn met het milieurecht aan te vechten. Het voorstel bevat criteria waaraan leden van het publiek dienen te voldoen om dit recht van toegang tot administratieve of gerechtelijke procedures te hebben. Tevens voorziet het voorstel in criteria en procedures voor de erkenning van bevoegde entiteiten om toegang te hebben tot administratieve procedures.

Het voorstel bepaalt voorts dat eerst een verzoek om intern beroep gedaan moet worden om de naleving van het milieurecht te verzekeren bij een overeenkomstig het nationale recht aangewezen overheidsinstantie alvorens toegang tot een administratieve of gerechtelijke procedure inzake milieuaangelegenheden openstaat.

Het voorstel is van toepassing op communautaire regelgeving of nationale regelgeving ter implementatie van communautaire regelgeving die tot doel heeft de bescherming of verbetering van het milieu. Aan de lidstaten wordt de keuze gelaten of zij de voorgestelde procedures ook willen laten gelden voor van oorsprong nationale regelgeving. Uit overweging 13 van het richtlijnvoorstel blijkt dat in een bestaand nationaal stelsel ruimere toegang tot de rechter verzekerd mag worden dan bij de richtlijn is vereist. Het richtlijnvoorstel bevat een verplichting voor de lidstaten tot het rapporteren over hun ervaringen met de toepassing van de richtlijn.

Rechtsbasis van het voorstel: artikel 175, lid 1 EG (besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid)

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: codecisie-procedure (artikel 251 EG)

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: twijfelachtig

De Commissie voert aan dat de ondertekening van het Aarhus Verdrag door de Gemeenschap een wettelijk bindend instrument betreffende toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden rechtvaardigt. Tevens wordt aangevoerd dat de Gemeenschap slechts in staat zal zijn haar verplichtingen voortvloeiende uit het Aarhus Verdrag te vervullen door te verzekeren dat burgers en niet-gouvernementele organisaties over de vereiste toegang tot de rechter beschikken voor wat betreft het communautaire recht. De vraag is echter of deze bewering juist is daar de lidstaten elk afzonderlijk het Aarhus Verdrag hebben ondertekend en dientengevolge al gehouden zijn toegang tot de rechter in milieu-aangelegenheden te verzekeren in hun nationale wetstelsels. Daarnaast bevat het Aarhus Verdrag geen criteria voor bevoegde entiteiten om beroepsrecht te hebben en is in die zin ruimer dan de richtlijn. *Proportionaliteit:* twijfelachtig Het is de vraag of deze richtlijn het juiste (minst vergaande) middel vormt voor het bewerkstelligen van een adequate toegang tot de rechter. De lidstaten zijn hiertoe al gehouden ingevolge het Aarhus Verdrag.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Het voorstel legt de lidstaten geen financiële verplichtingen op. Indien voldoende verzekerd wordt dat nationale stelsels die voorzien in een ruimere toegang tot de rechter dan het richtlijnvoorstel bepaalt gehandhaafd mogen blijven, leidt het voorstel niet tot additionele administratieve lasten voor de rijksoverheid en decentrale overheden voor wat betreft de erkenning van bevoegde entiteiten. Indien dit niet voldoende verzekerd wordt, kan het voorstel wel leiden tot een extra administratieve belasting vanwege de voorgestelde procedure voor de erkenning van bevoegde entiteiten. Hierbij worden één of meer instanties belast met voorafgaande erkenning of erkenning per geval. Voorts dienen de lidstaten te verzekeren dat tegen een afwijzing om een verzoek tot erkenning beroep kan worden ingesteld voor een rechtbank of een ander onafhankelijk en onpartijdig bij het ingesteld orgaan. Dit kan leiden tot een stroom van zaken over erkenning, hetgeen een verzwaring van bestuurlijke en rechterlijke lasten betekent. Het voorstel leidt dan tevens tot extra administratieve lasten voor

het bedrijfsleven/burger omdat zij zich mogelijk zullen moeten inspannen om erkend te worden als bevoegde entiteit. Het voorstel vereist registratie van beslissingen krachtens de richtlijn en publieke toegankelijkheid daarvan, hetgeen een bestuurlijke lastenverzwaring voor overheden inhoudt.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen/ zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Implementatie en uitvoering

Wat betreft de toegang tot de rechter wordt het Nederlandse rechtssysteem niet door het richtlijnvoorstel geraakt vanwege de mogelijkheid tot het handhaven van bestaande nationale stelsels met een hoger beschermingsniveau. In het nationale stelsel bestaat al een systeem voor toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht en in sectorale wetgeving zoals de Wet milieubeheer en de Wet Ruimtelijke Ordening. Zie het begrip «belanghebbende» in artikel 1:2 Awb met bijbehorende jurisprudentie. Op grond hiervan kunnen privaatrechtelijke organisaties die de behartiging van een algemeen of collectief belang tot doel hebben en die daarvoor actief zijn, als belanghebbende worden beschouwd. In de sectorale wetgeving wordt de kring van beroepsgerechtigden soms ruimer getrokken (getrapte actio popularis).

Indien de afwijkingmogelijkheid voor nationale systemen met een ruimere toegang zou vervallen, leidt het richtlijnvoorstel mogelijk tot aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht, en/of tot aanpassing van de Wet milieubeheer en sectorale milieuwetten (afwijking van het Awb-begrip «belanghebbende»). Het richtlijnvoorstel bevat namelijk strengere aanvullende eisen die onder het huidige Nederlandse recht niet worden gesteld.

Het voorstel bepaalt dat bepaalde leden van het publiek en bevoegde entiteiten gerechtigd zijn een verzoek om intern beroep in te dienen bij de in overeenstemming met het nationale recht aangewezen overheidsinstantie. De figuur van het bezwaarschrift in het Nederlandse systeem (Awb) kan worden beschouwd als een equivalent van het verzoek om intern beroep. Echter, de Wet milieubeheer en een aantal sectorale wetten kennen de mogelijkheid tot het indienen van een bezwaarschrift niet. Met betrekking tot een ontwerp-besluit ingevolge deze wetten kan een ieder een zienswijze indienen. De functie van de zienswijze is vergelijkbaar met die van het bezwaarschrift, namelijk heroverweging van een (ontwerp-) besluit, en heeft slechts betrekking op een andere fase van de besluitvorming: die voorafgaande aan het besluit.

Wanneer het verzoek om intern beroep in het richtlijnvoorstel mede omvat het indienen van een zienswijze in het Nederlandse systeem, of wanneer het begrip «administratieve handeling» waarop een verzoek om intern beroep betrekking heeft mede een ontwerp van een administratieve handeling kan inhouden, zijn op dit punt geen wijzigingen van de Nederlandse regelgeving nodig. Indien dit niet het geval is vergt het richtlijnvoorstel mogelijk aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (nieuwe afdeling 3.4 uniforme openbare voorbereidingsprocedure, Stb. 2002, nr. 54; dit komt inhoudelijk overeen met de huidige afdeling 3.5 Awb), de Wet milieubeheer en sectorale wetten. Dan dient namelijk het indienen van een bezwaarschrift mogelijk te worden gemaakt nadat een besluit is genomen.

Notificatie

Het richtlijnvoorstel bevat een verplichting voor de lidstaten tot het rapporteren over hun ervaringen met de toepassing van de richtlijn (artikel 11). Het lijkt erop dat de notificatie vooral als doel heeft inzicht te verkrijgen in de praktische effecten van de richtlijn en de problemen die zich daarbij voordoen en is in die zin nuttig.

Handhaving en/of sanctionering

Het voorstel bevat geen handhavings- of sanctioneringsbepalingen. Indien het nationale stelsel van rechtstoegang behouden kan blijven, zal de doorwerking voor decentrale overheden beperkt zijn tot de registratie van beslissingen krachtens de richtlijn en het publiek toegankelijk houden daarvan.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

18 maanden na inwerkingtreding.
In het geval dat het richtlijnvoorstel leidt tot wetswijziging is deze termijn te beperkt; voor wetswijziging is ten minste een termijn van 24 maanden noodzakelijk.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland vindt het Aarhus Verdrag een belangrijk verdrag en hecht aan de ratificatie van dat verdrag door de Gemeenschap. Dit verdrag is voor Nederland uitgangspunt met betrekking tot het onderwerp toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden; hierbij dient zoveel mogelijk te worden aangesloten. Het Verdrag biedt echter een ruimere toegang tot de rechter dan het richtlijnvoorstel en is er zeker niet op gericht het bestaande beschermingsniveau te verlagen. Geëxpliciteerd dient te worden dat nationale stelsels die voorzien in een ruimere toegang tot de rechter mogen blijven bestaan.

Wat betreft de voorgestelde procedure inzake intern beroep met betrekking tot administratieve handelingen of nalatigheden is van belang dat er in het kader van de Wet milieubeheer en sectorale wetten zienswijzen met betrekking tot een ontwerp-besluit kunnen worden ingediend. In het voorstel dient verduidelijkt te worden dat intern beroep mede omvat procedures met een vergelijkbare functie, of dat intern beroep ook betrekking kan hebben op ontwerp-administratieve handelingen.