

Vergaderjaar 2008–2009

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 218

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 december 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake artikel 27, lid 3, van de IPPC-richtlijn (Industrial Emissions Directive).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 2 december 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), onder-voorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppéus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerken (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

Het betreft drie uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 1 oktober jl.: zaak nrs. 200801150/1, 200707921/1 en 200709094/1. In eerstgenoemde zaak procedeerde de Stichting openbare ruimte tegen een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor de uitbreiding van een veehouderij op de Veluwe. De twee andere zaken betroffen vergelijkbare gevallen. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State expliciteren aan welke eisen een rechtspersoon zoals deze stichting moet voldoen om te kunnen worden aangemerkt als «belanghebbende» als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Naar het oordeel van de Afdeling moeten de statuten van de procederende stichting voldoende onderscheidend zijn «om op grond daarvan te kunnen oordelen dat het belang van de stichting rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit». Daarnaast dient de stichting werkzaamheden te verrichten «die kunnen worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, waaruit blijkt dat zij het rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt». De Afdeling overweegt in dat verband dat het louter in rechte opkomen tegen besluiten als regel niet kan worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Een andere uitleg zou volgens de Afdeling betekenen dat voor de ontvankelijkheid van een bezwaar of beroep van een rechtspersoon in zoverre voldoende is dat hij dergelijke rechtsmiddelen pleegt aan te wenden. De uitleg van de criteria van artikel 1:2, derde lid, van de Awb zou er volgens de Afdeling dan op neerkomen dat het beroepsrecht in feite voor een ieder open zou staan (actio popularis).

Artikel 27 van het voorstel voor herziening van de IPPC-richtlijn (voorstel van 21 december 2007 voor de Richtlijn industriële emissies, COM(2007)844, hierna: richtlijnvoorstel industriële emissies) regelt de toegang tot de rechter voor belanghebbenden («leden van het betrokken publiek») in verband met onder meer vergunningen op grond van die richtlijn. Het artikel bepaalt dat belanghebbenden toegang hebben tot een herzieningsprocedure indien zij een voldoende belang hebben dan wel wanneer zij stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt. Lidstaten kunnen zelf bepalen in welke fase beroep kan worden ingesteld. Ook kunnen lidstaten zelf bepalen wanneer sprake is van een voldoende belang. Dit moet wel in lijn zijn met het doel het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. Dit doel is vastgelegd in het richtlijnvoorstel industriële emissies zelf en ook in het Verdrag van Aarhus (Trb. 1998, 289) waarbij Nederland en de EU partij zijn. Op grond van het Verdrag van Aarhus en herhaald in het richtlijnvoorstel industriële emissies (artikel 27, derde lid), wordt het belang van NGO's die opkomen voor het milieubelang en die aan de nationale vereisten van de lidstaat voldoen, voldoende geacht.

Hoe verhouden de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich tot artikel 27, derde lid, van het richtlijnvoorstel industriële emissies?

Naar mijn mening passen de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nog binnen de ruimte die de lidstaten zelf hebben op grond van het Verdrag van Aarhus en zullen hebben op grond van het richtlijnvoorstel industriële emissies. Hoewel eerder genoemde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een nadere aanscherping geven van het Nederlandse belanghebbende-

begrip uit de Awb, passen ze naar mijn mening nog binnen de (betrekkelijk ruime) Europese en internationale juridische kaders.

2

Kunt u uiteenzetten in welke mate NGO's onder de herziene IPPC-richtlijn meer of minder mogelijkheden krijgen tot het in beroep gaan bij de rechtbank in vergelijking met de vigerende richtlijn? In hoeverre is hier sprake van dat NGO's uit andere Lidstaten in beroep kunnen gaan bij Nederlandse vergunningverleningprocedures in het kader van de IPPC?

De bepaling waarin de toegang tot de rechter in het richtlijnvoorstel industriële emissies is geregeld (artikel 27) verschilt inhoudelijk niet van de geldende artikelen (15a jo. 14) in de IPPC-richtlijn. De tekst van de bestaande IPPC-richtlijn wordt, op enkele redactionele verbeteringen na, gehandhaafd. Het richtlijnvoorstel industriële emissies zal dan ook geen wijziging brengen in de mogelijkheden voor NGO's om in beroep te gaan in vergelijking met de bestaande IPPC-richtlijn.

NGO's uit andere lidstaten kunnen in beroep gaan tegen Nederlandse vergunningbesluiten voor zover zij belanghebbenden zijn. Dit is onder het huidige recht ook al zo. Het is overigens voorstelbaar dat er buitenlandse NGO's zijn die voldoen aan het Nederlandse belanghebbendebegrip; dit wijzigt niet onder het richtlijnvoorstel industriële emissies.

3

Is artikel 27 lid 3 niet overbodig en dus onnodig aangezien dit beginsel reeds in breder verband in Richtlijn 2003/35/EG is geregeld? Zo nee, waarom niet?

Nee. Richtlijn 2003/35/EG heeft ten doel bij te dragen aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, in het bijzonder door a) te voorzien in inspraak van het publiek bij het opstellen van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu; en b) de inspraak van het publiek in vergunningprocedures te verbeteren en in de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG – de nu geldende IPPC-richtlijn – bepalingen betreffende toegang tot de rechter op te nemen. Met name dit laatste is hier van belang: in richtlijn 2003/35/EG is expliciet een wijziging van de IPPC-richtlijn opgenomen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de IPPC-richtlijn volledig stroken met de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, met name artikel 6 en artikel 9, tweede en vierde lid, van dat verdrag. Deze wijziging zorgde ervoor dat artikel 15a over toegang tot de rechter aan de IPPC-richtlijn werd toegevoegd. Artikel 27, derde lid, van het richtlijnvoorstel industriële emissies strekt ter vervanging van artikel 15a (onlangs vernummerd tot artikel 16) van de IPPC-richtlijn en is dus noodzakelijk om bij de hercodificatie van deze IPPC-onderdelen geen verlies aan waarborgen te laten ontstaan.

4

Bent u niet bang dat met dit voorstel de deur wordt geopend naar lange procedures die niet in het belang zijn van het Nederlandse bedrijfsleven? Zo nee, waarom niet?

Zoals gezegd verandert het richtlijnvoorstel industriële emissies niets aan de toegangsmogelijkheden tot de rechter voor NGO's in Nederland. Ik ben dan ook niet bang dat «de deur wordt geopend» naar lange procedures.

5

Welke voorwaarden hanteert Nederland bij het bepalen welke NGO's toegang tot de rechter hebben om in beroep te gaan tegen IPPC-vergunningverlening?

De voorwaarden waaraan rechtspersonen, waaronder NGO's die rechtspersoonlijkheid hebben, moeten voldoen om te kunnen worden aangemerkt als belanghebbende in een beroepsprocedure, zijn vastgelegd in de Awb; in artikel 1:2, eerste lid, Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij *krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden* in het bijzonder behartigen. Zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven, zijn deze criteria door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verder gepreciseerd, onder meer in de bovengenoemde uitspraken. Deze criteria gelden overigens niet alleen voor IPPC-vergunningverlening.

6

Bent u bereid om in Brussel in het kader van de herziening van de IPPC zich sterk te maken voor de conclusies van het advies van de Commissie Elverding (april 2008) om besluitvorming substantieel te versnellen?

Ja. Voor de invulling van deze ambitie wil ik u verwijzen naar de kabinetsreactie op het advies van de VROM-Raad «Brussels Lof» (Kamerstukken II 2008/09, 21 109, nr. 186). Wat ik daarbij van belang vind, en dat is ook door het kabinet aangegeven in zijn reactie, is dat Europa-breed de toegang tot de rechter wordt gewaarborgd, in juridische en in praktische zin, zodat dit leidt tot gelijkheid wat betreft controle op de naleving door bedrijven van de vergunningsverplichtingen, en dat wij blijven voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus.