

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2984

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Methaanstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2980)

Fiche: Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2981)

Fiche: Mededeling Een renovatiegolf voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2982)

Fiche: Besluit 8e Milieuactieprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 2983)

Fiche: Mededeling verbetering toegang tot rechter in milieuzaken in EU en lidstaten

Fiche: Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus (Kamerstuk 22 112, nr. 2985)

Fiche: Verordening EU-éénloketomgeving voor douane (Kamerstuk 22 112, nr. 2986)

Fiche: Verordening gemeenschappelijk Europees Luchtruim (Kamerstuk 22 112, nr. 2987)

Fiche: Verordening Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart -prestatiebeoordelingsorgaan gemeenschappelijk Europees luchtruim (Kamerstuk 22 112, nr. 2988)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling verbetering toegang tot rechter in milieuzaken in EU en lidstaten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's – Verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
oktober 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 643 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0643&rid=17>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing:*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

In de Europese Green Deal kondigde de Commissie aan dat zij een herziening van de Aarhusverordening ((EG) nr. 1367/2006) zou overwegen om de toegang tot administratieve en rechterlijke toetsing op EU-niveau te verbeteren voor burgers en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die de wettigheid van besluiten met gevolgen voor het milieu in twijfel trekken. Ook wilde de Commissie maatregelen nemen om in alle lidstaten de toegang tot de nationale rechter voor burgers en ngo's te verbeteren.

Met de beleidsvoornemens in deze mededeling beoogt de Commissie de toegang tot de rechter in milieuzaken in de lidstaten te verbeteren. Het doel van deze mededeling is de aandacht te vestigen op de vitale rol die de lidstaten spelen binnen het gehele EU-stelsel van toegang tot de rechter in milieuzaken. De mededeling vormt een pakket met het voorstel voor wijziging van de Aarhusverordening, die beoogt de toegang tot de rechter voor ngo's voor besluiten afkomstig van de Europese instellingen te verbeteren¹.

De mededeling kondigt beleid aan op een viertal terreinen. Het betreft allereerst het waarborgen van een correcte omzetting van secundaire EU-wetgeving over toegang tot de rechter in de lidstaten. Ten tweede kondigt de mededeling voorstellen aan voor bepalingen inzake toegang tot de rechter in nieuwe of herziene EU-wetgeving betreffende milieuzaken; hiertoe zullen bepalingen worden opgenomen in nieuwe voorstellen voor wetgeving. De Commissie roept het EP en de Raad op om deze bepalingen in stand te laten bij de behandeling van nieuwe voorstellen.

Ten derde doet de mededeling een beroep op de lidstaten voor herziening door de lidstaten van hun nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen ter verbetering van de rechtstoegang voor burgers en ngo's, zoals op het gebied van procesbevoegdheid en kosten van rechtstoegang.

¹ Zie fiche Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus, d.d. 20 november 2020

Tot slot wijst de mededeling op de verplichting van nationale rechters om het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen voor burgers en ngo's voor de goede werking van het stelsel van effectieve rechtsbescherming in de EU. Dit betreft de rol van nationale rechters als Unie-rechters. Hierbij geeft de Commissie aan dat de rechtspraak nauwlettend gevolgd zal worden en dat zo nodig inbreukprocedures ingeleid zullen worden.

De Commissie is voornemens aanvullende initiatieven voor capaciteitsopbouw te ontplooiën, en samenwerking met maatschappelijk middenveld en rechterlijk instanties te zoeken. De uitvoering van de Europese regels op het gebied van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zal door de Commissie worden gemonitord, o.a. met behulp van het *e-justice portal* en beoordelingen uitvoeren over de evaluatie van de uitvoering van milieubeleid.

Voorts kondigt de Commissie aan dat er bij de aanpak van onnodige beperkingen ten aanzien van de rechtstoegang in milieuaangelegenheden die onder het EU-recht vallen een *zero tolerance* beleid zal worden gevoerd, dat wil zeggen dat in die gevallen inbreukprocedures zullen worden gestart.²

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van een goede toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden.

Nederland is (net als de EU en alle lidstaten) partij bij het Verdrag van Aarhus inzake de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Verbetering van de toegang tot de rechter voor burgers en ngo's op milieugebied draagt bij aan het versterken van de democratische rechtstaat. Nederland is gebonden aan de verdragsverplichtingen over toegang tot de rechter en voert deze uit.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In het algemeen verwelkomt het kabinet deze mededeling en de inzet van de Commissie om onnodige beperkingen van de rechtstoegang tegen te gaan en nationale rechters te ondersteunen in hun rol als Unie-milieurechters.

Het kabinet is ervan overtuigd dat het Nederlandse stelsel op het gebied van toegang tot de rechter een correcte implementatie vormt van de betreffende verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus. Ook de andere lidstaten zijn zelfstandig gebonden aan het verdrag en gehouden de verdragsbepalingen goed na te leven. Voor het kabinet is het daarom niet eenduidig dat bepalingen in secundaire sectorale regelgeving over toegang tot de rechter in de lidstaten noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van het Verdrag van Aarhus.³ Het kabinet wil voorts vermijden dat bepalingen over toegang tot de rechter in specifieke EU-richtlijnen gaan verschillen per deelterrein of sector. Ook vindt het kabinet het onwenselijk als er verschil zou bestaan tussen verplichtingen op het

² Zie punt 38 van de mededeling.

³ Het betreft bepalingen in richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/34/EG), de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU) en mer-richtlijn (2011/92/EU); bij de herziening van de drinkwaterrichtlijn ging de Raad niet akkoord met een dergelijke voorgestelde bepaling over toegang tot de rechter.

gebied van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, en verplichtingen die voortvloeien uit nieuwe of herziene EU-richtlijnen. Dit zou leiden tot toenemende ingewikkeldheid van het Nederlandse procesrecht voor de rechtzoekende zonder dat de toegang tot de rechter wezenlijk verbetert.

De inzet van het kabinet is er daarom op gericht om nieuwe bepalingen over toegang tot de rechter in sectorwetgeving op milieuterrein, zoals waterkwaliteit, natuurbescherming en luchtkwaliteit, te vermijden door het zoeken van coalities hiervoor met andere lidstaten. Alternatieve oplossingen, zoals bijvoorbeeld het opnemen van verwijzingen naar het Verdrag van Aarhus in sectorwetgeving, zullen gesteund worden. Ook zet Nederland zich ervoor in dat bij voorstellen voor EU-regelgeving uitdrukkelijk (in het corpus van de regeling) de mogelijkheid wordt geboden om nationaal verdergaande maatregelen te kunnen blijven nemen op het gebied van rechtstoegang dan de minimumverplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan⁴ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Dit geldt eveneens voor dit voorstel. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Daarbij heeft het kabinet een gemengd oordeel over deze mededeling. Betere naleving en handhaving van Europese regelgeving met betrekking tot toegang tot de rechter heeft een positieve invloed op alle vier de aspecten. De opname van aparte bepalingen in Europese milieurichtlijnen kan echter leiden tot uiteenlopend procesrecht en daarmee onduidelijkheid en rechtsongelijkheid voor rechtzoekenden in Nederland met betrekking tot verschillende milieudomeinen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Met betrekking tot de mededeling zullen veel lidstaten positief staan tegenover initiatieven om de toegang tot de rechter te verbeteren, maar naar verwachting additionele inbreukprocedures met betrekking tot toegang tot de rechter niet verwelkomen. Veel lidstaten hebben zich in het verleden gekeerd tegen de totstandkoming van een horizontale EU-richtlijn inzake toegang tot de rechter, en uiteindelijk ook tegen bepalingen hierover in specifieke sectorrichtlijnen zoals de drinkwater-richtlijn. De inschatting is dat het Europees Parlement in zijn algemeenheid positief zal staan tegenover additionele acties ter verbetering van de toegang tot de rechter.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling ziet op het terrein van het milieubeleid. Op het terrein van milieu heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (artikel 4, lid 2, onder e, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

⁴ Kamerstuk 35 377, nr. 19

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding, met kanttekeningen ten opzichte van de subsidiariteit van de mededeling. Betere naleving van bestaande bepalingen in EU-regelgeving die toegang tot de rechter betreffen kan alleen op EU-niveau georganiseerd worden en ook de ondersteuning van nationale rechters in hun rol als Unierechter kan het beste op EU-niveau plaatsvinden.

De kanttekening ligt op het terrein van de oproep van de Commissie om nieuwe afzonderlijke bepalingen inzake toegang tot de rechter op te nemen in sectorale milieuriichtlijnen. Het Verdrag van Aarhus is een gemengd verdrag: zowel de EU als de lidstaten zijn verdragspartijen. De lidstaten zijn dus ook zelf gebonden aan het verdrag. Afzonderlijke bepalingen zijn ook geen vereiste vanuit de zaak voor het Aarhus nalevingscomité⁵ waarin bevindingen en aanbevelingen aan de EU zijn gedaan voor een betere naleving van het Verdrag vanwege gebrekkige mogelijkheden voor ngo's om toegang tot de rechter te krijgen in geval van een besluit afkomstig van de Europese instellingen.⁶ Bovendien is er in het kader van het Verdrag van Aarhus een bestaande *governance* structuur die mede ziet op naleving van de verplichtingen over toegang tot de rechter. Het kabinet is van mening dat optreden op EU-niveau dus niet van toegevoegde waarde is op dit terrein, omdat de doelstellingen van dat optreden afdoende kunnen worden verwezenlijkt door optreden door de lidstaten.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding, met kanttekeningen ten opzichte van de proportionaliteit van de mededeling. Strengere handhaving van bestaande regelgeving en ondersteuning van nationale rechters zijn gepast en gaan niet verder dan noodzakelijk om de toegang tot de milieurechter te verzekeren. Voor wat betreft nieuwe afzonderlijke bepalingen in secundaire wetgeving plaatst het kabinet een kanttekening ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel. Deze gaan naar de mening van het kabinet verder dan noodzakelijk is om toegang tot de rechter in de lidstaten te verzekeren omdat de lidstaten reeds gebonden zijn aan het Verdrag van Aarhus. Een minder verstrekkend alternatief zou kunnen zijn om in de preambules van milieuriichtlijnen naar het Verdrag te verwijzen.

d) Financiële gevolgen

Er worden geen financiële gevolgen voorzien omdat Nederland al voldoet aan het Verdrag van Aarhus. Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is Nederland van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

⁵ ACCC/C/2008/32.

⁶ Zie BNC-fiche Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus d.d. 20 november 2020

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er worden geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten verwacht van het voorstel. Nederland voldoet namelijk al aan de minimumvereisten van het Verdrag van Aarhus op het gebied van toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Wel zouden eventuele inbreukprocedures capaciteit kunnen vergen om het Nederlandse stelsel uit te leggen.