

Tijdschrift voor  
**Omgevingsrecht**

**10**

**Bju**

Boom Juridische uitgevers

nummer 1 | maart 2007

De Wet luchtkwaliteitseisen:  
een tussenstap

*Mr. dr. J.R.C. Tieman, mr. A.R.G. van  
Dijk-Barkmeijer en mr. H.F.T. Pennarts*

De stroomgebiedsbenadering als impuls  
voor transnationaal waterbeheer;  
de Kaderrichtlijn water en de verhouding  
tot internationale verdragen

*Prof. dr. E. Hey en mr. H.F.M.W. van  
Rijswick*

Jurisprudentiebespreking: Recente  
rechtspraak HvJ inzake de MER-richtlijn  
*Mr. B.A. Beijen*

# Inhoud

## Redactioneel

- 1 De weg van de meeste weerstand

## Artikelen

- 3 De Wet luchtkwaliteitseisen: een tussenstap  
*Mr. dr. J.R.C. Tieman, mr. A.R.G. van Dijk-Barkmeijer en  
mr. H.F.T. Pennarts*
- 10 De stroomgebiedsbenadering als impuls voor transnationaal  
waterbeheer; de Kaderrichtlijn water en de verhouding tot  
internationale verdragen  
*Prof. dr. E. Hey en mr. H.F.M.W. van Rijswijk*

## Jurisprudentiebespreking

- 21 Recente rechtspraak HvJ inzake de MER-richtlijn  
*Mr. B.A. Beijen*

## Wet- en regelgeving

## Nieuws

## Agenda

## Recent verschenen

### Tijdschrift voor Omgevingsrecht

Citeertitel: TO 2007, nr. (...), p. (...)

#### Formule

Het Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO) biedt een gedegen behandeling van de omgevingsrechtelijke onderwerpen, waarbij de nadruk ligt op de raakvlakken tussen de verschillende deelreinen.

Onderwerpen als milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, water, infrastructuur en natuur worden integraal behandeld.

#### Redactie

Mevr. mr. M.N. Boeve  
Prof. mr. D.W. Bruil  
Mr. H.A.J. Gierveld  
Mevr. prof. mr. J.E. Hoitink  
Mr. J. van Rijckevorsel  
Mevr. mr. H.F.M.W. van Rijswijk  
Mevr. prof. mr. H.G. Sevenster  
Dr. H.J. de Vries

#### Secretaris

Mevr. mr. B.A. Beijen  
e-mail b.beijen@law.uu.nl

#### Aanwijzing voor auteurs

Een auteur die een bijdrage voor dit tijdschrift aanlevert, geeft de uitgever tevens een niet-exclusief recht de bijdrage geheel of gedeeltelijk op te nemen in de door Boom Juridische uitgevers (al dan niet in samenwerking met derden) geëxploiteerde database(s).

#### Uitgever

Boom Juridische uitgevers  
Amaliastraat 9  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
tel. (070) 330 70 33  
fax (070) 330 70 30  
e-mail info@bju.nl

#### Abonnementen

Tijdschrift voor Omgevingsrecht verschijnt elk kwartaal. De abonnementsprijs bedraagt € 119 per jaar (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement en € 90 per jaar (incl. btw en verzendkosten) voor een folioabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Kijk op [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl) voor meer informatie. De prijs voor een folioabonnement in 2007 bedraagt € 94 per jaar. Voor de opbergband 2007/2008 wordt eenmalig € 7 (excl. btw) in rekening gebracht.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van dat jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Voor abonnementen kunt u contact opnemen met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of [bdc@bdc.boom.nl](mailto:bdc@bdc.boom.nl). Het plusabonnement kunt u tevens afsluiten via [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl).

#### Advertenties

Voor het plaatsen van een advertentie in dit tijdschrift kunt u contact opnemen met Bureau BDM, tel. 0172-23 44 60, e-mail [bdmbv@euronet.nl](mailto:bdmbv@euronet.nl).

**Uitgeversverbond**  
Groep uitgevers voor  
vak en wetenschap

ISSN 1568-5012

# Redactioneel

## De weg van de meeste weerstand

Mr. H.A.J. Gierveld

Voormalig Tweede Kamerlid Pieter Hofstra maakte er een gewoonte van om minimaal één keer per jaar via een motie zijn ergernis uit te spreken over de lange duur van de besluitvormingsprocedures inzake grote infrastructurele werken.

Zo heeft hij de afgelopen jaren voorgesteld om voor bepaalde infrastructurele projecten de m.e.r.-plicht af te schaffen, te zorgen dat regelgeving die is ontstaan na het nemen van de politieke beslissing (sic!) tot realisering van het project, buiten beschouwing kan worden gelaten, en bezwaar en beroep verregaand te beperken vanwege de ernstige gevolgen voor de uitvoering van een project.

Blijkbaar was niet alleen de duur van de besluitvorming maar ook die van de realisatie hem een doorn in het oog. Die tweërlei aandacht kan hem niet worden verweten. Immers, met snelle besluitvorming is een snelle verwezenlijking niet gegarandeerd: de besluitvormingsprocedures voor de Betuweroute (grotendeels afgerond in november 1996) en die voor de HSL-Zuid (grotendeels afgerond in april 1998) zijn relatief snel doorlopen, maar de treinen rijden nog niet.

Bij de discussies over infraprojecten worden regelmatig de duur van de besluitvormingsprocedure en die van de realisatie door elkaar gehaald. Zo ook in het in januari 2007 verschenen Advies Commissie Versterking Randstad, waarin redenen worden genoemd waarom de aanleg van het reeds in 1965 genomen tracébesluit is vertraagd. Anders dan het rapport suggereert, is aanleg nog steeds niet aan de orde. In 1965 was er hooguit sprake van een briefje van de toenmalige minister Van Aartsen aan de Kamer, waarin zijn voorkeurstracé globaal was beschreven. De hele ruimtelijke besluitvorming, die nog steeds niet is afgerond, moest toen nog beginnen. En als die al onder Balkenende IV wordt afgerond, dan zal het nog wel een tijdje duren voordat een opvolger van Eurlings het lint kan doorknippen.

Hofstra's laatste wapenfeit op 'zijn' terrein was het verzoek aan de regering om een brede commissie in te stellen ter voorbereiding van voorstellen voor versnelling en stroomlijning van de besluitvorming over infrastructuurprojecten.

Bij de algemene politieke beschouwingen was ook al een motie van Rutte/Verhagen verschenen, waarbij de regering werd verzocht om de vele procedures te vereenvoudigen, te versnellen en te bundelen en daarmee de invoering van een eenbesluitregeling mogelijk te maken.

Bij brief van 16 februari 2007 (Kamerstukken II, 30 800 A, nr. 54) hebben Winsemius en Peijs de Kamer in reactie op beide moties een nadere gedachtewisseling toegezegd over het onderwerp van verdere versnelling van de besluitvormingsprocedures voor grote infrastructurele projecten.

De oorzaken van de lange duur zijn duidelijk: de complexiteit, de bemoeienis van de decentrale overheid, gebrek aan geld en gebrek aan procesmanagement. Maar welke rol speelt de Tweede Kamer zelf bij de duur van de besluitvorming over grote infrastructurele projecten?

Ter gelegenheid van het vijftig jaar bestaan van het tijdschrift Verkeersrecht (2003) beschreef Fred Hobma de eveneens vijftigjarige geschiedenis van de A4 Midden-Delfland, waarbij hij een aantal succesvolle acties van de Tweede Kamer noemt die de voortvarende aanleg van de A4 Midden-Delfland hebben verhinderd. In 1976 naar aanleiding van een motie van Voortman moest de minister nader onderzoek verrichten naar OV-alternatieven en de verbreding van de A13. In 1980 naar aanleiding van een motie van Cornelissen werden door de Kamer eisen gesteld aan de landschappelijke inpasbaarheid van de weg. Van Heemst kreeg het in 1998 zelfs voor elkaar dat A4-geld alsnog bestemd werd voor de verbeteringen aan de spoorweg bij Abcoude en Delft. Geen geld, geen besluit.

Het geld voor de weg is inmiddels wel weer in de begroting opgenomen, maar het tracébesluit is er nog niet. Komt dat er wel?

Wie in januari op televisie de rondvlucht over bijna verwoest westelijk Nederland gezien heeft, zal alleen maar kunnen verlangen naar uitgestelde besluitvorming over nieuwe aantasting van het overgebleven gebied, in de hoop dat van uitstel afstel komt.

Misschien moeten we dat gezegde eens gaan juridiseren in de vorm van een verjaringsregeling voor belegen plan-

nen. Als een plan als de A4 Midden-Delfland al zoveel ministers heeft overleefd zonder tot besluitvorming te komen, *mag* dat dan nog wel worden uitgevoerd. *Moet* dan van uitstel niet een keer afstel komen?

Het bordje ‘De weg van de meeste weerstand’, dat op het A27-viaduct over de Utrechtse Kromme Rijn nabij landgoed Amelisweerd is geplaatst, kan dan daar tot in lengte van jaren blijven staan.

## Afscheid Lex Michiels

De redactie heeft eind 2006 afscheid genomen van Lex Michiels. Hij heeft vanaf de start van het Tijdschrift voor Omgevingsrecht deel uitgemaakt van de redactie. Als houder van de leerstoel omgevingsrecht lag het ook nogal voor de hand dat hij het gelijknamige tijdschrift zou gaan aanvoeren, maar hij heeft het redactielidmaatschap nooit als een ‘bijkomende’ positie gezien. Integendeel, Lex Michiels besteedde heel veel energie aan het tijdschrift. Hij bemoeide zich met de organisatie en de uitgeefkant van het tijdschrift, maar vooral ook met de inhoud. Hij bereidde de redactievergaderingen altijd nauwkeurig voor, hij had steeds elk conceptartikel goed gelezen en kon dat van opbouwend commentaar voorzien, hij had een goed ontwikkeld gevoel voor wat er aan zou komen en waarover geschreven zou moeten worden. Hij keek altijd verder terug dan de meesten en hij liep vaak nog vooruit op de recentste ontwikkelingen. Schrijvers, redactie en natuurlijk ook de lezers hebben daar volop van kunnen profiteren. Voor de lezer van minder belang is dat de redactievergaderingen niet alleen efficiënt en rijk van inhoud waren, maar ook in een plezierige sfeer verliepen. Tekenend voor zijn houding en inzet is dat hij, toen hij van Utrecht naar de Tilburgse universiteit vertrok om zich daar (opnieuw) bezig te gaan houden met de bestuursrechtelijke handhaving, ook alleen maar aanbleef om de zaak netjes af te ronden, maar vervolgens ook resoluut een einde maakte aan zijn redactielidmaatschap. Je doet het goed of je doet het helemaal niet. Wij zullen Lex Michiels zeker missen, maar wij wensen hem alle goeds, ook al is het dan niet binnen het omgevingsrecht. ■

## In memoriam Jan van Rijckevorsel

Op dinsdag 13 maart 2007 is Jan van Rijckevorsel overleden. Hij was al vanaf de verschijning van het eerste nummer van dit tijdschrift – in mei 2001 – redactielid.

Jan heeft een loopbaan van vele jaren (35!) bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten achter de rug, waar hij als jurist vooral werkzaam was op het terrein van ruimtelijke ordening en grondbeleid.

Ik heb Jan ruim twintig jaar geleden leren kennen en weet uit eigen ervaring dat hij altijd een scherp oog had voor de positie van de gemeenten. Jan beschikte niet alleen over een grote deskundigheid, maar kon zijn standpunt ook goed gemotiveerd en overtuigend voor het voetlicht brengen tijdens vergaderingen in allerlei gremia. Met de pen liet Jan zich evenmin onbetuigd, getuige onder meer zijn artikel over vernieuwing van grondbeleid in dit tijdschrift (TO 2001, p. 78 e.v.). Ook in andere tijdschriften liet hij op gezette tijden van zich horen.

Toen ik in de loop van 2003 toetrad tot de redactie van dit tijdschrift, kwamen wij elkaar weer tegen. De redactievergaderingen voltrokken zich altijd in een plezierige sfeer en Jan had altijd een duidelijke mening over onderwerpen die voor de lezers van dit tijdschrift van belang zijn. Daarbij had hij een voorkeur voor onderwerpen die betrekking hadden op de uitvoering van gemeentelijk planologisch beleid. Tegenwoordig heet dat geen uitvoering meer maar ontwikkelingsplanologie, een term waar Jan niet veel mee op had. ‘Oude wijn in nieuwe zakken’, zo vat ik zijn gedachte hierover samen. Het typeert Jan ten voeten uit: wars van trends en modes.

Zijn overlijden kwam niet onverwacht, na een slopende en niet te overwinnen ziekte die zich in het voorjaar van 2006 openbaarde. Tijdens een bezoek aan Jan in december 2006 werd mij duidelijk dat er absoluut geen weg meer terug voor hem was weggelegd. Nu is er een einde aan zijn leven gekomen. De redactie zal Jan van Rijckevorsel missen. ■

**Henk de Vries**

# Artikel

## De Wet luchtkwaliteitseisen: een tussenstap

Mr. dr. J.R.C. Tieman, mr. A.R.G. van Dijk-Barkmeijer en mr. H.F.T. Pennarts\*

### 1 Inleiding

De regeling van milieukwaliteitseisen betreffende de buitenlucht zal door de Wet luchtkwaliteitseisen ingrijpend worden gewijzigd. Het dienaangaande ingediende wetsvoorstel moet nog door de Eerste Kamer worden aangenomen, maar de contouren van de nieuwe regeling zijn inmiddels wel duidelijk.<sup>1</sup> De Wet luchtkwaliteitseisen beoogt een oplossing te bieden voor de problemen die zich in de bouwpraktijk voordoen onder de werking van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005). In de opzet van de nieuwe regeling staat nog steeds centraal dat de voor de buitenlucht gestelde grenswaarden moeten worden nageleefd, maar tegelijkertijd is beoogd de uitvoering van allerlei ruimtelijke en infrastructurele projecten en plannen desondanks te vergemakkelijken. Vooropstaat dat de ‘luchtkwaliteit’ niet langer een sta-in-de-weg vormt voor de aanleg van wegen, bedrijventerreinen, woonwijken en dergelijke, daar waar dat op grond van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen niet strikt noodzakelijk is.<sup>2</sup> In de wet wordt dit op verschillende wijzen vormgegeven, waarbij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de maatstaf van ‘(niet) in betekende mate bijdragen’ het meest in het oog springen. De focus van de onderhavige bijdrage is evenwel specifiek gericht op twee onderdelen van de wet, te weten het NSL en in samenhang daarmee de nieuwe wijze van toetsing (‘koppeling’) van ruimtelijke besluitvorming aan grenswaarden. De vraag kan namelijk worden gesteld of de Wet luchtkwaliteitseisen hiermee wel adequaat gebruikmaakt

van de mogelijkheden om versoepelingen aan te brengen in de omzetting en uitvoering van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen. Wordt met het NSL en de nieuwe wijze van toetsing wel optimaal gebruikgemaakt van de ruimte die er is om een oplossing te bieden voor de problemen die de grenswaarden thans opleveren voor de bouwpraktijk?

In deze bijdrage zal worden betoogd dat dit niet het geval is, en dat de Wet luchtkwaliteitseisen – ervan uitgaande dat het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel ook wet wordt – vanuit dat perspectief gezien slechts als een tussenstap kan worden beschouwd. Dit hangt met name samen met het gegeven dat ervan is afgezien om tegen het NSL zelf beroep open te stellen (zie par. 2), en het feit dat het NSL slechts wordt gezien als een tijdelijke noodvoorziening (zie par. 3). Ten slotte is van belang dat alleen voor luchtkwaliteitseisen een nieuwe regeling wordt gegeven. De in hoofdstuk 5 Wet milieubeheer (Wm) neergelegde systematiek van ‘directe koppeling’ wordt voor de overige milieucompartmenten ongemoeid gelaten. Ook wat dat betreft, is de wet voor kritiek vatbaar (zie par. 4). Op deze plaats moet worden benadrukt dat voor een goed begrip van het betoog kennis van de achtergronden, inhoud en systematiek van de Wet luchtkwaliteitseisen tot op zekere hoogte bij de lezer wordt geacht aanwezig te zijn. In onderhavige bijdrage zal daar dan ook niet afzonderlijk op worden ingegaan. Verwezen wordt naar de publicaties die hierover reeds elders zijn verschenen.<sup>3</sup>

\* J.R.C. Tieman, A.R.G. van Dijk-Barkmeijer en H.F.T. Pennarts zijn allen werkzaam bij de sectie Staats- en Bestuursrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderhavige artikel is gebaseerd op J.R.C. Tieman, A.R.G. van Dijk-Barkmeijer en H.F.T. Pennarts, Recht op schone lucht. Een analyse van mogelijkheden tot ontkoppeling van ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2007.

1. Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 1-3 e.v.

2. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 3, p. 2.

3. Zie met name het themanummer Wetsvoorstel luchtkwaliteit, Milieu en Recht 2006, nr. 5; E.T. Schutte-Postma, De Wet luchtkwaliteit: redding voor gestrande bouwprojecten?, BR 2007, nr. 1, p. 1-9 en S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, Het wetsvoorstel luchtkwaliteit nader beschouwd, M en R 2006, nr. 10, p. 597-606.

## 2 Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

### 2.1 Geen beroep tegen het NSL

In de systematiek van de Wet luchtkwaliteitseisen is een belangrijke plaats ingeruimd voor het NSL. In dit programma zullen de positieve effecten worden beschreven van allerlei maatregelen die worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarnaast worden de negatieve effecten in kaart gebracht van voorgenomen ruimtelijke projecten die al dan niet in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de buitenlucht. Het NSL zal inzichtelijk moeten maken dat met het positieve saldo van deze maatregelen en projecten (alsnog) aan de grenswaarden zal worden voldaan.<sup>4</sup> Of dat ook daadwerkelijk het geval is, kan volgens de systematiek van de wet alleen in het kader van beroep tegen een besluit inzake een in het NSL opgenomen project ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. De keuze is namelijk gemaakt om tegen het NSL als zodanig geen beroep open te stellen. Aanvankelijk was het openstellen van een dergelijke beroepsmogelijkheid wel de bedoeling, maar mede op instigatie van de Raad van State in zijn advies over het oorspronkelijke wetsvoorstel is daar naderhand toch van afgezien.<sup>5</sup> In de memorie van toelichting wordt dienaangaande overwogen dat het NSL naar verwachting geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zal bevatten, maar vooral een bestuurlijk karakter zal hebben. Verder zou het programma zich niet lenen voor rechterlijke toetsing van de aanvaardbaarheid en rechtmatigheid van het programma als geheel. Debet daaraan is dat het NSL niet zodanig concrete formuleringen en onderbouwingen van maatregelen en projecten zal bevatten. Ook zouden criteria voor toetsing ontbreken. Ten slotte wordt gewezen op het gevaar van een dubbele rechtsgang, waarbij zowel in het kader van het NSL als bij het latere projectbesluit steeds de gevolgen voor de luchtkwaliteit aan de orde zullen komen.<sup>6</sup>

Tegen deze argumenten kan evenwel het volgende worden ingebracht. Dat – zo mag worden aangenomen door het ontbreken van rechtsgevolg – naar verwachting geen sprake zal zijn van besluiten in de zin van de Awb, kan door middel van wetsduiding worden opgelost. Bij wet in formele zin kan, mits gemotiveerd, van de Awb worden afgeweken. Van het uitgangspunt van de Awb dat slechts beroep openstaat tegen besluiten, kan dan ook in de Wet luchtkwaliteitseisen (tot wijziging van de Wet milieubeheer) worden afgeweken. Zoals overigens ook de Raad van State aanvoert, zal dat dan wel expliciet in hoofdstuk 20 Wet milieubeheer moeten worden bepaald.

4. Zie hierover nader E.T. Schutte-Postma, De Wet luchtkwaliteit: redding voor gestrande bouwprojecten?, BR 2007, nr. 1, p. 5-8.

5. Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 4, p. 12-14.

6. Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 3, p. 19-20.

Verder zal de vraag of het NSL zich al dan niet leent voor een toets door de rechter worden bepaald door de concrete inhoud van het programma. De kritiek van de Raad van State in de voorlichting over het NSL was nu juist dat de inhoud van het NSL nog niet duidelijk was.<sup>7</sup> Deze kritiek impliceert dan ook geenszins dat tegen het NSL per definitie nooit beroep open zou kunnen staan. Dat is afhankelijk van de concrete inhoud ervan.<sup>8</sup> Van belang is daarbij dat het NSL juist met het oog op het bereiken van de grenswaarden niet louter indicatief kan zijn. Ter uitvoering van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen zal de inhoud van het NSL zodanig concreet en nauwkeurig dienen te zijn dat daarmee de naleving van de grenswaarden kan worden gegarandeerd. Dat is overigens ook volgens de memorie van toelichting een eis die aan het NSL wordt gesteld: het NSL moet een ‘robuust’ karakter hebben, dient voldoende bepaalbaar te zijn, en de generieke en locatiespecifieke maatregelen dienen er concreet in te worden opgenomen.<sup>9</sup> De memorie van toelichting is op dit punt dan ook tegenstrijdig.

Het openstellen van beroep tegen het NSL kan worden gerechtvaardigd door te wijzen op de uitvoeringsplicht die het programma meebrengt. Staat een project in het NSL, en wordt het gerealiseerd, dan dienen de betreffende maatregelen te worden uitgevoerd (art. 5.12 lid 9 en 11 Wm). Ook is gevolg van opname in het NSL dat het project vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit doorgang kan krijgen (art. 5.16 lid 1 onder d Wm, zie hierna). Het NSL is derhalve zeker niet zonder (rechts)gevolg, en heeft zeer zeker niet alleen een bestuurlijk karakter.

Wat het argument van het ontbreken van criteria voor rechterlijke toetsing betreft, kan worden gewezen op de wettelijke eis dat het NSL erop is gericht de grenswaarden te halen (art. 5.12 lid 1 Wm). Daar zal bij het openstellen van beroep op het NSL de functie van de rechterlijke toetsing dan ook alleen op zijn gericht. Vormen de grenswaarden al dan niet een obstakel voor de aanleg van projecten? Wegen de generieke en locatiespecifieke maatregelen op tegen het vervuilende effect van die projecten? Is er een positief saldo tussen deze maatregelen en projecten, en is dat afdoende onderzocht en gemotiveerd? Met andere woorden: is inzichtelijk dat het (alsnog) halen van de grenswaarden met het NSL is gegarandeerd? Dat moet de rechter overigens in essentie ook nu al toetsen, zowel onder het Blk 2005 als onder het huidige wetsvoorstel, zij het pas in de fase van de bij de voor beroep vatbare projectbesluiten.<sup>10</sup> Er zijn geen juridische belemmeringen om deze rechterlijke toets naar

7. Voorlichting overeenkomstig art. 18 lid 2 Wet op de Raad van State inzake Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (nr. W08.06.0164/V), Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 11.

8. Vgl. Ch.W. Backes, Het dossier luchtkwaliteit: anders verder!, BR 2006, nr. 2, p. 99.

9. Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 3, p. 17 en 21-25.

10. Kritisch over deze toetsing van het NSL bij projectbesluiten zijn S. Hillegers, T.E.P.A. Lam en A.G.A. Nijmeijer, Het wetsvoorstel luchtkwaliteit nader beschouwd, M en R 2006, nr. 10, p. 601. Voor een rechterlijke doelmatigheidstoetsing van het NSL hoeft echter niet te worden gevreesd, en op de wijze zoals hier beschreven, sluit een rechterlijke toets van het NSL als zodanig wonderwel aan bij de toetsing die thans reeds door de rechter wordt verricht.

voren te halen. Wel zijn er praktische belemmeringen nu de gegevens over de maatregelen en projecten in deze fase uiteraard globaler van aard zullen zijn. Maar geheel indicatief en onbepaald kunnen ze in het licht van de door de Europese grenswaarden ingegeven resultaatsverplichting, zoals gezegd, toch ook weer niet zijn.

Ten slotte is ook het genoemde gevaar van een dubbele rechtsgang, waarbij 'steeds de gevolgen voor de luchtkwaliteit in rechte aan de orde komen', niet zodanig aanwezig als wellicht wordt verondersteld. Zoals hierna zal blijken, is er wel degelijk winst te behalen bij het openstellen van beroep tegen het NSL, zonder dat twee keer een toets aan de grenswaarde hoeft plaats te vinden.

De argumenten om af te zien van beroep tegen het NSL zijn dus niet zodanig dat deze optie per definitie moet worden afgewezen. Daarbij is van belang dat het ook niet nodig is om tegen het NSL in volle omvang beroep open te stellen. Een flexibelere variant in de vorm van 'concrete luchtkwaliteitsbeslissingen' is voorhanden.

## 2.2 Concrete luchtkwaliteitsbeslissingen

Hoe kan het openstellen van beroep tegen het NSL volgens deze flexibele variant worden vormgegeven? Voorop moet worden gesteld dat de Wet luchtkwaliteits-eisen voorziet in meerdere plannen en programma's dan alleen 'het' NSL zelf. Zo kan het NSL in onderdelen worden vastgesteld (art. 5:12 lid 6 Wm), kunnen er lokale en regionale programma's worden aangenomen (art. 5:13 Wm), en wordt het NSL gebiedsgericht uitgewerkt (art. 5:12 lid 3 Wm). Aldus is het mogelijk het NSL met gebiedsuitwerkingen, en de eventuele lokale en regionale programma's die het NSL in acht moeten nemen,<sup>11</sup> wat betreft de mate van concreetheid en detail van de daarin opgenomen projecten en maatregelen te laten verschillen. Er zou bijvoorbeeld in het NSL alleen op hoofdlijnen bindend kunnen worden bepaald dat in programma-gebied X in totaal een aantal hectare bedrijventerrein bestemd zal worden, zonder dat wordt aangegeven waar dat in het gebied exact het geval is. In een lokaal of regionaal programma zouden in aansluiting daarop vervolgens de details meer bindend kunnen worden vastgelegd. Afhankelijk van het stadium waarin de ruimtelijke besluitvorming van een bepaald project zich bevindt,<sup>12</sup> zouden deze details echter ook meteen in het NSL zelf kunnen worden opgenomen.

Tegen deze achtergrond zou vervolgens de vraag of beroep openstaat of niet, en dus de mate van binding en juridische doorwerking van het betreffende onderdeel van het programma, aan het bestuur zelf kunnen worden overgelaten. Dit in aansluiting bij de constructie van de concrete beleidsbeslissing in de Wet op de Ruimtelijke

Ordering (WRO).<sup>13</sup> Bij het NSL zou kunnen worden gewerkt met een soortgelijke constructie. Al wordt het programma als geheel niet als een besluit beschouwd, denkbaar is dat onderdelen van dat programma als besluit geduid kunnen worden in de vorm van 'concrete luchtkwaliteitsbeslissingen'. In hoofdstuk 20 Wet milieubeheer zou daar dan beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak tegen kunnen worden opengesteld. Het moet dan wel gaan om onderdelen van het programma die voldoende bepaalbaar zijn. Er mogen bijvoorbeeld geen onzekere factoren meer aanwezig zijn, en de invulling van die programmaonderdelen moet vaststaan. De wet zou dat nader moeten specificeren. Ook los daarvan moet overigens worden aangenomen dat de rechter bij het oordeel of een onderdeel van het programma als concrete luchtkwaliteitsbeslissing kan worden aangeduid, zal bezien of het voldoet aan (on)geschreven eisen van rechtmatigheid.<sup>14</sup> Uiteraard zal de beschrijving van een in het NSL opgenomen project naar zijn aard toch globaler van karakter zijn dan de concrete vervolgbesluiten en handelingen die vervolgens nodig zijn om het project te realiseren en de maatregelen uit te voeren. Deze praktische belemmeringen voor de wijze waarop de rechter een concrete luchtkwaliteitsbeslissing kan toetsen, hoeft aan deze toets echter niet in de weg te staan. Hierbij kan worden gewezen op de jurisprudentie onder vigeur van het Blk 2005 over de toetsing aan de grenswaarden van concrete beleidsbeslissingen, die eveneens nog globaal van karakter kunnen zijn. Uit deze jurisprudentie volgt dat er praktische problemen zijn om de grenswaarden bij een concrete beleidsbeslissing te betrekken (vanwege het ontbreken van detailniveau). De Afdeling bestuursrechtspraak lost dat echter op door bij de concrete beleidsbeslissing in elk geval te onderzoeken of ten minste bij één mogelijke en aanvaardbaar geachte invulling daarvan aan de grenswaarden kan worden voldaan.<sup>15</sup>

## 2.3 Effect en nadere vormgeving van de beroepsmogelijkheid

Wat zou nu precies het effect zijn van het openstellen van beroep tegen het NSL of de daarin opgenomen concrete luchtkwaliteitsbeslissingen? De keuze om af te zien van beroep heeft in elk geval tot gevolg dat het NSL nog ter discussie kan worden gesteld in de fase van beroep tegen elk afzonderlijk projectbesluit. Het programma dient in er in de huidige opzet van de Wet luchtkwaliteitseisen louter en alleen toe om de onderzoekslast van bestuursorganen te verlichten. Hoe belangrijk deze functie op zichzelf ook is, dit betekent wel dat in beroep tegen bijvoorbeeld een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan of een tracébesluit met betrekking tot een in

11. Zie art. 5:13 lid 2 Wm.

12. Op deze plaats zij nog eens benadrukt dat het NSL zelf niet de locatiekeuze van een project juridisch kan vastleggen. Dat geschiedt door middel van het bestemmingsplan, of bijvoorbeeld een tracébesluit. Het NSL zegt alleen dat een bepaald project in een programmagebied of op een bepaalde locatie vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit geen problemen oplevert als gevolg van de in het NSL opgenomen maatregelen.

13. Zie hierover P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.A.J. de Gier en A.G.A. Nijmeijer, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2005, p. 371-372 en 379-380. Opgemerkt moet worden dat de figuur van de concrete beleidsbeslissing in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Stb. 2006, 566) zal ontbreken. In de systematiek van deze wet, met algemene regels en aanwijzingsbevoegdheden, is deze figuur overbodig.

14. Vgl. wat de concrete beleidsbeslissing betreft ABRvS 22 januari 2003, BR 2003, 153 m.nt. A.A.J. de Gier.

15. Zie E.C.M. Schippers en H.J.M. Besselink, Luchtkwaliteit. Een tussenstand, Gst. 2006/7256, p. 420.

het NSL opgenomen project niet alleen kan worden aangevoerd dat het betreffende project of tracé niet past in het NSL (art. 5.16 lid 1 onder d Wm), maar zonder meer ook dat het NSL dienaangaande als zodanig niet deugt. Als beroepsgrond kan bijvoorbeeld nog worden aangevoerd dat het onderzoek dat aan het NSL ten grondslag ligt, niet deugdelijk is, of dat het halen van de grenswaarden niet is verzekerd met de daarin beschreven maatregelen en projecten. De constructie is dan dat het NSL niet aan het projectbesluit ten grondslag kan worden gelegd, omdat daarmee de onderbouwing en motivering van dat besluit niet deugdelijk is. Het projectbesluit kan in zo'n geval door de rechter worden vernietigd, ook al past het in het NSL. Dit betekent dan ook dat wanneer een project in het NSL is opgenomen, en dus wordt voldaan aan de maatstaf van inpasbaarheid, er geen garantie is voor dat project.

Hoe zit dat in de situatie waarbij wel beroep tegen het NSL (of onderdelen daarvan) zou zijn opengesteld? De situatie is dan wezenlijk anders. In dat geval wordt het NSL namelijk door uitspraak van de rechter (of indien geen beroep wordt ingesteld na het verstrijken van de beroepstermijn) onherroepelijk. Het kan in rechte niet meer worden aangetast. In tegenstelling tot de hiervoor beschreven situatie kan het NSL dan niet meer ter discussie staan in een procedure tegen een projectbesluit. Het NSL heeft dan ook niet (alleen) een functie wat betreft het verlichten van de onderzoekslast, maar neemt het aspect, of het NSL waarborgt dat met het project aan de grenswaarden wordt voldaan, bij het nemen van het projectbesluit geheel weg. Als beroepsgrond kan tegen het projectbesluit alleen worden aangevoerd dat het project niet past in het programma. Alleen de vraag of bijvoorbeeld een tracé in het NSL is opgenomen, kan dan aan de orde komen, niet of met het desbetreffende tracé de grenswaarden kunnen worden nageleefd. Dat is immers al bij het NSL onderzocht, en had in die fase in beroep aan de rechter kunnen worden voorgelegd.<sup>16</sup> Als het project in het NSL is opgenomen, kan dat project wat betreft het aspect van de grenswaarden dus doorgang vinden.<sup>17</sup> Met andere woorden: wordt voldaan aan de maatstaf van inpasbaarheid, dan geeft het NSL dekking voor het project, en kan het dus vanuit het oogpunt van de luchtkwaliteit worden gerealiseerd.<sup>18</sup>

16. Vgl. N.S.J. Koeman, Luchtkwaliteit en nieuwe projecten: op zoek naar Europeesrechtelijk aanvaardbare ontkoppelmogelijkheden, M en R 2006, nr. 5, p. 283.

17. Voorwaarde hierbij is uiteraard nog wel dat de feitelijke effecten van de in het NSL opgenomen maatregelen en projecten ook overeenkomen met de oorspronkelijke berekeningen en aannames van het NSL, zie J.R.C. Tieman, A.R.G. van Dijk-Barkmeijer en H.F.T. Pennarts, Recht op schone lucht. Een analyse van mogelijkheden tot ontkoppeling van ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 69-70.

18. Specifieker gezegd gaat het alleen om de toelaatbaarheid van het project in het licht van de geldende luchtkwaliteitseisen. De 'luchtkwaliteit' kan namelijk nog wel op andere wijze roet in het eten gooien, namelijk via het aspect blootstelling dat in de systematiek van de WRO via de band van een 'goede ruimtelijke ordening' in de belangenafweging moet worden betrokken. Zie E.T. Schutte-Postma, De Wet luchtkwaliteit: redding voor gestrande bouwprojecten?, BR 2007, nr. 1, p. 4. Het gaat daarbij echter om wat anders dan een toetsing aan de grenswaarden bij projecten die oorzaak (bron) zijn van luchtverontreiniging. In feite heeft 'luchtkwaliteit' dus twee betekenissen, waarbij het in het NSL alleen gaat om het naleven van de daarvoor gestelde grenswaarden.

Om spoedig duidelijkheid te krijgen over de status (onherroepelijkheid) van het NSL is een aantal voorzieningen voorhanden. Deze zouden in hoofdstuk 20 Wm moeten worden neergelegd. Het betreft een herstel-mogelijkheid in de vorm van de zogeheten bestuurlijke lus, het vastleggen van een beslistermijn voor de rechter, en de bundelingen van beroepen tegen het NSL.<sup>19</sup> Hiermee kan worden bereikt dat binnen een bepaalde termijn, en binnen één procedure, een oordeel kan worden verkregen over de aanvaardbaarheid en rechtmatigheid van het NSL. In elk geval is vereist dat de thans in de wet opgenomen regeling voor vervolgbesluiten (art. 20a lid 2 Wm) wordt toegespitst op de relatie tussen de in het NSL opgenomen concrete luchtkwaliteitsbeslissingen, en de vervolgbesluiten en andere handelingen. Op soortgelijke wijze als bij concrete beleidsbeslissingen het geval is (art. 24 WRO), zou dan verzekerd zijn dat in het kader van een procedure tegen een projectbesluit het daaraan ten grondslag liggende NSL niet meer ter discussie kan worden gesteld. Het gesignaleerde gevaar van een dubbele rechtsgang kan zo worden voorkomen.

Van der Feltz wijst er dienaangaande overigens op dat uit de bestemmingsplanjurisprudentie volgt dat de onherroepelijkheid van een bestemmingsplan niet uitsluit dat bij een besluit tot toepassing van dat plan nog met succes kan worden geklaagd over (evidente) strijd van onderdelen van dat plan met het recht. Er valt niet direct in te zien waarom dit ten aanzien van luchtkwaliteitsplannen anders zou liggen, aldus Van der Feltz.<sup>20</sup> Deze redenering volgend zou het openstellen van beroep tegen het NSL geen garantie kunnen geven voor de daarin opgenomen projecten als hiervoor beschreven. Hierbij moet evenwel voor ogen worden gehouden dat het bij deze exceptieve toetsing wegens (evidente) strijd met het recht blijkens de jurisprudentie gaat om situaties waarbij in het kader van het beroep tegen het besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan geen gronden zijn aangevoerd tegen een bepaald planvoorschrift, en vervolgens in het kader van de toepassing van dat voorschrift (bijvoorbeeld een wijzigingsbevoegdheid) alsnog beroep wordt gedaan op de onverbindendheid daarvan. Dit is blijkens de rechtspraak in bepaalde gevallen inderdaad toegestaan.<sup>21</sup> De situatie bij beroep tegen het NSL is echter fundamenteel anders. Zo bevat het NSL, anders dan een bestemmingsplan, geen algemeen verbindende voorschriften (die voor herhaalde toepassing vatbaar zijn) of bevoegdheden die toegepast kunnen worden in een uitvoeringsbesluit. Een beroepsprocedure tegen het NSL zal alleen gericht zijn op de rechterlijke toets of met het saldo van de daarin opgenomen maatregelen en projecten de grenswaarden worden nageleefd. Het zou, anders dan bij bestemmings-

19. Zie ook Ch.W. Backes, Het dossier luchtkwaliteit: anders verder!, BR 2006, nr. 2, p. 99 en N.S.J. Koeman, Luchtkwaliteit en nieuwe projecten: op zoek naar Europeesrechtelijk aanvaardbare ontkoppelmogelijkheden, M en R 2006, nr. 5, p. 284.

20. G.C.W. van der Feltz, Het voorstel voor een Wet luchtkwaliteit: wetsvoorstel 'kool en geit', M en R 2006, nr. 5, p. 277-278.

21. Bijvoorbeeld ABRvS 21 juli 1997, Gst. 1998/7078, 8 en ABRvS 16 november 2005, Gst. 2006/7247, 40.



plannen, dan ook in strijd met de wet (en in het bijzonder de regeling voor vervolgbesluiten) zijn om op een later moment in het kader van beroep tegen het projectbesluit de inhoud van het NSL bij wege van exceptie alsnog aan te kunnen vechten. Daartoe diende immers de beroepsmogelijkheid tegen het NSL zelf.<sup>22</sup>

#### 2.4 Beroep tegen NSL?

Vastgesteld moet worden dat het in het licht van de doelstelling van de Wet luchtkwaliteitseisen in de rede had gelegen als wel zou zijn voorzien in een beroepsmogelijkheid tegen het NSL als zodanig. De wet beoogt immers de uitvoering van ruimtelijke en infrastructurele projecten en plannen te vergemakkelijken, ondanks de gelijktijdige doelstelling zorg te dragen voor naleving van de grenswaarden. In weerwil van de daartegen aangevoerde argumenten, laat de hiervoor genoemde analyse zien dat het openstellen van een dergelijke beroepsmogelijkheid ook mogelijk en nuttig is, zeker wanneer daarbij het flexibele instrument van de concrete luchtkwaliteitsbeslissing wordt betrokken.

### 3 NSL: uitzondering of regel?

Opvallend is dat het NSL in de Wet luchtkwaliteitseisen slechts als tijdelijk instrument wordt gepresenteerd. Het programma is erop gericht om alsnog aan grenswaarden te voldoen (die nu worden overschreden), en om grenswaarden te halen waaraan naar verwachting niet kan worden voldaan (art. 5.12 lid 1 en art. 5.13 lid 1 Wm). Het is derhalve een repressief programma.<sup>23</sup> In artikel 5.16 lid 6 Wm is expliciet neergelegd dat de programmatische aanpak van het NSL niet kan worden gebruikt buiten de periode (van in beginsel vijf jaar) waarvoor het wordt vastgesteld. Daarbij wordt gewezen op het 'exceptionele' karakter van de wet, en wordt benadrukt dat de programmatische aanpak dient als 'noodvoorziening'. Het is aldus de bedoeling het NSL eenmalig vast te stellen, en daarmee te bewerkstelligen dat ondanks de huidige situatie van (dreigende) overschrijding van de grenswaarden voor fijnstof (PM<sub>10</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) doorgang kan worden verleend aan projecten op basis van hun inpasbaarheid in het NSL (art. 5.16 lid 1 onder d Wm). Na ommekomst van het NSL is deze 'ingewikkelde en centrale aanpak' niet meer nodig, en kunnen – zodra met behulp van het NSL eenmaal aan de grenswaarden wordt voldaan – projecten op 'reguliere wijze' doorgang vinden op grond van artikel 5.16 lid 1 onder a Wm.<sup>24</sup>

De vraag is of wel voldoende onder ogen is gezien wat de consequenties hiervan zijn. De voorgestane 'reguliere' aanpak betekent dat in de toekomstige situatie dat aan de grenswaarden wordt voldaan, bestuursorganen bij de besluitvorming rond concrete projecten nog steeds, zoals thans onder het Blk 2005 het geval is, op basis van artikel 5.16 lid 1 onder a Wm aannemelijk moeten maken dat het project niet alsnog leidt tot overschrijding van de grenswaarden. In die zin blijft de 'directe' of 'strikte koppeling' met de Wet luchtkwaliteitseisen dus gewoon overeind. Bij elk afzonderlijk project zal luchtkwaliteitsonderzoek moeten worden verricht. Dat is problematisch omdat, zoals bekend is, onder vigeur van het Blk 2005 (en 2001) projectbesluiten veelvuldig door de rechter werden vernietigd omdat niet aan de plicht tot onderzoek en motivering werd voldaan.<sup>25</sup> Zoals ook in de memorie van toelichting wordt opgemerkt,<sup>26</sup> verplicht het EG-recht echter niet tot een dergelijke directe koppeling. De luchtkwaliteitsrichtlijnen staan veeleer een plan- of programmatische aanpak voor. Ook (of juist) in de situatie waarin geen sprake is van overschrijding, kan dan worden volstaan met een 'indirecte' of 'flexibele koppeling' in de vorm van een plan of programma.<sup>27</sup> De Wet luchtkwaliteitseisen voorziet wel enigszins in preventieve plannen in de vorm van plandrempelplicht in de situatie van (daadwerkelijke) overschrijding van de met de overschrijdingsmarge opgehoogde grenswaarde (art. 5.9 Wm), en een regeling voor kortetermijnactieplannen in de situatie van dreigende overschrijding van de grenswaarde zelf (art. 5.18 lid 2 Wm), maar dan gaat het om uitzonderingen. In de normale situatie dat aan de grenswaarden wordt voldaan, en er geen sprake is van (dreiging van) overschrijding, wordt in de wet de 'reguliere' weg van directe koppeling weer vooropgesteld. Het argument dat deze aanpak de voorkeur verdient boven de centrale en ingewikkelde programmatische aanpak van het NSL, snijdt geen hout. Bedacht moet immers worden dat aan de inhoud van een preventief programma in een niet-overschrijdingssituatie minder zware eisen hoeven te worden gesteld dan aan een plan of programma in de situatie van (dreigende) overschrijding. Het NSL dient immers ter uitvoering van de strenge derogatiemogelijkheid van artikel 20 van de vast te stellen nieuwe Richtlijn luchtkwaliteit,<sup>28</sup> terwijl op een preventief plan of programma in een niet-overschrijdingssituatie alleen de algemene Europese resultaatsverplichting van toepassing is om ervoor te zorgen dat de grenswaarden nergens worden overschreden.<sup>29</sup> Op welke wijze dat dient te geschieden, geeft het Europees recht niet aan. Uiteraard is een directe koppeling toegestaan, maar ook kan worden gekozen voor

22. Dit laat onverlet dat denkbaar is dat evidente omissies en vergissingen in deze latere fase wel nog in de rechterlijke beoordeling zouden kunnen worden betrokken. Wat het NSL betreft, zou dan kunnen worden gedacht aan bijvoorbeeld het verkeerd vermelden van het saldo tussen maatregelen en projecten (7% – 3% = 5%), terwijl uit de onderliggende berekeningen en stukken naar voren komt wat de bedoeling is van de opsteller van het programma.

23. Deze term is ontleend aan L.A.J. Spaans, Milieukwaliteitsnormstelling, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

24. Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 489, nr. 15, p. 5 en nr. 29, p. 2.

25. Zie bijvoorbeeld E.C.M. Schippers en H.J.M. Besselink, Luchtkwaliteit. Een tussenstand, Gst. 2006/7256, p. 411-424.

26. Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 3, p. 37-38.

27. Zie uitgebreid J.R.C. Tieman, A.R.G. van Dijk-Barkmeijer en H.F.T. Pennarts, Recht op schone lucht. Een analyse van mogelijkheden tot ont-koppeling van ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 7-18 en 72-74.

28. COM(2005)447 def.

29. Zie art. 7 lid 1 van de huidige Kaderrichtlijn luchtkwaliteit 96/62/EG en art. 13 lid 1 van het richtlijnvoorstel.

een plan- of programmatische aanpak, die meer aansluit bij het systeem van de Europese richtlijnen. Daarbij is het uiteraard ook zo dat wanneer eenmaal aan de grenswaarden wordt voldaan, met minder ingrijpende maatregelen zal kunnen worden volstaan om de luchtkwaliteit op dat niveau te houden. Er zal naar verwachting dan ook meer ruimte zijn voor de doorgang van projecten.

Het wekt kortom bevreemding dat de programmatische aanpak van het NSL in het systeem van de Wet luchtkwaliteitseisen als eenmalige uitzondering wordt gezien. Een indirecte koppeling via een 'NSL-light' zou veeleer regel moeten zijn, en gezien de problemen met de directe koppeling onder vigeur van het Blk 2005 in elk geval niet categorisch moeten worden uitgesloten.

## 4 Luchtkwaliteit en andere milieucapartimenten

De nadruk van de Wet luchtkwaliteitseisen ligt op de luchtkwaliteit. Dat is begrijpelijk omdat daar zich in de praktijk de problemen voordoen. Het inzicht bestaat inmiddels dat de wijze waarop de Europese luchtkwaliteitseisen in het Nederlandse recht zijn omgezet, niet door het EG-recht is vereist. De 'directe' of 'strikte koppeling' wordt niet door de luchtkwaliteitsrichtlijnen voorgeschreven, maar vindt haar oorzaak in artikel 5.2 lid 1 Wm. Op basis van hetgeen daar wordt bepaald, moet worden vastgesteld dat grenswaarden in Europese zin op een belangrijk punt verschillen van grenswaarden naar Nederlands recht.<sup>30</sup> Grenswaarden in Europese zin geven alleen het niveau van luchtkwaliteit aan dat absoluut gehaald moet worden. De lidstaten van de EU moeten dat niveau naleven (in de terminologie van de Wet milieubeheer: 'in acht nemen'). Hoe de lidstaten dat doen, geven de richtlijnen echter niet aan. Ze moeten, met uitzondering van de plan- of programmaverplichtingen, daarvoor de 'nodige maatregelen' treffen. De wijze waarop de lidstaten de grenswaarden naleven, laat de Europese wetgever dus over aan de lidstaten zelf. Artikel 5.2 lid 1 Wm daarentegen geeft niet alleen het niveau van de toetsing aan – de grenswaarden moeten 'in acht worden genomen' – maar bepaalt ook de wijze waarop dat dient te geschieden: dit in acht nemen dient te geschieden bij de uitoefening van de aangewezen bevoegdheden. Strikt genomen is het overigens overbodig dat dit laatste in artikel 7 lid 1 Blk 2005 nog eens met zoveel woorden is herhaald. Gelet op het bepaalde in artikel 5.2 Wm dient het Blk immers alleen de bevoegdheden en het niveau van de toetsing – grenswaarde of richtwaarde – aan te geven. Dat grenswaarden bij de uitoefening van de aangewezen bevoegdheden in acht moeten worden genomen, volgt uit de wet zelf.

30. Aldus ook N.S.J. Koeman, Het Besluit luchtkwaliteit: hoe nu verder? BR 2005, nr. 6, p. 506.

31. Voor nadere uitleg van (en kritiek op) de betekenis van deze termen wordt verwezen naar ministerie van VROM, Koppeling van ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit, Notitie ont koppelingsvarianten, bijlage bij Kamer-

Gelet op het verschil in karakter tussen Europese en Nederlandse grenswaarden, en de problemen die de Nederlandse systematiek van directe koppeling heeft veroorzaakt, is het begrijpelijk dat de wetgever ervoor heeft gekozen de naleving van de luchtkwaliteitseisen op andere wijze te regelen. De Wet luchtkwaliteitseisen heeft dan ook de belangrijke betekenis dat de besluitvorming rond ruimtelijke en infrastructurele projecten in zekere zin wordt 'ontkoppeld' van de luchtkwaliteitseisen. Voor de kwaliteit van de buitenlucht komt de 'indirecte' of 'flexibele koppeling' in de plaats.<sup>31</sup> Dit is expliciet neergelegd in artikel 5.16 lid 1 Wm.

Tegelijkertijd staat vast dat het automatisme van directe koppeling van artikel 5.2 lid 1 Wm voor de overige milieucapartimenten ongemoeid wordt gelaten. Er is niet veel verbeelding voor nodig om voor te kunnen stellen dat in de toekomst de directe koppeling ook bij vast te stellen grenswaarden op andere terreinen om soortgelijke redenen als nu voor problemen kan zorgen. Te denken valt aan de waterkwaliteitsnormen die op grond van de Kaderrichtlijn water worden vastgesteld,<sup>32</sup> en die een regeling zullen krijgen via het bestaande systeem van titel 5.1 Wm. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat in de toekomst ook voor bijvoorbeeld de bodem milieukwaliteitsnormen worden vastgesteld.<sup>33</sup> Artikel 5.2 lid 1 Wm eist voor al deze milieucapartimenten nog steeds dat besluiten en bevoegdheden worden aangewezen waarbij de grenswaarden (voor die gevallen waarin de Europese milieukwaliteitsnorm een resultaat karakter heeft)<sup>34</sup> in acht moeten worden genomen. Ofschoon in de tekst van artikel 5.2 lid 1 Wm strikt genomen niet expliciet staat dat het bij de aangewezen bevoegdheden noodzakelijkerwijs moet gaan om projectbesluiten op grond van de WRO, Tracéwet en dergelijke, blijkt uit de wetgeschiedenis wel degelijk de bedoeling van de wetgever om de milieukwaliteitseisen steeds aan dit soort bevoegdheden te koppelen.<sup>35</sup> Het is dan ook sterk de vraag of in de toekomst voor bijvoorbeeld water en bodem bij AMvB alleen een programma van maatregelen of iets soortgelijks als een NSL kan worden aangewezen als bevoegdheid waaraan de betreffende milieukwaliteitseisen moet worden gekoppeld.

Het risico bestaat in elk geval dat bij andere milieucapartimenten in de toekomst wederom allerhande projectbesluiten in beroep voor de rechter stranden omdat niet afdoende is onderzocht of aan de desbetreffende grens-

stukken II 2005/06, 30 489, nr. 6; Ch.W. Backes, Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht, februari 2006, p. 23; N.S.J. Koeman, Luchtkwaliteit en nieuwe projecten: op zoek naar Europeesrechtelijk aanvaardbare ont koppelingsmogelijkheden, M en R 2006, nr. 5, p. 282-283 en J.R.C. Tieman, A.R.G. van Dijk-Barkmeijer en H.F.T. Pennarts, Recht op schone lucht. Een analyse van mogelijkheden tot ont koppeling van ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2007.

32. Richtlijn 2000/60/EG en voorstel voor een Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (COM(2006)397 def.).

33. Het voorstel voor een Kaderrichtlijn bodem (COM(2006)232 def.) bevat momenteel overigens geen (grondslag voor de vaststelling van) milieukwaliteitsnormen betreffende de bodem.

34. Zie Kamerstukken II 2002/03, 28 808, nr. 3, p. 5 en 26.

35. Zie Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, p. 80 e.v.

waarde is voldaan. Hiermee is niet gezegd dat directe koppeling niet een goed instrument zou zijn ter uitvoering van een Europese milieukwaliteitseis, maar wel dat het niet nodig is om op voorhand het automatisme van een dergelijke toetsing neer te leggen. Ook voor andere milieucompartimenten zou indirecte of flexibele koppeling via een plan- of programmatische aanpak tot de mogelijkheden moeten behoren, afhankelijk van hetgeen door de desbetreffende richtlijn specifiek wordt voorgeschreven.

## 5 Afsluitend

Alles in ogenschouw nemend kan worden geconcludeerd dat de Wet luchtkwaliteitseisen, hoe ingrijpend de nieuwe regeling met het NSL op zichzelf ook moge zijn, slechts een tussenstap is. Gelet op de doelstelling van de wet zou het in de rede hebben gelegen dat tegen het NSL als zodanig de mogelijkheid van beroep zou zijn opengesteld, al dan niet in de vorm van concrete luchtkwaliteitsbeslissingen. Daarnaast zou het voor de hand hebben gelegen de door de wet ingevoerde indirecte of flexibele koppeling via een plan- of programmatische aanpak niet als uitzondering maar als regel te presenteren. Ten slotte is het goed denkbaar om het automatisme van directe of strikte koppeling ook bij andere milieucompartimenten ter discussie te stellen. Bij dit alles zij echter wel opgemerkt dat ook met zo'n verdergaande regeling de problemen rond de uitvoering van milieukwaliteitseisen niet meteen van tafel zijn. Grenswaarden moeten hoe dan ook worden gehaald, en dan komt het eerst en vooral aan op maatregelen om de bron van verontreiniging aan te pakken. Ontwikkeling van dergelijke maatregelen, en het benutten en zo nodig creëren van speelruimte daarvoor op grond van het EG-recht, heeft op dit moment dan ook de hoogste prioriteit. De in deze bijdrage beschreven verdere aanpassingen van de regeling omtrent lucht- en milieukwaliteitseisen zijn dan wellicht meer iets voor een wat later stadium. ■

# Artikel

## De stroomgebiedsbenadering als impuls voor transnationaal waterbeheer

De Kaderrichtlijn water en de verhouding tot internationale verdragen

Prof. dr. E. Hey en mr. H.F.M.W. van Rijswijk\*

### 1 Inleiding

Een van de ontwikkelingen binnen het Europese milieurecht die op dit moment volop in de belangstelling staat, is de Kaderrichtlijn water (KRW) en de implementatie van deze richtlijn in het recht van de lidstaten van de Europese Gemeenschap.<sup>1</sup> Door de benadering die de KRW kiest voor de bescherming van water – namelijk een beheer op basis van (internationale) stroomgebieden – betreft het waterrecht een bijna per definitie transnationaal rechtsgebied. Bij de implementatie van de KRW rijzen vele vragen. De focus in deze bijdrage ligt op de relatie tussen de KRW en de verhouding met internationale verdragen. Vragen over de relatie tussen de KRW en internationale verdragen doen zich in het bijzonder voor omdat de KRW de lidstaten verplicht om onderling en in bepaalde gevallen met derde landen samen te werken ter implementatie van de richtlijn. Internationale verdragen worden vaak gebruikt om aan samenwerking vorm te geven. Wij stellen voor dat de lidstaten ook voor de samenwerking op grond van de KRW gebruikmaken van verdragen, omdat het Europees recht geen juridisch instrument biedt om die samenwerking op een andere wijze vorm te geven. Voor Nederland is deze samenwerking van bijzonder belang, omdat de stroomgebieden die

zich op Nederlands grondgebied bevinden, alle grensoverschrijdend zijn.

De achterliggende reden voor de samenwerkingsverplichtingen in de KRW is dat deze samenwerking noodzakelijk is indien er sprake is van grensoverschrijdende stroomgebieden om aan de milieudoelstellingen te kunnen voldoen. Samenwerking is in het bijzonder van belang voor stroomafwaarts gelegen delen van het stroomgebied, nu de lidstaten aan het einde van een stroomgebied voor het bereiken van de milieudoelstellingen uit de KRW deels afhankelijk zullen zijn van maatregelen die bovenstrooms worden genomen. Dit is in het bijzonder van belang nu iedere lidstaat afzonderlijk verantwoordelijk is voor het voldoen aan de verplichtingen uit de KRW. Dat betekent dat de lidstaat zich niet voor het Hof van Justitie kan beroepen op ineffectieve samenwerking als legitieme uitzonderingsgrond wanneer niet aan de verplichtingen uit de richtlijn wordt voldaan.

De relatie tussen de KRW en internationale verdragen kent een aantal facetten en is afhankelijk van de aard van het internationale verdrag in kwestie en de rol die de KRW toekent aan verschillende vormen van internationale samenwerking. Duidelijkheid over de relatie tussen de KRW en internationale verdragen is onder meer van belang bij het voeren van onderhandelingen over de implementatie van de KRW of in het kader van internationale verdragen. De hoofdvraag waar deze bijdrage zich op richt, is het juridische karakter van de verhouding tussen de KRW en internationale verdragen.

Daarbij gaat het niet alleen om verdragen die zich richten op het beheer van specifieke rivieren, maar ook om meer algemene verdragen, zoals het OSPAR Verdrag, dat ziet op de bescherming van het mariene milieu, of het Helsinki Verdrag, dat zich richt op de bescherming van zoet oppervlaktewater.

\* E. Hey en H.F.M.W. van Rijswijk zijn hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Erasmus universiteit Rotterdam, respectievelijk universitair hoofd-docent bij het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht. Deze bijdrage is deels gebaseerd op een advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, getiteld 'Samenwerking over de grenzen', Den Haag 2004. Auteurs zijn lid van deze commissie. Deze bijdrage en de daarin opgenomen conclusies weerspiegelen de mening van de auteurs en niet noodzakelijkerwijs die van de Commissie of een van haar leden.

1. Richtlijn 2000/60/EG, PbEG, L 327, 22 december 2000 en Beschikking nr. 2455/2201/EG, PbEG, L 331, 15 december 2001.

Vanwege het feit dat een eenduidig antwoord op deze hoofdvraag niet te geven is, komt eveneens een aantal deelvragen aan de orde:

- Welke juridische gevolgen heeft de stroomgebiedbenadering die centraal staat in de KRW voor de samenwerking tussen de lidstaten onderling en de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen?
- Welke vormen van internationale samenwerking kunnen op grond van de KRW worden onderscheiden en welke rol spelen verdragen daarbij?
- Wat is juridisch gezien de aard van de relatie tussen de KRW, en verschillende typen verdragen die een band hebben met de richtlijn?
- Welk recht – internationaal recht of Europees recht – is van toepassing op de interpretatie en toepassing van verdragen die gesloten worden ter implementatie van de KRW, en welke rechter(s) – internationaal of Europees – is (zijn) bevoegd om geschillen met betrekking tot dergelijke verdragen te beslechten?

In deze bijdrage worden achtereenvolgens de deelvragen beantwoord en de bijdrage sluit af met concluderende opmerkingen waarin wij de suggestie doen een instrument binnen het Europees recht te ontwikkelen waarmee lidstaten hun samenwerkingsverplichtingen onder Europees recht vorm kunnen geven. In de context van het Europese waterrecht kan daarbij worden gedacht aan een transnationaal waterschap.

## 2 De Kaderrichtlijn water en de stroomgebiedsbenadering

De KRW beoogt een geïntegreerd en samenhangend waterbeleid binnen de Europese Gemeenschap tot stand te brengen. Doel van de richtlijn is de bescherming en verbetering van alle wateren binnen de Gemeenschap. Hieronder valt zowel oppervlaktewater, grondwater, overgangswater als kustwater. Deze bescherming vindt plaats door het gehele watersysteem te beheren, en wel per *stroomgebied*. Aangezien stroomgebieden zich veelal over meerdere landen uitstrekken, zullen het moderne waterbeheer en het waterrecht een sterk internationale, grensoverschrijdende dimensie krijgen. Dit vereist een grotere rol voor internationale samenwerking. De keuze voor een benadering gebaseerd op stroomgebieden en de bescherming van oppervlaktewater én grondwater betekent eveneens dat ook de bescherming van de bodem en land onder het bereik van de richtlijn valt.

Een tweede belangrijk aspect van de KRW is dat deze richtlijn sterk doelgericht is, in die zin dat het bereiken van de milieudoelstellingen uit artikel 4 van de richtlijn vooropstaat. Uiteindelijk moet in 2015 een ‘goede toestand’ van de Europese wateren worden bereikt. Het juridisch vage begrip ‘goede toestand’ wordt nader uitgewerkt in bijlagen bij de richtlijn. De goede toestand valt uiteen in een chemische component: de goede chemische

toestand die zowel voor grond- als oppervlaktewater geldt, en de goede ecologische toestand, die alleen op oppervlaktewater ziet. Beschermde gebieden worden apart genoemd bij de milieudoelstellingen. Beschermde gebieden zijn níét gebieden die op basis van de KRW worden aangewezen, maar die moeten worden aangewezen op grond van andere communautaire regelgeving, zoals de Habitatrictlijn. De KRW vereist slechts dat al deze gebieden worden opgenomen in een register, en bepaalt vervolgens dat voor die gebieden het strengste regime van bescherming geldt.

De juridische status van deze ‘goede toestand’ is die van een *milieukwaliteitseis*. De uitwerking van de goede toestand moet daarmee als kwaliteitseisen worden vastgelegd in wettelijke regels. Deze kwaliteitseisen zijn niet nieuw in het waterrecht. Ook op grond van oudere richtlijnen zijn vele kwaliteitseisen vastgesteld, zowel voor wateren met een bepaalde functie (drinkwater, zwemwater, viswater, schelpdierwater)<sup>2</sup> als voor specifieke stoffen.<sup>3</sup> Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat kwaliteitseisen moeten worden gezien als *resultaatsverplichtingen* waar lidstaten hoe dan ook aan moeten voldoen. Lukt het niet met juridische maatregelen als vergunningverlening, dan moeten aanvullende (feitelijke) maatregelen worden getroffen.<sup>4</sup> In een recent arrest van het Hof van Justitie, waarin Luxemburg wordt veroordeeld omdat het niet aan de verplichtingen van de KRW voldoet, maakt het Hof uit dat lidstaten enerzijds vrij zijn in de wijze waarop zij de verplichtingen uit de richtlijn omzetten in het nationale recht – een integrale waterwet is daarvoor bijvoorbeeld niet vereist – maar het Hof stelt eveneens dat de verplichtingen uit artikel 7 lid 2 en de milieudoelstellingen van artikel 4 van de richtlijn gezien moeten worden als resultaatsverplichtingen, nu het hier om milieukwaliteitseisen gaat.<sup>5</sup> Gezien het feit dat milieukwaliteitseisen al langer bestaan in het Europese (water)recht, wekt het verwondering dat juist dit aspect van de KRW in Nederland voor zoveel ophef zorgt.

De chemische kwaliteitseisen zijn in het Europese waterrecht reeds langer bekend, maar zien onder de KRW nog slechts op eisen voor prioritair stoffen. Hiervoor wordt een Richtlijn prioritair stoffen tot stand gebracht die eind 2006 gereed had moeten zijn. Aan de richtlijn wordt gewerkt, maar de termijn is niet gehaald.<sup>6</sup> De ecologische

2. Op basis van de Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lidstaten, PbEG 1975, L 194/34, gewijzigd bij Richtlijn 79/869; Richtlijn van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, PbEG 1976, L 31/1, Richtlijn van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen, PbEG 1978, L 222 en Richtlijn van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, PbEG 1979, L 281/47.

3. Op basis van richtlijn 76/464/EEG.

4. HvJ EG 18 juni 2002, C-60/01; HvJ EG 8 maart 2001, zaak C-266/99; HvJ EG 14 juli 1993, zaak C-56/90; HvJ EG 12 februari 1998, zaak C-92/96; HvJ EG 25 november 1992, zaak C-337/89; HvJ EG 14 november 2002, zaak C-316/00. Het betreft bij de waterrichtlijnen veelal jurisprudentie over richtlijnen die ook de bescherming van de volksgezondheid als doel hebben.

5. HvJ EG 30 november 2006, zaak C-32/05 (Commissie vs. Luxemburg), r.o. 75.

6. Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, COM(2006)397 def., 2006/0129 (COD).

kwaliteitseisen zijn deels nieuw. Zij bestaan reeds voor zover ze betrekking hebben op de vroegere grijze-lijststoffen (Lijst II) uit richtlijn 76/464/EEG. Zij zijn nieuw voor zover ze werkelijk zien op ecologische eisen. Alle bestaande kwaliteitseisen blijven onder de KRW bestaan, hetgeen kan worden afgeleid uit het feit dat het beschermingsniveau in ieder geval niet lager mag worden dan onder de huidige regelgeving.

De eis van een 'goede toestand' van alle wateren in 2015 geldt voor die wateren die als 'natuurlijk water' door de lidstaten zijn aangewezen. Het is ook mogelijk wateren aan te wijzen als 'kunstmatig' of 'sterk veranderd'. Voor deze wateren geldt een iets lichter beschermingsregime; zij moeten wel voldoen aan de goede chemische toestand, maar kunnen voor wat de ecologische toestand betreft volstaan met een 'goed ecologisch potentieel'. Voorts kent de KRW nog een aantal mogelijkheden om – onder strikte voorwaarden – de termijn van het bereiken van de doelstellingen uit te stellen of om de doelstellingen te verlagen. De *instrumenten* waarmee de doelstellingen moeten worden verwezenlijkt, zijn enerzijds geïntegreerde stroomgebiedbeheersplannen (liefst voor het hele stroomgebied) en anderzijds maatregelenprogramma's waarin wordt aangegeven met welke maatregelen de lidstaten denken de doelen te bereiken. Bij die maatregelen horen in ieder geval alle maatregelen die moeten worden genomen op grond van een aantal bestaande richtlijnen.<sup>7</sup> Het is duidelijk dat de maatregelen en instrumenten niet alleen afkomstig kunnen zijn uit de waterregelgeving, maar ook zullen moeten bestaan uit maatregelen op grond van andere beleidsterreinen. Ook hier zal vanwege de grensoverschrijdende stroomgebieden intensieve internationale samenwerking zijn vereist. De KRW kent voorts de verplichting de kosten van 'waterdiensten' terug te winnen, in overeenstemming met het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Ten slotte is er ruim aandacht voor *publieke participatie*. Er wordt daarmee gekozen voor een combinatie van brongericht beleid en effectgericht beleid, waarbij het effectgerichte beleid uiteindelijk doorslaggevend zal zijn bij de vraag of aan de vereisten van de KRW wordt voldaan. Wordt de goede toestand van de wateren bereikt? Dáár gaat het uiteindelijk om.

### 2.1 De stroomgebiedbenadering

De lidstaten zijn verplicht om afzonderlijke stroomgebieden op hun nationale grondgebied te bepalen en om ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn stroomgebieddistricten aan te wijzen (art. 3 lid 1). Een stroomgebieddistrict wordt omschreven als 'het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren (...)' (art. 2 lid 15). Waarbij kustwateren omvatten de 'oppervlaktewateren, gelegen aan de landzijde van een lijn waarvan elk punt zich op een afstand bevindt

7. Art. 10 KRW en deel A van Bijlage VI, het betreft in ieder geval de maatregelen uit de Zwemwaterrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Drinkwaterrichtlijn (80/778), de Seveso-richtlijn, de MER-richtlijn, de Zuiveringsstoffenrichtlijn, de Richtlijn stedelijk afvalwater, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Nitraatrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de IPPC-richtlijn.

van één zeemijl zeewaarts van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, zo nodig uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater' (art. 2 lid 7). Overgangswater is 'een oppervlaktewaterlichaam in de nabijheid van een riviermonding dat gedeeltelijk zout is door de nabijheid van kustwateren, maar dat in belangrijke mate door zoetwaterstromen beïnvloed wordt' (art. 2 lid 6).

Stroomgebieddistricten omvatten dus een geheel aan met elkaar samenhangend water, inclusief oppervlakte-, grond- en zeewater, en kunnen in het zeegebied uitstrekken tot een kilometer van de basislijn of tot daar waar het zeewater in belangrijke mate door zoetwaterstromen beïnvloed wordt. Kleine stroomgebieden mogen worden samengevoegd tot één stroomgebieddistrict. Grondwater dat niet volledig een bepaald stroomgebied volgt, wordt toegewezen aan het dichtstbijgelegen of het meest geschikte stroomgebieddistrict. En kustwateren worden toegewezen aan het dichtstbijgelegen of het (de) meest geschikte stroomgebieddistrict(en) (art. 3 lid 1).

Per stroomgebieddistrict dragen de lidstaten de zorg voor het treffen van 'passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteiten', die uitvoering dienen te geven aan de KRW (art. 3 lid 2). Lidstaten mogen bestaande organisaties aanwijzen als bevoegde autoriteiten (art. 3 lid 6). Dergelijke autoriteiten dienen per 22 december 2003 te zijn aangewezen en de relevante informatie moest per 22 juni 2004 aan de Commissie zijn meegedeeld. De lidstaten zijn verplicht om per stroomgebieddistrict een stroomgebiedbeheersplan op te stellen (art. 13 lid 1).

Stroomgebiedbeheersplannen dienen in 2009 te worden gepubliceerd en worden uiterlijk in 2015 en daarna om de zes jaar getoetst en bijgesteld (art. 13 lid 6 en 7). De stroomgebiedbenadering is ook van toepassing op internationale of grensoverschrijdende stroomgebieden en is de oorsprong van de samenwerkingsverplichtingen die rusten op de lidstaten op grond van de KRW. Voor Nederland is dit van bijzonder belang omdat de vier op Nederlands gebied gelegen stroomgebieden – Maas, Rijn, Schelde en Eems – zich elk uitstrekken tot buiten de Nederlandse grenzen.

## 3 Vormen van internationale samenwerking in de KRW en de rol van internationale verdragen

De KRW refereert op verschillende plaatsen aan internationale samenwerking en ook aan internationale verdragen. Een eerste onderscheid dat gemaakt kan worden, is tussen de internationale verdragen die de KRW beoogt te implementeren (art. 1 en de preambule), en verdragen die zijn bedoeld om de samenwerkingsverplichtingen uit de KRW vorm te geven (art. 3). In het laatste geval dient nog een tweede onderscheid te worden gemaakt, namelijk tus-

sen samenwerking tussen lidstaten onderling (art. 3 lid 3 en 4) en samenwerking tussen één of meer lidstaten en derde landen (art. 3 lid 5). Deze twee laatste samenwerkingsverplichtingen vloeien voort uit de stroomgebiedbenadering. In deze paragraaf staan de rollen beschreven die internationale samenwerking en verdragen spelen bij de implementatie van de KRW.

### 3.1 Verdragen die de KRW beoogt te implementeren

Een van de doelstellingen van de KRW is ‘het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten, met inbegrip van die welke tot doel hebben de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen en elimineren, door communautaire maatregelen’ inzake prioritair gevaarlijke stoffen (art. 1 jo. art. 16 lid 3). Het doel van deze maatregelen is om ‘uiteindelijk te komen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dichtbij de achtergrondwaarde liggen en voor door de mens vervaardigde synthetische stoffen vrijwel nul bedragen’ (art. 1). Relevante internationale overeenkomsten zijn in ieder geval die verdragen waar de preambule van de KRW naar verwijst.

De preambule van de KRW verwijst naar internationale verdragen die verplichtingen inhouden om het mariene milieu te beschermen en waarbij zowel de Gemeenschap als een aantal lidstaten partij is. Hierbij gaat het in het bijzonder om het verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied,<sup>8</sup> het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR Verdrag)<sup>9</sup> en het Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging (Verdrag van Barcelona)<sup>10</sup> met het bijbehorende Protocol inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging vanaf het land (Protocol van Athene).<sup>11</sup> De KRW beoogt de Gemeenschap en de lidstaten te ‘helpen’ bij de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit de genoemde verdragen.

Voor Nederland is in het bijzonder het OSPAR Verdrag van belang, omdat het handelt over de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan, inclusief de Noordzee. Het OSPAR Verdrag beoogt, onder andere, het terugdringen en elimineren van de vervuiling van het mariene milieu vanaf het land te bewerkstelligen, waardoor er in dit kader afspraken worden gemaakt over het lozen van vervuilende stoffen op oppervlaktewater en over prioritair stoffen. Het OSPAR Verdrag sluit dus aan bij de brongerichte aspecten van de KRW.

Daarnaast verwijst de preambule van de KRW naar ‘verplichtingen van de Gemeenschap in het kader van waterbescherming en -beheer, met name het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale

meren (Helsinki Verdrag),<sup>12</sup> en de latere overeenkomsten betreffende de toepassing van dit verdrag’. De KRW stelt dat zij ‘zal bijdragen tot het honoreren van de verplichtingen van de Gemeenschap’ zoals die voortvloeien uit dergelijke verdragen (par. 35).

Zowel de Gemeenschap alsook de lidstaten, waaronder Nederland, zijn partij bij het Helsinki Verdrag. Het Helsinki Verdrag is een zogenoemd raamwerk of kaderverdrag dat de contouren voor internationale samenwerking ten aanzien van waterbeheer bepaalt, waarbij de nadere uitwerking plaatsvindt in protocollen. Een voorbeeld van een dergelijk protocol is het Protocol inzake Water en Gezondheid, op grond waarvan partijen zich verplichten om maatregelen te treffen ter verbetering van de waterkwaliteit met het oog op de bescherming van de gezondheid en het milieu. Dit protocol is nog niet geratificeerd door de Gemeenschap, wel door sommige lidstaten, maar nog niet door Nederland. Het protocol is in augustus 2005 in werking getreden.<sup>13</sup>

### 3.2 Samenwerkingsverplichtingen op grond van de KRW

Artikel 3 van de KRW verwijst niet naar specifieke internationale verdragen, maar formuleert twee verschillende samenwerkingsverplichtingen. Ten eerste, de plicht van de lidstaten om onderling samen te werken ten aanzien van het beheer van stroomgebieden die meer dan één lidstaat bestrijken (art. 3 lid 3 en 4). Ten tweede, de plicht van één of meer lidstaten om te streven naar samenwerking met derde landen ten aanzien van het beheer van stroomgebieden die zich tot buiten de grenzen van de Gemeenschap uitstrekken (art. 3 lid 5).

Artikel 3 lid 3 bepaalt dat indien een stroomgebied het grondgebied van meer dan één lidstaat bestrijkt, de lidstaten ervoor zorgen dat het wordt toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict. Daarbij heeft elke lidstaat de plicht ‘om passende administratieve regelingen te treffen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn binnen het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat gelegen is op zijn grondgebied’ (art. 3 lid 3). Daarnaast rust op de betrokken lidstaten de plicht om te zorgen voor de gecoördineerde implementatie van de krachtens de KRW te nemen maatregelen voor het gehele stroomgebiedsdistrict (art. 3 lid 4). De lidstaten kunnen daarbij gebruikmaken van bestaande structuren die in het kader van internationale overeenkomsten gevormd zijn (art. 3 lid 4).

Voorbeelden van internationale rivierenverdragen die Nederland gesloten heeft met andere lidstaten en die mede dienen ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4, zijn het Maasverdrag,<sup>14</sup> het Verdrag inzake de Bescherming van de

8. 9 april 1992, PbEG, L 73, 16 maart 1994, p. 20.

9. 22 september 1992, PbEG, L 104, 3 april 1998, p. 2.

10. 16 februari 1976, PbEG, L 240, 19 september 1977, p. 3.

11. 17 mei 1980, PbEG, L 76, 12 maart 1983, p. 3.

12. 7 maart 1992, PbEG, L 186, 5 augustus 1992, p. 42.

13. Zie website van de UN Economic Commission for Europe <[www.unece.org/env/water](http://www.unece.org/env/water)>.

14. Het op 3 december 2002 te Gent tot stand gekomen Maasverdrag (Trb. 2003, 75) is nog niet in werking, formeel geldt dus thans nog het Verdrag inzake de Bescherming van de Maas van 26 april 1994 (Trb. 1994, 149). Dit laatste verdrag zal worden vervangen door het Maasverdrag wanneer dat in werking treedt.

Schelde (Schelde Verdrag),<sup>15</sup> het Verdrag inzake de Bescherming van de Rijn (Rijnverdrag).<sup>16</sup> Bilaterale afstemming met Vlaanderen vindt plaats in het kader van het Nederlands-Vlaams Integraal Wateroverleg (NVIWO) en een viertal in 1994 ingestelde grensoverschrijdende stroomgebiedcomités. Bilaterale afstemming met Wallonië vindt plaats in het Waals-Nederlands wateroverleg. Bilaterale afstemming met Duitsland vindt plaats in het kader van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie (PGC)<sup>17</sup> en de Stuurgroep en Coördinatiegroep Eems. Ook van belang voor de implementatie van de KRW is het Trilaterale Waddenoverleg dat tussen Denemarken, Duitsland en Nederland plaatsvindt.<sup>18</sup> In artikel 3 lid 5 komt de samenwerking tussen lidstaten en derde landen aan de orde met betrekking tot stroomgebieden die zich ook tot buiten de Gemeenschap uitstrekken. In dit geval wordt bepaald dat de betrokken lidstaat of lidstaten streven naar passende coördinatie met de betrokken derde landen ‘teneinde in het gehele stroomgebiedsdistrict de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken’, waarbij de lidstaten gehouden zijn om te verzekeren dat de bepalingen van de richtlijn op hun grondgebied worden toegepast.

Het Rijnverdrag is een voorbeeld van een internationaal rivierenverdrag waarbij Nederland partij is en dat mede dient ter implementatie van artikel 3 lid 5 KRW. Via dit verdrag werken België, Duitsland, Luxemburg en Nederland (lidstaten) samen met Zwitserland (derde land). Ook de Europese Gemeenschap is partij bij het Rijnverdrag.

Voor transnationale stroomgebieden dienen bij voorkeur grensoverschrijdende stroomgebiedbeheersplannen te worden opgesteld. Voor stroomgebieden die meer dan één lidstaat bestrijken, dienen de lidstaten gecoördineerde maatregelenprogramma's op te stellen met het doel om tot één stroomgebiedbeheersplan te komen. Als dit doel niet wordt verwezenlijkt, stellen de lidstaten ten minste voor het deel van het stroomgebiedsdistrict dat binnen hun nationale grondgebied ligt, afzonderlijke plannen op (art. 13 lid 2). Voor stroomgebiedsdistricten die grenzen van de Gemeenschap overschrijden, streven de lidstaten naar het opstellen van één stroomgebiedbeheersplan. Als dat niet mogelijk blijkt, stellen zij een plan op dat ten minste het op hun grondgebied liggende deel van het stroomgebiedsdistrict omvat (art. 13 lid 3).

De samenwerkingsverplichtingen die krachtens artikel 3 op de lidstaten rusten, kunnen als volgt worden samengevat:

- Voor binnen de Gemeenschap gelegen grensoverschrijdende stroomgebieden: de plicht om te komen tot gecoördineerde implementatie van de op basis van de KRW vastgestelde milieudoelstellingen en vereiste maatregelen (resultaatsverplichting), bij voorkeur via een stroomgebiedbeheersplan (inspanningsverplichting).
- Voor die stroomgebieden die zich tot buiten de Gemeenschap uitstrekken: de plicht om te streven naar passende coördinatie met derde landen om de doelstellingen van de richtlijn voor het hele stroomgebied te bereiken (inspanningsverplichting), bij voorkeur via een stroomgebiedbeheersplan (inspanningsverplichting).

### 3.3 Een nader onderscheid

De hiervoor besproken internationale verdragen kunnen worden onderscheiden in een drietal type verdragen:

- a. Verdragen die ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4 gesloten worden tussen een beperkt aantal lidstaten onderling, zogenoemde verdragen *inter se*.
- b. Verdragen die ter implementatie van artikel 3 lid 5 gesloten worden tussen één of meer lidstaten en derde staten, zogenoemde verdragen *inter se cum tertiis*, een benaming die niet geheel voldoet als het om één lidstaat gaat.<sup>19</sup>
- c. Verdragen die gesloten worden door alle of een aantal lidstaten en derde landen en waarbij ook de Gemeenschap partij is, zogenoemde gemengde verdragen.

In het laatste geval gaat het in elk geval om die verdragen waarnaar verwezen wordt in artikel 1 en de preambule van de KRW. Bovendien hebben ook verdragen die dienen ter implementatie van artikel 3 lid 5, zoals het Rijnverdrag, een gemengd karakter omdat ook de Gemeenschap en verschillende lidstaten partij zijn bij deze verdragen.

### 3.4 De KRW en verdragen

De verdragen waar artikel 1 en de preambule van de KRW naar verwijzen, maken deel uit van het internationaalrechtelijke kader waarbinnen de lidstaten en de Gemeenschap vorm dienen te geven aan het waterbeleid. Die verdragen behelzen de minimumverplichtingen waar het beleid en het recht van de lidstaten en de Gemeenschap conform het internationaal recht aan moeten voldoen. Dergelijke verdragen leggen geen beperkingen op aan de lidstaten of de Gemeenschap om verdergaande milieueisen te stellen aan handelingen op hun territoire of binnen hun jurisdictie. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ten aanzien van dit laatste punt een uitzondering gemaakt moet worden voor schepen onder vreemde vlag. Aan deze schepen mag de kuststaat, en dus ook de Gemeenschap, onder andere in de eenkilometergrens waar de KRW van toepassing is, geen eisen stellen die zien op het ontwerp, de constructie, bemanning en uitrusting van het schip die verder gaan dan de internationale normen.<sup>20</sup>

15. Verdrag inzake de Bescherming van de Schelde van 26 april 1994 (Trb. 1994, 150).

16. Verdrag inzake de Bescherming van de Rijn van 12 april 1999 (Trb. 1999, 139).

17. De PGC werd opgericht op grond van art. 64 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren, het grondbezit in de nabijheid van de grens, het grensoverschrijdende verkeer over land en via binnenwateren en andere met de grens verband houdende vraagstukken, 1960 (Trb. 1960, 68).

18. Zie Verschuuren 2003.

19. Voor nadere informatie zie De Witte 2000 en 2002.

20. Art. 21 lid 3 VN Verdrag inzake het Recht van de Zee. Voor nadere informatie zie Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, Waarborgen voor een samenhangend beleid voor de Noordzee, april 2003.



Daarnaast verplicht de KRW de lidstaten onderling tot samenwerking ten aanzien van binnen de grenzen van de Gemeenschap gelegen grensoverschrijdende stroomgebieden. Tevens verplicht zij de lidstaten om samenwerking na te streven met derde landen ten aanzien van stroomgebieden die de grenzen van de Gemeenschap overschrijden. Zoals hiervoor reeds gesteld, gaat het in het eerste geval om een resultaatsverplichting om te komen tot gecoördineerde implementatie van milieudoelstellingen en maatregelenprogramma's per stroomgebied-district. Daaraan gekoppeld is een inspanningsverplichting om te komen tot één stroomgebiedbeheersplan. In het tweede geval gaat het om inspanningsverplichtingen om te streven naar gecoördineerde implementatie van de doelstellingen van de richtlijn, bij voorkeur door middel van één stroomgebiedbeheersplan.

Als de vraag aan de orde is of een lidstaat aan zijn verplichtingen krachtens artikel 3 lid 3, 4 en 5 van de KRW heeft voldaan, zijn het deze verplichtingen die voortvloeien uit de stroomgebiedbenadering die primair als toets zullen dienen. In dit verband is het van belang om op te merken dat artikel 3 van de KRW de lidstaten niet verplicht tot het sluiten van internationale verdragen ten aanzien van stroomgebieden die zich deels op hun grondgebied bevinden. Uiteraard kan de inhoud van dergelijke verdragen een rol spelen bij het beoordelen of een lidstaat aan zijn samenwerkingsverplichtingen krachtens artikel 3 van de KRW heeft voldaan. Echter het feit of er al dan niet een verdrag gesloten is, is op zichzelf niet bepalend voor het antwoord op de vraag of een lidstaat aan zijn samenwerkingsverplichtingen op grond van artikel 3 heeft voldaan.

Bepalend voor het antwoord op die vraag is de invulling die gegeven wordt aan de hiervoor uiteengezette resultaats- en inspanningsverplichtingen, namelijk in hoeverre er substantiële resultaten zijn geboekt door middel van de samenwerking of in hoeverre men getracht heeft deze samenwerking vorm te geven. Voor Nederland bijvoorbeeld, zullen dus de uitkomsten van alle in paragraaf 3.3 genoemde internationale samenwerkingsvormen, inclusief verdragen, bepalen of Nederland aan zijn verplichtingen inzake artikel 3 lid 3, 4 en 5 van de KRW heeft voldaan.

## 4 Aard van de relaties tussen KRW en verdragen

De vraag naar de relatie tussen de KRW en internationale verdragen doet zich om een aantal samenhangende redenen voor. Ten eerste kent het Europees recht geen afzonderlijk eigen juridisch instrument waarmee de lidstaten hun onderlinge samenwerking ter implementatie van Europese regelgeving vorm kunnen geven. Dat is de reden dat lidstaten mede gebruikmaken van verdragen.

Ten tweede hebben sommige verdragen een meervoudige rol ten opzichte van de KRW. Dit kan tot onduidelijkheden in de onderhandelingen leiden. Ten derde bestaat over de competentieverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap vaak onduidelijkheid, ook als het gaat om de bevoegdheid van de lidstaten om verdergaande maatregelen te treffen. Dit is in het bijzonder een complicerende factor, omdat de verdragen zowel verplichtingen naar Europees als ook naar internationaal recht inhouden. Deze drie onderwerpen worden in deze paragraaf achtereenvolgens besproken.

### 4.1 Samenwerking door middel van verdrag

Hoewel de KRW de lidstaten verplicht tot onderlinge samenwerking ten aanzien van het beheer van stroomgebieden die het grondgebied van meerdere lidstaten bestrijken, kent het Europees recht geen algemeen juridisch instrument ter regulering van dit type samenwerking. Zoals in de inleiding reeds is vermeld, is een lidstaat niet alleen verantwoordelijk voor het voldoen aan de samenwerkingsverplichtingen, maar ook voor het voldoen aan de achterliggende milieudoelstellingen van de richtlijn. Juist deze achterliggende milieudoelstellingen kunnen veelal slechts worden bereikt door middel van transnationale samenwerking, bestaande uit het gezamenlijk opstellen van internationale stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's voor het gehele stroomgebied. Deze situatie heeft tot gevolg dat de lidstaten ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4, onder andere, gebruikmaken van een juridisch instrument uit het internationaal recht, het verdrag.

Dit leidt tot de opmerkelijke situatie dat enerzijds op de KRW het Europees recht inzake bijvoorbeeld inwerkingtreding en implementatie van toepassing is, terwijl anderzijds op de instrumenten die dat recht beogen te implementeren, het internationaal recht van toepassing is, alsmede de nationale regelgeving van de afzonderlijke lidstaten inzake bijvoorbeeld de inwerkingtreding en implementatie van verdragen. In het laatste geval, bij het sluiten van verdragen, hebben de lidstaten meer vrijheid van handelen dan onder Europees recht.

Deze situatie hangt samen met de kenmerken van de Europese rechtsorde enerzijds en met de kenmerken van het internationaal recht anderzijds. Ten eerste komt het Europees recht tot stand door middel van besluitvormingsprocedures die niet vereisen dat elke lidstaat instemt met de regeling in kwestie. Ten tweede kan de Europese rechter – en dat zijn zowel de nationale rechters als ook het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg – nationale wetgeving die in strijd is met het Europees recht, buiten toepassing verklaren. Dit in tegenstelling tot het internationaal recht dat staten slechts juridisch bindt als zij met dat recht hebben ingestemd en ten aanzien waarvan voor bijvoorbeeld Nederland geldt dat de Nederlandse rechter slechts Nederlandse wetten buiten toepassing kan verkla-

ren als het gaat om eenieder verbindende bepalingen van geschreven recht (art. 94 Grondwet).<sup>21</sup>

De grotere vrijheid die de lidstaten hebben bij het sluiten van verdragen ter implementatie van de KRW, kan op gespannen voet staan met het primaat van het Europees recht binnen de Europese rechtsorde. De KRW omzeilt deze problematiek, omdat zij ter implementatie van artikel 3 lid 3 en 4 het sluiten van verdragen tussen de lidstaten niet verplicht stelt. Zij sluit daarentegen aan bij de resultaatsverplichting om te komen tot gecoördineerde maatregelenprogramma's en de inspanningsverplichting om te komen tot stroomgebiedbeheersplannen voor het hele stroomgebied, alsmede het achterliggende doel dat alle lidstaten binnen een transnationaal stroomgebied uiteindelijk aan alle (milieu)verplichtingen van de richtlijn voldoen.

Het voorgaande betekent dat hoewel een verdrag een voor de hand liggend instrument kan zijn om mede vorm te geven aan de samenwerkingsverplichtingen op grond van artikel 3 lid 3 en 4 van de KRW, de lidstaten ter implementatie van die samenwerkingsverplichtingen geen gebruik kunnen maken van de vrijheid die het verdragsinstrument hun zou kunnen bieden. Althans, voor zover het gebruik van die vrijheid tot strijd met de verplichtingen van de lidstaten op grond van de KRW zou leiden. De lidstaten blijven dus te allen tijde gehouden de verplichtingen zoals in de KRW vastgelegd te implementeren, ook als zij ervoor kiezen om door middel van een verdrag inhoud te geven aan die verplichtingen.

Ten aanzien van verdragen die worden gesloten ter implementatie van artikel 3 lid 5 van de KRW, is *mutatis mutandis* een vergelijkbare redenering van toepassing. In dit geval gaat de KRW immers uit van de inspanningsverplichting die op de lidstaten rust om tot implementatie van de doelstellingen van de KRW te komen voor het hele stroomgebied, bij voorkeur door middel van een stroomgebiedbeheersplan. Wel is in dit laatste geval het verdrag bij uitstek het instrument om in juridische zin vorm te geven aan internationale samenwerking. Andere instrumenten zijn weliswaar beschikbaar – denk aan ministeriële verklaringen – maar dat zijn veelal geen juridisch bindende instrumenten. Uiteraard is op de verhouding tussen enerzijds derde landen en anderzijds de lidstaten en de Gemeenschap het internationaal recht van toepassing. Ook in dit geval stelt de KRW de uiteindelijke verplichting om samen te werken, en niet het instrument om dat te kunnen bewerkstelligen, centraal.

## 4.2 De meervoudige rol van sommige verdragen

De relatie tussen de KRW en de hiervoor besproken internationale verdragen is in de praktijk vaak niet eenduidig. Zo dient de KRW enerzijds ter implementatie van de internationale verplichtingen die voortvloeien uit verdragen waaraan lidstaten en de Gemeenschap gebonden zijn; anderzijds kunnen lidstaten gebruikmaken van bestaande verdragen om aan hun verplichtingen te voldoen die voortvloeien uit de KRW. Daarbij is vooral problematisch het feit dat in sommige gevallen één en hetzelfde verdrag deze twee rollen vervult.

Het gaat bij deze problematiek in het bijzonder om gemengde verdragen. Hierbij kan worden gedacht aan verdragen zoals het OSPAR Verdrag, dat, onder andere, de vervuiling van het mariene milieu vanaf het land reguleert, in het kader waarvan regels ten aanzien van prioritair stoffen kunnen worden vastgesteld. Deze regels gelden ook voor bedrijven die bovenstrooms op rivieren lozen. Dergelijke afspraken worden door de lidstaten en de Gemeenschap via het raamwerk van de KRW, inclusief samenwerking tussen de lidstaten op grond van artikel 3, geïmplementeerd. De lidstaten en de Gemeenschap kunnen echter het OSPAR Verdrag ook gebruiken om afspraken te maken met derde landen over bijvoorbeeld lozingsnormen die in het raamwerk van de KRW zijn overeengekomen, en zodoende aspecten van de KRW met derde landen implementeren. Daarbij gaat het echter niet om de in artikel 3 lid 5 bedoelde samenwerking, omdat het doel van het OSPAR Verdrag een andere is. Ook het Helsinki Verdrag kan, net als het OSPAR Verdrag, deze dubbelrol vervullen.

Ook bij gemengde verdragen die zien op het beheer van een specifieke rivier, zoals bijvoorbeeld het Rijnverdrag, kan deze problematiek een rol spelen, omdat ook een verdrag als het Rijnverdrag meerdere rollen vervult ten opzichte van de KRW. Ten eerste kunnen de lidstaten een dergelijk verdrag gebruiken om hun onderlinge samenwerkingsverplichting op grond van artikel 3 lid 3 en 4 van de KRW te implementeren. Ten tweede kunnen de lidstaten dit type verdragen gebruiken ter implementatie van de in artikel 3 lid 5 van de KRW opgenomen samenwerkingsverplichting met derde landen, waarbij in verband met de door hen gedeelde bevoegdheden zowel de Gemeenschap als de lidstaten betrokken zijn. Ten derde kunnen in het kader van een verdrag zoals het Rijnverdrag internationaal afspraken worden gemaakt met derde landen over bijvoorbeeld ecologische doelstellingen of prioritair stoffen. Aan die afspraken zijn vervolgens de Gemeenschap en de lidstaten conform het internationaal recht gebonden. De KRW vormt het raamwerk, met daarmee verbonden de nationale wetgeving van de lidstaten, waarbinnen de Gemeenschap en de lidstaten dergelijke afspraken implementeren.

De meervoudige rol van sommige verdragen kan ertoe leiden dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is waarover bij de totstandkoming van internationale verdragen precies onderhandeld wordt. Sterker, het roept vragen op zoals die over welke rol het internationaal recht speelt in verdragen *inter se*. Terwijl de KRW deze vragen vermijdt

21. De rol van de nationale rechter bij het toepassen van het internationaal recht is afhankelijk van de nationale rechtsorde van staten en verschilt per lidstaat van de Europese Unie. In sommige lidstaten, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, is de nationale rechter bijvoorbeeld niet bevoegd om nationale wetgeving te toetsen aan verdragen, ook niet als het gaat om bepalingen die eenieder kunnen verbinden. In die gevallen dient het internationaal recht eerst te worden omgezet in nationaal recht alvorens dat internationaal recht kan doorwerken in de nationale rechtsorde.

door te focussen op de resultaats- en inspanningsverplichtingen, blijft het gebrek aan een juridisch instrument om samenwerkingsverplichtingen vorm te geven problematisch. De ontwikkeling van een dergelijk instrument zou tegemoetkomen aan de verwarrende relatie tussen de KRW en internationale verdragen en zou de ontwikkeling van transnationaal recht binnen de Europese Gemeenschap ten goede komen.

### 4.3 Gedeelde competentie en verdergaande maatregelen

Een nadere complicerende factor die samenhangt met het feit dat de lidstaten en de Gemeenschap competenties delen op het gebied van waterbeleid, is dat de lidstaten op grond van artikel 176 EG-Verdrag (EG) bevoegd zijn om verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen en te handhaven, ook in het kader van internationale verdragen. Deze mogelijkheid is aan een aantal voorwaarden geboden. Zo mag het alleen om verdergaande maatregelen gaan, niet om minder vergaande maatregelen. Tevens moet het gaan om milieumaatregelen die zijn gebaseerd op art. 175 EG (en niet op bijvoorbeeld art. 95, 133 of 37 EG), omdat het een zogenoemde minimumharmonisatie betreft. Voorts moeten de verdergaande maatregelen niet in strijd komen met andere – meer algemene – bepalingen van Europees recht, zoals bijvoorbeeld het vrij verkeer van goederen en regels met betrekking tot mededinging. Het gaat hier om maatregelen die genomen worden boven op de maatregelen die op grond van de KRW vereist zijn. Een aantal elementen speelt in dit kader een rol. Ten eerste geeft de Europese Commissie er veelal de voorkeur aan om pas nadat binnen de Gemeenschap maatregelen zijn overeengekomen, met derde landen tot onderhandelingen over te gaan in het kader van gemengde verdragen. Het gaat hierbij vooral om in principe niet gebiedsgebonden beleidsonderwerpen, zoals bijvoorbeeld prioritaire stoffen en mogelijk ook maatregelen ter beheersing van grondwaterverontreiniging.<sup>22</sup> Deze Gemeenschapsmaatregelen gelden dan voor de gehele Gemeenschap. Het aannemen van verdergaande maatregelen in gemengde verdragen conflicteert dan met de wens van de Gemeenschap om binnen de Gemeenschap tot uniformiteit te komen, ongeacht het feit dat artikel 176 EG de lidstaten hiertoe de bevoegdheid verleent.

Ten tweede als verdergaande maatregelen worden getroffen door een lidstaat, door de lidstaten onderling of door één of meer lidstaten samen met derde landen, dan dienen die maatregelen, voor zover zij de lidstaten raken, te conformeren aan het Europees recht. Dit houdt in dat de Europese Commissie in kennis moet worden gesteld van de maatregel en dat de Europese Commissie zich een oordeel zal vormen over de compatibiliteit van die maatregel met het Europees recht (art. 176 EG), alsmede met andere vereisten die voortvloeien uit het EG-Verdrag. Als voorbeeld kan dienen het geschil tussen Nederland en de

Europese Commissie over een door Nederland uitgevaardigd verbod op het gebruik van chloorparaffines waarvan de Europese Commissie in kennis is gesteld ex artikel 95 lid 4 EG.<sup>23</sup> In deze zaak was de Commissie van oordeel dat zij moest worden geïnformeerd over de nationale maatregelen én dat zij deze moest goedkeuren wanneer het gaat om gebruik dat niet is genoemd in Richtlijn 2002/45/EG.<sup>24</sup> Ook in de twee hier genoemde gevallen kan slechts de jurisprudentie van het Hof van Justitie uitsluitend geven en in alle gevallen is het primaat van het Europees recht binnen de Gemeenschap aan de orde.

Een derde complicerende factor die zich kan voordoen, is als het Hof van Justitie een verdergaande maatregel die overeengekomen is in het kader van een internationaal verdrag, in strijd met het Europees recht verklaart. In dat geval zouden de lidstaten het internationaal recht schenden als zij niet overgaan tot implementatie van die maatregel en zouden zij het Europees recht schenden als zij wel tot implementatie zouden overgaan. In het geval van *inter-se* verdragen is dit probleem van beperkte aard, omdat immers alle partijen bij een dergelijk verdrag gebonden zijn aan het Europees recht en zij dus de overeengekomen maatregel zullen moeten intrekken of wijzigen. In het geval van een gemengd verdrag is de situatie complexer, omdat in dat geval de lidstaten bij niet-implementatie van de verplichting het internationaal recht zouden schenden jegens de derde landen die partij zijn bij het verdrag. Toch lijkt dit probleem van beperkte omvang. Ten eerste is bij de meeste gemengde verdragen waar het in relatie tot de KRW om gaat, ook de Gemeenschap partij. Verwacht mag worden dat de Europese Commissie zal waken voor het overeenkomen van maatregelen die niet conform het Europees recht zijn. De Gemeenschap zal zelf ook aan die maatregelen gebonden zijn. Ten tweede verplicht het beginsel van de gemeenschapstrouw (art. 10 EG) de lidstaten om samen te werken met de Europese Commissie in het kader van dergelijke verdragen, ook als de Gemeenschap niet zelf partij is.

## 5 Toepasselijk recht en de bevoegde rechter

Een complicerende factor in de relatie tussen de KRW en verdragen die dienen ter implementatie van die richtlijn, is dat die verdragen verplichtingen inhouden naar internationaal en naar Europees recht. Zowel *inter-se* als gemengde verdragen zijn qua juridische vorm verdragen naar internationaal recht. Dit betekent dat ten aanzien van de inwerkingtreding, interpretatie en toepassing van die verdragen het internationaal recht van toepassing is. Ten tweede hebben beide typen verdragen ook een band met het Europees recht. Dit betekent dat, althans waar het de lidstaten en de Gemeenschap betreft, het Europees

22. Anders ligt dit bij specifieke ecologische doelstellingen, die worden overeengekomen voor bepaalde gebieden, en dus gebiedsgebonden zijn, en per definitie niet voor alle lidstaten gelijkelijk van toepassing kunnen zijn.

23. Zie zaak C-103/04, op dit moment aanhangig bij het Hof van Justitie.

24. PbEG 2002, L 177/21.

recht van toepassing is. En dat recht gaat binnen de Gemeenschap voor op het internationaal recht (het beginsel van het primaat van het Europees recht).

### 5.1 De jurisprudentie van het Hof van Justitie

Op basis van de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie is duidelijk dat het Hof verdragen die een band hebben met het Europees recht, beschouwt als onderdeel van de Europese rechtsorde en die verdragen dus interpreteert en toepast. Op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de relatie tussen het Europees recht en internationale verdragen:

- Het Europees recht heeft binnen de rechtsorde van de Gemeenschap het primaat. Dit betekent dat *inter-se*-verdragen, alsmede besluiten genomen op basis van die verdragen verenigbaar dienen te zijn met het Europees recht.<sup>25</sup> Met andere woorden, de internationaal rechtelijke regel dat later in de tijd gesloten verdragen voorrang hebben op eerder in de tijd gesloten verdragen,<sup>26</sup> is niet van toepassing in relatie tot het Europees recht.
- Ook door lidstaten met derde landen gesloten verdragen dienen verenigbaar te zijn met het Europees recht.<sup>27</sup> De enige uitzonderingen hierop zijn verdragen die door de lidstaten zijn gesloten met derde landen voordat de betrokken lidstaat lid werd van de Gemeenschap.<sup>28</sup>
- Internationale verdragen waar de Gemeenschap partij bij is, inclusief gemengde verdragen, vormen een integraal onderdeel van de rechtsorde van de Gemeenschap.<sup>29</sup>
- Onder de verdragen die deel uitmaken van de rechtsorde van de Gemeenschap, vallen ook verdragen die betrekking hebben op beleidsonderdelen waarover de Gemeenschap bevoegd is, maar waarbij de Gemeenschap geen partij kan worden, gegeven de bepalingen van het verdrag in kwestie.<sup>30</sup>
- Een verdrag waarbij de Gemeenschap geen partij is en dat een beleidsterrein betreft waarop de Gemeenschap (nog) geen bevoegdheden heeft uitgeoefend, behoort niet tot de rechtsorde van de Gemeenschap.<sup>31</sup>

25. Zaak C-3/91 (Exporteur SA/Lor SA et Confiserie du Tech), [1992], ECR I-5529, par. 8 (voor nadere informatie zie De Witte 2000 en 2002).

26. Art. 30 Weens Verdragenverdrag.

27. De zogenoemde Open Skies cases: zaak C-467/98 (Commissie/Denemarken), [2002], ECR I-9591; zaak C-468/98 (Commissie/Zweden), [2002], ECR I-9597; zaak C-469/98 (Commissie/Finland), [2002], ECR I-9627; zaak C-471/98 (Commissie/België), [2002], ECR I-9681; zaak C-472/98 (Commissie/Luxemburg), [2002], ECR I-9741; zaak C-475/98 (Commissie/Oostenrijk), [2002], ECR I-9797; zaak C-476/98 (Commissie/Duitsland), [2002], ECR I-9855; zaak C-466/98 (Commissie/Groot-Brittannië en Noord-Ierland), [2002], ECR I-9427 (voor een bespreking zie Holdgaard).

28. Art. 307 EG.

29. Zaak 181/73 (Haegeman/België), [1974], ECR 499, par. 4-6 en zaak 12/86 (Demirel/Stadt Schwabisch Gmund), [1987], ECR 3719, par. 6-12 (voor een bespreking van recente jurisprudentie zie Koutrakos).

30. Opinie 2/91, [1993], ECR I-1061, par. 5-6.

31. Zaak C-379/92 (Peralta), [1994], ECR I-3453.

- Besluiten die tot stand komen in het kader van internationale verdragen die deel uitmaken van de rechtsorde van de Gemeenschap, worden door het Hof van Justitie in verband met de ‘directe band’ die zij hebben met het verdrag in kwestie, beschouwd als een integraal onderdeel van de rechtsorde van de Gemeenschap;<sup>32</sup> daarbij kan het ook gaan om juridisch niet-bindende besluiten, zoals aanbevelingen.<sup>33</sup>
- Het Hof van Justitie zal ook vaststellen of een bepaling van een verdrag rechtstreeks toepasselijk is, oftewel direct werkt. Daarbij hanteert het Hof het volgende criterium. Een bepaling moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn ‘wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor welke uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is’.<sup>34</sup> In dit kader is de uitspraak van het Hof van Justitie van belang waarin het Hof bepaalde dat artikel 6 lid 3 van het Protocol van Athene bij het Verdrag van Barcelona en artikel 6 lid 1 van het herziene Protocol directe werking hebben. De betreffende bepalingen stellen lozingen van bepaalde prioritair stoffen in het Middellandse Zeegebied vergunningplichtig. Daarbij ging het om wat aangemerkt zou kunnen worden als verdergaande beschermingsmaatregelen ex artikel 176 EG, die de lidstaten die partij zijn bij het Protocol, op grond van het internationaal recht hadden moeten treffen. Het Hof achtte zich bevoegd om ook die bepalingen te interpreteren en stelde vast dat het ontbreken van implementatiewetgeving op Gemeenschapsniveau de lidstaten niet ontslaat van de verplichting tot implementatie van de bedoelde bepaling.

### 5.2 De KRW, verdragen en geschillen

In de situatie waarin het Hof van Justitie moet oordelen over een geschil aangaande een verdrag dat in verband staat met de KRW, en er dus een relatie gelegd kan worden tussen het verdrag en het Europees recht,<sup>35</sup> zal het Hof dat verdrag en de besluiten genomen op grond van dat verdrag in zijn oordeelsvorming betrekken. In verband met het primaat van het Europees recht kan er zo een situatie ontstaan waarin het Hof van Justitie een internationaal overeengekomen besluit strijdig acht met het Europees recht, als gevolg waarvan één of meer lidstaten hun internationaalrechtelijke verplichting zouden kunnen schenden, of althans moeten gaan heronderhandelen over

32. Zaak 30/80 (Griekenland/Commissie), [1989], ECR 3711 en zaak C-192/89 (Sevince), [1990], ECR I-3461.

33. Zaak C-188/91 (Shell), [1993], ECR I-363.

34. Par. 39, zaak C-213/03, 15 juli 2004, waarin naar eerdere jurisprudentie verwezen wordt i.b.b. de arresten Demiral, par. 14 en Wählergruppe Gemeinsam, C-171/01, I-4301, par. 54.

35. Vergelijk met de zaak-Peralta (noot 31), waar het Hof van oordeel was dat er op dat moment een onvoldoende band was tussen het Marpol Verdrag van 2 november 1973 (met Protocollen en Bijlagen en Aanhangsels (Trb. 1975, 147) en met het Protocol bij dat Verdrag van 17 februari 1978 met Bijlage en Aanhangsels (Trb. 1978, 188)) en de Europese rechtsorde, omdat de Gemeenschap noch bevoegdheden had uitgeoefend ten aanzien van vervuiling door scheepvaartactiviteiten, noch partij was bij dat verdrag.

het genomen besluit. De kans dat een dergelijke situatie zou ontstaan ten aanzien van verdragen die een band hebben met de KRW, lijkt echter gering. Het ligt meer voor de hand dat het Hof van Justitie een juridische betekenis zal geven aan afspraken gemaakt in internationale verdragen die van betekenis zullen worden in de Europese Gemeenschap.

Veel problematischer is het als lidstaten hun onderlinge geschillen aangaande een verdrag dat verband houdt met het Europees recht, voorleggen aan een internationale rechter of arbitragecollege. Het probleem dat zich in zo'n geval kan voordoen, is dat als gevolg van de relatie die er bestaat tussen het Europees recht en het verdrag, de interpretatie en toepassing van het Europees recht aan de orde is. Als dat het geval is, dan is de verplichting die krachtens artikel 292 EG op de lidstaten rust, in het geding. Op grond van deze bepaling zijn de lidstaten verplicht om geschillen betreffende de uitleg en toepassing van het Europees recht voor te leggen aan de Europese rechter.<sup>36</sup> Een dergelijke situatie deed zich voor in het geschil tussen Ierland en het Verenigde Koninkrijk, de zogenoemde *MOX Plant*-zaak, dat aan een internationaal arbitragecollege was voorgelegd.<sup>37</sup> De zaak is door het arbitragecollege opgeschort totdat het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan.<sup>38</sup> Het arrest van het Hof van Justitie is inmiddels verschenen en geconstateerd moet worden dat het Hof van Justitie ervan uitgaat dat het exclusieve jurisdictie heeft met betrekking tot geschillen tussen lidstaten die voortvloeien uit een gemengd verdrag, zoals United Nations Convention on the Law of the Sea, voor zover een dergelijk verdrag tussen lidstaten deel uitmaakt van de 'Community Legal order'.<sup>39</sup>

In het licht van de gang van zaken in deze arbitrage blijkt dat telkens goed nagegaan moet worden of Europees recht in het geding zou kunnen zijn in een bepaald geschil tussen verschillende lidstaten. Wanneer dat het geval is, dient te worden vermeden dat een geschil aan een andere rechter dan de Europese rechter wordt voorgelegd. Artikel 10 EG, inzake gemeenschapstrouw, vereist een dergelijke houding.

In het geval van een geschil tussen één of meer lidstaten en/of de Gemeenschap en een derde land ligt de situatie anders. Een dergelijk geschil kan slechts worden voorgelegd aan een internationale rechter of arbitragecollege. Derde landen kunnen immers niet voor de Europese rechter verschijnen en op de rechtsbetrekkingen tussen derde landen en één of meer lidstaten en/of de Gemeenschap is het internationaal recht van toepassing.

36. In het bij het Rijnverdrag overeengekomen Protocol van ondertekening wordt expliciet bepaald dat geschillen waarbij geen derde landen betrokken zijn, conform art. 292 EG (art. 219 oud) beslecht dienen te worden.

37. Permanent Hof van Arbitrage, press release, 14 november 2003, zie <[www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org)>.

38. De procedure betreft een procedure van de Europese Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk inzake de nucleaire installaties die in de *MOX Plant*-zaak een rol spelen. Het gaat daarbij om de gebrekkige toegang die aan Gemeenschapsinspecteurs verleend is, met als gevolg dat bepaalde opslagfaciliteiten voor nucleair afval niet geïnspecteerd konden worden.

39. HvJ EG, zaak C-459/03.

## 6 Concluderende opmerkingen

De meerzijdige relatie die bestaat tussen internationale en Europese juridische instrumenten brengt een situatie mee die kan worden omschreven als 'multi-levelgovernance'. Naar onze mening zorgt dit voor een complexe situatie, nu het Europees recht geen juridisch instrument kent met behulp waarvan de verschillende lidstaten hun samenwerkingsverplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht, vorm kunnen geven. Als gevolg daarvan maken lidstaten gebruik van het internationaal recht, in het bijzonder van verdragen, om de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht te implementeren. Ondanks dat het Hof van Justitie meer duidelijkheid heeft gegeven over de relatie tussen internationale verdragen en verplichtingen die voortvloeien uit Europese regelgeving, blijft de verhouding tussen internationaal en Europees recht moeizaam, nu lidstaten eenmaal meer vrijheid hebben onder het internationaal recht dan onder het Europees recht. De ontwikkeling van een Europees-rechtelijk instrument om de samenwerking tussen lidstaten vorm te geven, is met name van belang bij zaken die nu in verdragen *inter se* worden geregeld. Wij zijn echter van mening dat juist bij deze verdragen de verhouding tussen het Europees en het internationaal recht het meest problematisch is. In alle andere situaties is het verdrag de enige wijze waarop samenwerking juridisch vorm gegeven kan worden nu het dan immers gaat om lidstaten en/of de Gemeenschap enerzijds en derde landen anderzijds.

De samenwerkingsverplichtingen die op grond van artikel 3 lid 3, 4 en 5 KRW op de lidstaten rusten, vloeien rechtstreeks voort uit de gekozen stroomgebiedbenadering, die de kern van de KRW vormt. Voortbordurend op deze stroomgebiedbenadering is het zeer wel denkbaar dat de KRW zou voorzien in een Europeesrechtelijke transnationale 'bevoegde autoriteit', bijvoorbeeld (maar niet per se) in de vorm van een transnationaal waterschap. Een dergelijk transnationaal instrument zou het de lidstaten makkelijker maken te voldoen aan de samenwerkingsverplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien (in het bijzonder die uit art. 3 lid 3 en 4), en zou voorkomen dat zij gebruik moeten maken van het internationaal recht. Het zou ook deze transnationale autoriteit moeten zijn die voor het Hof van Justitie moet verschijnen wanneer niet aan de verplichtingen (in het bijzonder de milieudoelstellingen) van de richtlijn wordt voldaan, bijvoorbeeld omdat onvoldoende maatregelen zijn genomen binnen een bepaald stroomgebied.

Wij begrijpen dat het politieke klimaat in Europa (nog) niet rijp is voor een dergelijk instrument. Lidstaten geven ook zelf de voorkeur aan de vrijheid die het internationaal recht hun biedt. Toch verdient het in onze ogen aanbeveling door te denken over een geschikt Europees juridisch instrument voor internationale of transnationale samenwerking. Een dergelijk instrument kan ervoor zorgen dat de inhoudelijke eisen uit het Europees waterrecht in balans komen met de institutionele aspecten van het

Europees recht. Het vormgeven van deze transnationale samenwerkingsverbanden onder internationaal recht verdient in onze ogen geen aanbeveling, al was het maar om de immuniteit die deze internationale samenwerkingsvormen zullen genieten.

Bij de ontwikkeling van een transnationaal waterrecht binnen de Europese Gemeenschap zouden internationale verdragen tussen verschillende lidstaten idealiter een bescheiden rol moeten spelen. In de nabije toekomst hebben de lidstaten echter geen andere keus dan gebruikmaken van internationale verdragen om de samenwerkingsverplichtingen die uit het Europees recht – en in het bijzonder de KRW – voortvloeien, vorm te geven.

## Literatuur

Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland, nota van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, april 2004, Kamerstukken II 2003/04, 28 808, nr. 12.

Bohne, E. (red.), Tagungsband Ansätze zur Kodifikation des Umweltrechts in der Europäischen Union: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 169, Berlin: Duncker & Humblot 2005.

Dieperink, C., Tussen zout en zalm, lessen uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling (diss.), Amsterdam: Thesis Publishers 1997.

Dieperink, C. & P. Glasbergen, Het beheer van onze internationale rivieren: lessen uit de ontwikkeling van de Rijn-, Maas- en Scheldecommissies, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen & H.J.M. Havekes (red.), De staat van water, Lelystad: Vermande 1999.

Grimeaud, D., Reforming EU Water Law, Towards Sustainability, *European Environmental Law Review*, maart 2001.

Grimeaud, D., The EC Water Framework Directive – An Instrument for Integrating Water Policy, *RECIEL* 13 (1), 2004.

Hey, E., The European Community's Courts and International Environmental Agreements, 7 *Review of European Community & International Environmental Law* 1998, p. 4-10.

Holdgaard, R., The European Community's Implied External Competence after the Open Skies Cases, 8 *European Foreign Affairs Review* 2003, p. 365-394.

*Journal for European Environmental & Planning Law* (JEEPL3/2004), dat grotendeels gewijd is aan de implementatie van de Kaderrichtlijn water in diverse lidstaten. Keitz, Von / Schmalholz (red.), *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, ESV 2002.

Koutrakos, P., The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure, 7 *European Foreign Affairs Review* 2002, p. 25-52.

Maes, F., & L. Lavrysen (red.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Brugge: Die Keure 2003.

Neuray, J., (red.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Droit européen,

*Droit interne – Droit compare*, Brussel: Bruyant 2005. Nollkaemper, A. & E. Hey, Implementation of the LOS Convention at Regional Level: European Community Competence in Regulating Safety and Environmental Aspects of Shipping, 10 *International Journal of Marine and Coastal Law* 1995, p. 281-300.

Rijswick, H. van, (red.), *The Waterframework Directive, Implementation into German and Dutch Law*, Utrecht: CELP/NILOS 2003.

Rijswick, H. van, A.A. Freriks, C.W. Backes & R.J.G.M. Widdershoven, *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, Utrecht: STOWA 2003.

Verschuuren, J., Towards a Trilateral Convention on the Waddensea, The Relations between International Treaties and EC-Directives and the Westerschelde Case, in: Lambers e.a., *Trilateral or European Protection of the Waddensea?*, Den Haag 2003.

Villeneuve, C.H.V. de, Grenswaterlopen en de stroomgebiedbenadering, in: A. Driesprong, M.V. van Ginkel, H.G. Heegstra & W.H.M.A. Pluimakers (red.), *Lex aquarum, Liber amicorum*, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving opgedragen aan mr. J.H.A. Teulings, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000, p. 73-83.

Witte, B. de, Old-fashioned Flexibility: International Agreements between Member States of the European Union, in: G. de Búrca & J. Scott (red.), *Constitutional Change in the European Union: From Uniformity to Flexibility*, 2000, p. 31-58.

Witte, B. de, Internationale verdragen tussen de lidstaten van de Europese Unie, Preadvis Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (NVIR), Medelingen van de NVIR, nr. 123, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2002, p. 79-131. ■

# Jurisprudentie- bespreking

## Recente rechtspraak HvJ inzake de MER-richtlijn

Mr. B.A. Beijen\*

### 1 Inleiding

In deze jurisprudentiebespreking komt recente rechtspraak van het Hof van Justitie over de MER-richtlijn<sup>1</sup> aan de orde. Het gaat om twee zaken uit november 2006, te weten zaak C-486/04 (Commissie/Italië)<sup>2</sup> en zaak C-216/05 (Commissie/Ierland).<sup>3</sup> Het arrest tegen Ierland gaat met name over de reikwijdte van de implementatieverplichtingen en de vrijheid die richtlijnen laten aan lidstaten om procedurele beperkingen vast te stellen. In de zaak tegen Italië draait het om de samenhang tussen verschillende milieurichtlijnen. Ook voor het wetgevingsproces in Nederland zijn deze uitspraken daarom relevant. Bovendien hebben de uitspraken niet alleen gevolgen voor de wetgeving over de milieueffectrapportage, maar voor het gehele omgevingsrecht.

### 2 Commissie/Ierland: betalen voor inspraak

#### 2.1 Het arrest

De zaak tegen Ierland draait om de omzetting van de MER-richtlijn, en met name de mogelijkheid om een financiële bijdrage te eisen van personen die geraadpleegd wensen te worden in een vergunningsprocedure. Artikel 6 lid 2 MER-richtlijn bepaalt dat bij een aanvraag van een vergunning bepaalde informatie aan het publiek beschik-

baar moet worden gesteld, zodat ‘het betrokken publiek’ de gelegenheid krijgt zijn mening hierover te geven voordat de vergunning wordt verleend. Lid 3 geeft de lidstaten vervolgens de vrijheid om de ‘bijzonderheden van deze raadpleging te bepalen’, waarbij een aantal elementen met name wordt genoemd. Deze zien bijvoorbeeld op de vaststelling van ‘het betrokken publiek’, de wijze van informatieverstrekking aan het publiek, details voor de raadpleging van het publiek en het vaststellen van termijnen voor de raadpleging en het nemen van besluiten. Over het vragen van een financiële vergoeding is hier echter niets bepaald.

Op grond van de ‘Planning and Development Act 2000’ (hierna: PDA 2000) kan een administratieve vergoeding worden geëist van personen die in procedures over bestemmingsplannen en in beroepsprocedures daarover opmerkingen indienen of hun standpunt kenbaar maken. Deze vergoeding geldt overigens voor de gehele ruimtelijke-ordeningsprocedure, dus niet alleen voor inspraak bij de MER-richtlijn.<sup>4</sup> Opmerkingen zijn mogelijk op twee niveaus: in eerste instantie bij de lokale autoriteiten (art. 33 lid 2 sub c PDA 2000) en vervolgens bij de beroepscommissie inzake ruimtelijke ordening (art. 130 lid 1 sub a PDA 2000). In de procedure bij de lokale autoriteiten moet een vergoeding van € 20 worden betaald, terwijl bij de beroepscommissie nog eens € 45 verschuldigd is. Voor de goede orde: de vergoeding voor opmerkingen in de beroepsprocedure geldt voor personen die geen partij zijn in het geding (r.o. 6 en art. 130 PDA 2000), en is dus niet te vergelijken met een soort griffierecht. Overigens is er een vrijstelling voor overheidsorganen en een aantal belangengorganisaties op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu.<sup>5</sup> De heffingen zijn dus met name gericht op particulieren.

\* Barbara Beijen is als aio verbonden aan de Disciplinarygroep staats- en bestuursrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht.

1. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1983 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG 1985, L 175, p. 40), zoals gewijzigd door Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 (PbEG 1997, L 73, p. 5), hierna te noemen ‘MER-richtlijn’.
2. Zaak C-486/04 (Commissie/Italië), 23 november 2006, n.n.g.
3. Zaak C-216/05 (Commissie/Ierland), 9 november 2006, M en R 2007, nr. 13, m.n.t. JJ en KJ.

4. Zaak C-216/05 (Commissie/Ierland), conclusie A-G Stix-Hackl, punt 6-7.
5. Zaak C-216/05 (Commissie/Ierland), conclusie A-G Stix-Hackl, punt 10.

De kernvraag in dit arrest is of het vragen van een dergelijke vergoeding voor inspraak in strijd is met de MER-richtlijn.

De Commissie voert een aantal redenen aan waarom het vragen van een vergoeding om gebruik te mogen maken van inspraak in strijd zou zijn met de richtlijn.

Ten eerste staat de MER-richtlijn het vragen van een dergelijke vergoeding nergens expliciet toe. Nu andere richtlijnen, zoals de richtlijn betreffende toegang tot milieu-informatie (richtlijn 90/313), wel uitdrukkelijk in zo'n heffing voorzien, betekent het feit dat dat in de MER-richtlijn niet is gebeurd, volgens de Commissie dat dit ook niet is toegestaan (r.o. 13). Ierland, de advocaat-generaal en het Hof komen echter alle tot de conclusie dat deze redenering onjuist is. Richtlijnen bieden de lidstaten immers een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot de te kiezen middelen, zolang zij het voorgeschreven resultaat bereiken (r.o. 26). Deze vrijheid volgt uit art. 10 EG (gemeenschapstrouw) en art. 249 EG, derde alinea (de definitie van een richtlijn).

Het Hof oordeelt dan ook:

‘(...) behoeft immers slechts te worden opgemerkt dat de omstandigheid dat volgens een andere richtlijn de heffing van een vergoeding uitdrukkelijk is toegestaan, geen grond is voor een algemeen vermoeden dat de gemeenschapswetgever een vergoeding alleen dan heeft willen toestaan wanneer hij daarin uitdrukkelijk heeft voorzien’ (r.o. 27).

Nu de richtlijn het vragen van een financiële bijdrage niet expliciet verbiedt, zijn de lidstaten dus in principe vrij om dit in hun nationale wetgeving te regelen.

Ten tweede voert de Commissie aan dat de lidstaten, gelet op de formulering van artikel 6 lid 2 en 3 van de MER-richtlijn, wel bepaalde ‘bijzonderheden’ van de procedure mogen regelen, maar het vragen van een vergoeding voor inspraak zou daar volgens de Commissie niet onder vallen (r.o. 15). Ook dit argument wordt door het Hof verworpen. Artikel 6 lid 3 MER-richtlijn laat de regeling van de ‘bijzonderheden van de voorlichting en de raadpleging’ over aan de lidstaten. Daarbij wordt een aantal bijzonderheden met name genoemd. De woorden ‘met name’ wijzen er echter op dat dit geen limitatieve opsomming betreft (r.o. 31). Het opleggen van een heffing voor het gebruikmaken van de inspraakmogelijkheid moet als een dergelijke bijzonderheid van de nationale procedure worden gezien, zodat de lidstaten hierbij een ruime beoordelingsmarge hebben. Volgens het Hof:

‘(...) staat het de lidstaten in beginsel vrij, een deelnemingsvergoeding op te leggen als die welke aan de orde is, op voorwaarde evenwel dat deze vergoeding geen belemmering voor de uitoefening van de uit art. 6 MER-richtlijn voortvloeiende rechten van deelneming meebrengt’ (r.o. 33).

Het derde argument van de Commissie is nu juist dat de Ierse vergoeding voor inspraak de uitoefening van de inspraakrechten op grond van de MER-richtlijn wel belemmert. Daarom zou een dergelijke vergoeding in strijd zijn met de opzet en het doel van de richtlijn (r.o. 14-16). Het zou mensen er immers van kunnen weerhouden om van hun recht op inspraak gebruik te maken, waardoor mogelijk waardevolle informatie buiten beschouwing blijft in de vergunningsprocedure.

Volgens het Hof is het vragen van een financiële vergoeding niet fundamenteel onverenigbaar met de richtlijn, nu deze dit niet expliciet verbiedt en andere milieurichtlijnen deze mogelijkheid ook bevatten (r.o. 27). Het is dus een bijzonderheid van de nationale procedure die de lidstaten op basis van art. 6 lid 3 MER-richtlijn mogen vaststellen (r.o. 33). De vrijheid van de lidstaten kent echter wel grenzen:

‘Deze vergoedingen mogen echter niet op een dergelijk niveau worden vastgesteld dat zij beletten dat deze richtlijn haar volle werking sorteert overeenkomstig het ermee beoogde doel. Dit zou het geval zijn indien een vergoeding – wegens het bedrag ervan – van dien aard zou zijn dat zij de uitoefening van de uit art. 6 MER-richtlijn voortvloeiende rechten van deelneming belemmert’ (r.o. 43-44).

Gelet op de hoogte van de bedragen in Ierland (in totaal € 65) is volgens het Hof geen sprake van een echte belemmering (r.o. 45). De advocaat-generaal haalt bij dit punt de algemene grondbeginselen van het gemeenschapsrecht aan, met name de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid.<sup>6</sup> Volgens haar staat de hoogte van de bijdragen niet in de weg aan de doeltreffendheid van de MER-richtlijn, zeker nu de richtlijn geen onbeperkte raadpleging van het publiek voorschrijft, maar ruimte laat aan de lidstaten om dit in te perken. Ook het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt niet geschonden, aangezien in Ierland bij alle procedures op het gebied van de ruimtelijke ordening een administratieve vergoeding betaald moet worden. Dit geldt dus ook voor procedures puur op basis van het nationale recht.

Naast schending van artikel 6 voert de Commissie ook schending van artikel 8 van de MER-richtlijn aan. Op basis van dat artikel moeten de resultaten van de raadplegingen en de krachtens artikel 5, 6 en 7 ingewonnen informatie in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking worden genomen. Als artikel 6 geschonden is door het eisen van een vergoeding voor inspraak, leidt dat automatisch tot een schending van artikel 8, aangezien dan relevante informatie (van mogelijke insprekers die geen vergoeding wilden betalen) ten onrechte buiten beschouwing is gelaten.

Nu het Hof echter concludeert dat Ierland artikel 6 niet heeft geschonden, kan van strijd met artikel 8 ook geen sprake meer zijn.

6. Zaak C-216/05 (Commissie/Ierland), conclusie A-G Stix-Hackl, punt 42-48.



## 2.2 Beoordeling van het arrest

Hoewel de redenering van het Hof juridisch wel te volgen is, vind ik de uitkomst toch wat onbevredigend. Volgens het Hof mogen de lidstaten procedurele bijzonderheden vaststellen, zolang die geen belemmering vormen voor de deelneming van het publiek. Kennelijk is er volgens het Hof niet snel sprake van een belemmering, nu de onderhavige bijdrage van € 65 niet als zodanig wordt gekwalificeerd. In mijn ogen gaat het echter wel om een meer dan symbolisch bedrag. Voor sommige Ieren zal dit bedrag goed te missen zijn, voor anderen is dat al moeilijker; de belangrijkste vraag is mijns inziens echter niet of ze het geld *kunnen* betalen, maar of ze het *willen* betalen voor inspraak. Veel Ieren zullen hun geld liever aan andere dingen dan aan inspraak in een ruimtelijkeordeningsproject besteden. Ik denk dat dit bedrag daarom wel degelijk een belemmerende werking heeft, ook al wordt inspraak inderdaad niet ‘onmogelijk of uiterst moeilijk’ gemaakt.

Daarnaast besteedt het Hof geen aandacht aan het doel dat Ierland met de heffing wil bereiken. Ierland voert zelf aan dat het de inspraak niet wil belemmeren, ‘maar integendeel deze deelneming beoogt te vergemakkelijken doordat de lokale autoriteiten de mogelijkheid wordt geboden, een bijdrage in de kosten van beheer van het stelsel van voorlichting en raadpleging van het publiek te innen’ (r.o. 20). Dat vind ik geen overtuigend argument. Alleen al de administratie en het innen van de heffing kost vermoedelijk meer dan het opbrengt. In ieder geval is de bijdrage afgezet tegen de reële kosten van inspraak juist wel een symbolisch bedrag. Die zal dus niet daadwerkelijk bijdragen aan het in stand houden van het stelsel van inspraak en lijkt daarom toch vooral bedoeld om het aantal inspraakverzoeken in te perken. Dat in het Ierse nationale systeem een dergelijke vergoeding kennelijk gebruikelijk is, maakt dat niet anders. Dit betekent alleen dat er geen strijd is met het non-discriminatiebeginsel. Het oordeel van het Hof dat de effectiviteit van de richtlijn door de heffing niet wordt belemmerd, kan ik echter niet delen. Naar mijn mening legt het Hof de nationale procedurele autonomie wel erg ruim uit en het begrip belemmering juist behoorlijk beperkt.

Ongeacht de concrete hoogte van de bijdrage voor inspraak, staat voorop dat de MER-richtlijn burgers recht geeft op inspraak in bepaalde besluitvormingsprocedures. Deze inspraakmogelijkheden maken deel uit van de zorgvuldige voorbereiding van besluiten en moeten eraan bijdragen dat het bestuur op de hoogte is van alle relevante informatie alvorens het een besluit neemt over vergunningverlening. Burgers zouden volgens mij dus ongehinderd hun zienswijze moeten kunnen geven, zodat het bestuur zulke belangen kan meewegen in de uiteindelijke besluitvorming. Daarbij past de beperkte opvatting van het Hof over het bestaan van belemmeringen niet.

Overigens is de Ierse vergoeding voor inspraak niet te vergelijken met het vragen van griffierechten, zoals in Nederland gebeurt voor beroep bij de bestuursrechter. In de eerste plaats betreft beroep bij een rechtbank controle op het bestuur door een rechterlijke instantie, terwijl het bieden van inspraakmogelijkheden tot de normale be-

stuurstaken behoort en door het bestuursorgaan zelf gebeurt. Bovendien gaat aan beroep een kosteloze bezwaarprocedure vooraf bij het bestuursorgaan zelf. In de tweede plaats worden de griffierechten vergoed wanneer het beroep gegrond wordt verklaard. Voor een burger die overtuigd is van zijn gelijk, vormt dit dus geen belemmering. Deze redenering gaat echter niet op voor de financiële bijdrage voor inspraak in Ierland. Zelfs als je zienswijze gevolgd wordt bij het uiteindelijke besluit, worden deze kosten niet gerestitueerd. Daarnaast gaat het bij inspraak om het verzamelen van alle relevante informatie. Dit is een taak van het bestuur, waarbij burgers behulpzaam kunnen zijn. Het lijkt mij vreemd om die burgers vervolgens de rekening daarvoor te presenteren.

Hoewel in Nederland geen financiële bijdrage wordt gevraagd voor het gebruikmaken van inspraakrechten en de situatie in Ierland niet te vergelijken is met het vragen van griffierechten in Nederland, is deze uitspraak toch ook hier van belang. Het Hof geeft lidstaten immers een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van nationale procedures voor rechten op grond van een richtlijn en vindt kennelijk niet snel dat deze bijzonderheden de effectiviteit van de richtlijn belemmeren. De meeste richtlijnen laten de lidstaten vrijheid om nationale bijzonderheden vast te stellen. Kennelijk mogen hierbij alle bijzonderheden worden vastgesteld, zolang zij niet expliciet zijn uitgesloten in de richtlijn en de effectiviteit van de richtlijn niet te veel belemmeren. Enige belemmering mag wel, want dat de vergoeding in het onderhavige arrest in elk geval een lichte belemmering vormt, kan toch niet ontkend worden. Dit geeft de lidstaten, dus ook Nederland, bij de implementatie van richtlijnen vermoedelijk meer ruimte om beperkingen aan te brengen dan men tot nu toe dacht. Naast het vragen van een financiële bijdrage kan men ook denken aan het beperken van het betrokken publiek of het vaststellen van kortere termijnen. Dit zijn weliswaar zaken die op grond van de richtlijn expliciet worden overgelaten aan de lidstaten, maar daarbij zijn wellicht ook meer belemmeringen mogelijk dan eerder werd gedacht. Overigens mogen dergelijke beperkingen niet in strijd komen met het non-discriminatiebeginsel, dus kortere termijnen voor inspraak op grond van de MER-richtlijn dan voor puur nationale rechtspraak zijn niet toegestaan.

Of het opwerpen van meer belemmeringen in nationale procedures uiteindelijk het milieu ten goede komt, is echter nog maar de vraag.

## 3 Commissie/Italië: verhouding tot afvalstoffenrichtlijn

### 3.1 Het arrest

Ook de inbreukprocedure tegen Italië had betrekking op de MER-richtlijn. In dit geval ging het om de vergunningverlening voor twee in de gemeente Massafra geplande afvalverwijderingsinstallaties, zonder dat daarvoor een milieueffectbeoordeling was geëist. In de ene installatie worden vaste stedelijke afvalstoffen gesorteerd en wordt

brandstof geproduceerd uit de resten daarvan; de andere installatie wekt elektriciteit op door verbranding van die brandstof en biomassa.<sup>7</sup> Volgens de Commissie valt de verbrandingsinstallatie onder bijlage I, punt 10 (MER-plichtige projecten) van de MER-richtlijn, zodat de milieugevolgen vooraf beoordeeld hadden moeten worden. De andere installatie valt volgens de Commissie onder bijlage II, punt 11, sub b van de MER-richtlijn, zodat in ieder geval beoordeeld had moeten worden of deze installatie aanzienlijke milieueffecten kon hebben. Omdat de installatie echter onder een uitzondering in de Italiaanse regelgeving viel, was deze bij voorbaat uitgesloten van een dergelijke beoordeling. Deze uitzonderingsgrond is van toepassing als voor afvalverwerkingsinstallaties op grond van artikel 11 Kaderrichtlijn Afvalstoffen<sup>8</sup> vrijstelling verleend kan worden van de vergunningplicht uit artikel 9 en 10 van die richtlijn. Wanneer deze vereenvoudigde procedure van toepassing is, wordt de installatie volgens Italië geacht geen aanzienlijke milieueffecten te hebben, zodat geen milieueffectbeoordeling hoeft te worden uitgevoerd. Volgens de Commissie is deze uitzonderingsmogelijkheid in strijd met de MER-richtlijn, omdat dit een onjuist criterium is om vast te stellen of sprake is van potentiële aanzienlijke milieueffecten. Er wordt hierbij bovendien geen rekening gehouden met de beoordelingscriteria uit bijlage III bij de MER-richtlijn, waaronder de omvang en ligging van het project.

In deze zaak draait het om twee hoofdvragen. De eerste vraag is of onder het begrip 'afvalverwijderingsinstallaties' in de bijlagen bij de MER-richtlijn ook installaties voor de nuttige toepassing moeten worden begrepen. De tweede vraag is of het feit dat op grond van artikel 11 Kaderrichtlijn Afvalstoffen vrijstelling verleend kan worden van de vergunningplicht voor afvalverwijderingsinstallaties, automatisch betekent dat een dergelijke installatie geen aanzienlijk milieueffect kan hebben, zodat voor projecten uit bijlage II MER-richtlijn geen milieueffectbeoordeling nodig is.

Voor de beantwoording van de eerste vraag is de uitleg van het begrip afvalverwijdering in de MER-richtlijn van essentieel belang. De vraag is of kan worden aangesloten bij de betekenis van dit begrip in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. In de oorspronkelijke afvalstoffenrichtlijn uit 1975 omvatte het begrip 'verwijdering van afvalstoffen' zowel de definitieve verwijdering als de nuttige toepassing van afvalstoffen. Dit begrip had dus een brede betekenis. Pas bij de wijziging van de afvalstoffenrichtlijn in 1991 werd het begrip 'beheer van afvalstoffen' geïntroduceerd. Volgens artikel 1 sub d van de richtlijn omvat dat begrip zowel verwijdering als nuttige toepassing. De inhoud van het begrip verwijdering is sindsdien beperkt tot definitieve

verwijdering.<sup>9</sup> Overigens bevat de Kaderrichtlijn Afvalstoffen geen echte definities van de begrippen verwijdering en nuttige toepassing. Artikel 1 sub d en e bevat slechts een verwijzing naar bijlage II van de richtlijn, die lijsten bevat met handelingen die onder definitieve verwijdering of nuttige toepassing vallen. Het Hof heeft echter vastgesteld dat deze opsomming niet limitatief is, maar slechts een aantal voorbeelden betreft.<sup>10</sup>

In de MER-richtlijn wordt, zowel in de oorspronkelijke versie als na de wijziging in 1997, alleen het begrip afvalverwijdering gebruikt. De term nuttige toepassing komt in deze richtlijn niet voor. Het begrip afvalverwijdering is niet gedefinieerd en voor de betekenis wordt ook niet verwezen naar de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

Waar in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de begrippen verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen, worden in de bijlagen bij de MER-richtlijn daarentegen slechts afvalverwijderingsinstallaties genoemd (bijlage I, punt 9 en 10 en bijlage II, punt 11). De Commissie betoogt dat het begrip afvalverwijdering in de MER-richtlijn moet worden uitgelegd in de brede betekenis die het oorspronkelijk had in de afvalstoffenrichtlijn. De MER-richtlijn dateert immers uit 1985, dus voor de herziening van de afvalstoffenrichtlijn (r.o. 30). Nu de gemeenschaps-wetgever in beide richtlijnen dezelfde term heeft gebruikt, moet dit volgens de Commissie ook op dezelfde manier worden uitgelegd. Het begrip in de MER-richtlijn heeft dan betrekking op zowel definitieve verwijdering als nuttige toepassing.

Het Hof wijst erop dat de MER-richtlijn (na de wijziging van 1997) op bepaalde punten expliciet naar de Kaderrichtlijn Afvalstoffen verwijst, bijvoorbeeld bij de chemische behandeling van afvalstoffen in bijlage I, punten 9 en 10. Bij de betekenis van het begrip afvalverwijdering zelf is dat echter niet gedaan. Anders dan de Commissie aanvoert, kan volgens het Hof niet rechtstreeks de betekenis uit de oorspronkelijke afvalstoffenrichtlijn gebruikt worden, nu daarnaar niet verwezen wordt in de MER-richtlijn.

Het Hof vult het begrip afvalverwijdering echter in aan de hand van de doelstelling van de MER-richtlijn. Die doelstelling is milieubescherming in ruime zin. Een beperkte uitleg van het begrip afvalverwijdering past daar niet in. Volgens de advocaat-generaal zijn over het algemeen handelingen van nuttige toepassing minder schadelijk voor het milieu dan verwijderingshandelingen, maar betekent dat nog niet dat deze handelingen nooit aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.<sup>11</sup> Daarom mogen deze handelingen niet bij voorbaat worden uitge-

7. Zaak C-486/04 (Commissie/Italië), conclusie A-G Ruiz-Jarabo Colomer, punt 21.

8. Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG 1975, L 194, p. 39), zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PbEG 1991, L 78, p. 32), hierna te noemen 'Kaderrichtlijn Afvalstoffen' of 'afvalstoffenrichtlijn'.

9. Zaak C-486/04 (Commissie/Italië), conclusie A-G Ruiz-Jarabo Colomer, punt 12-14.

10. Zaak C-6/00 (ASA Abfall Service), r.o. 59-60 (Jur. 2002, p. I-01961 en AB 2002/425 m.nt. ChB). Zie ook J.R.C. Tieman, Naar een nuttige toepassing van het begrip afvalstof: over de betekenis en toepassing van kernbegrippen van internationaal, Europees en Nederlands afvalstoffenrecht (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2003, p. 256-257.

11. Zaak C-486/04 (Commissie/Italië), conclusie A-G Ruiz-Jarabo Colomer, punt 54-57.

sloten van de werkingssfeer van de MER-richtlijn. Ook het Hof is van mening dat handelingen van nuttige toepassing wel degelijk aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Het kenmerk van nuttige toepassing is immers dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen door in de plaats te komen van andere materialen, zodat de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd. Dit heeft echter niets van doen met de gevolgen voor het milieu van zulke handelingen.<sup>12</sup>

Gelet op het ontbreken van een verwijzing naar de afvalstoffenrichtlijn en vanwege de brede doelstelling van de MER-richtlijn komt het Hof tot de volgende betekenis van het begrip afvalverwijdering:

‘Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat het begrip verwijdering van afvalstoffen in de zin van de MER-richtlijn een autonoom begrip is dat een betekenis moet krijgen die volledig beantwoordt aan het met die richtlijn nagestreefde doel, dat in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht. Derhalve dient dit begrip, dat niet gelijkstaat met dat van afvalverwijdering in de zin van de afvalstoffenrichtlijn, in ruime zin aldus te worden opgevat dat het alle handelingen omvat die leiden tot hetzij verwijdering van afvalstoffen in de strikte zin van het woord, hetzij tot de nuttige toepassing daarvan’ (r.o. 44).

Vanwege deze brede uitleg van het begrip komt het Hof tot de conclusie dat de eerste afvalverwijderingsinstallatie, die elektriciteit opwekt uit de verbranding van biomassa en van brandstof afkomstig van afvalstoffen en over een capaciteit van meer dan 100 ton per dag beschikt, valt onder bijlage I, punt 10 van de MER-richtlijn (r.o. 45). Daarom had er een MER moeten worden verricht voordat een vergunning voor deze installatie had mogen worden afgegeven (r.o. 45). Op dit punt heeft Italië dus in ieder geval in strijd met de richtlijn gehandeld. Dit is gebeurd op basis van een uitzonderingsmogelijkheid in het Italiaanse recht, die daarom ook in strijd is met de MER-richtlijn (r.o. 47-50).

De tweede vraag gaat dieper in op die uitzondering in het nationale recht. Als op grond van artikel 11 Kaderrichtlijn Afvalstoffen vrijstelling kan worden verleend van de vergunningplicht voor afvalverwijderingsinstallaties, wordt aangenomen dat een dergelijke installatie geen aanzienlijk milieueffect kan hebben. Voor projecten uit bijlage II MER-richtlijn is dan volgens het Italiaanse recht geen milieueffectbeoordeling nodig.<sup>13</sup> De vraag is of de toepassing van deze vereenvoudigde procedure de conclusie rechtvaardigt dat er geen sprake is van potentiële negatieve milieueffecten.

De vrijstelling van de vergunningplicht uit artikel 11 Kaderrichtlijn Afvalstoffen kan alleen worden verleend indien:

- de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning; en
- de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 wordt voldaan.

Artikel 4 houdt in dat de verwerking van afvalstoffen moet plaatsvinden zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.

Italië betoogt dat, nu de vrijstelling alleen verleend kan worden als de afvalverwerking geen nadelige gevolgen voor het milieu heeft, vaststaat dat van aanzienlijke milieueffecten geen sprake kan zijn en een milieueffectbeoordeling dus niet nodig is. De advocaat-generaal haalt deze redenering echter onderuit.<sup>14</sup> De vergunningplicht voor afvalverwerkingsinstallaties op basis van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen ziet immers alleen op de gevolgen voor het milieu van de afvalverwerkingshandelingen binnen die installatie. De MER-plicht is breder dan dat. Die ziet niet alleen op de activiteit die verricht wordt, maar ook op de bouw van de installatie zelf. Gelet op de aard, omvang en ligging kan die nog wel aanzienlijke milieugevolgen hebben.

Het enkele feit dat op grond van artikel 11 afvalstoffenrichtlijn een vrijstelling van de vergunningplicht mogelijk is, betekent dus nog niet dat de bouw van de installatie nooit aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Dit is een onjuist criterium voor de beoordeling van projecten uit bijlage II bij de MER-richtlijn. Italië houdt ten onrechte geen rekening met de selectiecriteria uit bijlage III bij de MER-richtlijn, die onder andere zien op de omvang en ligging van een project:

‘Door de projecten voor installaties die afvalstoffen nuttig toepassen op basis van de vereenvoudigde procedure, uit te sluiten van de milieueffectbeoordeling die moet plaatsvinden voordat het besluit van de bevoegde instantie of instanties wordt genomen waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren, neemt de Italiaanse regelgeving derhalve niet alle in bijlage III bij de MER-richtlijn gepreciseerde selectiecriteria in aanmerking.

Het door de Italiaanse regelgeving gehanteerde criterium, dat uitsluitend uitgaat van de toepassing van de vereenvoudigde procedures, om de installaties voor nuttige toepassing van afvalstoffen, die onder bijlage II, punt 11, sub b bij de MER-richtlijn vallen, van de milieueffectbeoordeling vrij te stellen, strookt bijgevolg niet met de in de punten 53 tot en met 55 van het onderhavige arrest uiteengezette eisen, aangezien het ertoe kan leiden dat projecten die een aanzienlijk

12. Zaak C-486/04 (Commissie/Italië), r.o. 41-42.

13. Zaak C-486/04 (Commissie/Italië), conclusie A-G Ruiz-Jarabo Colomer, punt 60-62.

14. Zaak C-486/04 (Commissie/Italië), conclusie A-G Ruiz-Jarabo Colomer, punt 66-69.

milieueffect kunnen hebben, gelet op hun omvang of ligging, niet aan een beoordeling van die effecten worden onderworpen. Derhalve doet de betrokken regelgeving afbreuk aan het doel van de MER-richtlijn, zoals dat in punt 36 van het onderhavige arrest is gepreciseerd' (r.o. 58-59).

### 3.2 Beoordeling van het arrest

Opvallend aan dit arrest is dat het Hof aan het begrip afvalverwijdering in de MER-richtlijn een autonome betekenis toekent, los van de betekenis ervan in de afvalstoffenrichtlijnen. In de eerste plaats is het wat mij betreft jammer dat de MER-richtlijn zelf niet naar die richtlijnen verwijst. Een eenduidig begrippenkader in de verschillende milieurichtlijnen zou zowel voor de lidstaten als voor bedrijven en burgers makkelijker zijn. Dit 'gebrek' in de MER-richtlijn had echter ook door het Hof kunnen worden hersteld, door alsnog de link tussen de verschillende richtlijnen te leggen. Dat heeft het immers ook gedaan in het Kokkelvisserij-arrest.<sup>15</sup> Daar ging het om de betekenis van de term 'plan of project' in de Habitatrichtlijn.<sup>16</sup> Ook daar was dit begrip niet gedefinieerd en was er geen verwijzing naar een andere richtlijn opgenomen. Toch sloot het Hof zonder problemen aan bij de definitie van het begrip 'project' in de MER-richtlijn.<sup>17</sup> Waarom die redenering daarbij wel en in dit geval niet gevolgd kon worden, is mij niet duidelijk. Voor de uitkomst van het geding had het mijns inziens geen verschil hoeven maken, nu erop gewezen kan worden dat de afvalstoffenrichtlijn na de MER-richtlijn is gewijzigd en die wijziging gevolgen heeft gehad voor de betekenis van het begrip afvalverwijdering in de afvalstoffenrichtlijn. Dat zo'n (vrij vergaande) wijziging van een begrip automatisch zou doorwerken in andere richtlijnen, lijkt me namelijk wat ver gaan. Je zou dus kunnen stellen dat in de MER-richtlijn de oude betekenis is blijven bestaan, zeker nu aan de begripwijziging bij de herziening in 1997 geen aandacht is besteed. Dan moet de conclusie dus zijn dat in de MER-richtlijn nog steeds uitgegaan moet worden van de oorspronkelijke betekenis van afvalverwijdering, nu dit niet expliciet is aangepast. Inhoudelijk had het Hof dus nog steeds kunnen concluderen dat afvalverwijdering in de MER-richtlijn zowel definitieve verwijdering als nuttige toepassing omvat, ook met verwijzing naar de betekenis in de afvalstoffenrichtlijn. Daarmee zou duidelijk worden gemaakt dat de milieurichtlijnen in beginsel in hun onderlinge verband moeten worden gezien. Voor het geheel van het Europese milieurecht is dat mijns inziens een betere oplossing. Het zou de lidstaten ook meer houvast geven bij het implementeren van richtlijnen. Het zal immers niet de enige situatie zijn waarin een begrip niet gedefinieerd is, terwijl een andere richtlijn wel een definitie bevat.

Met de beantwoording van de tweede hoofdvraag ben ik het wel eens. De afvalstoffenrichtlijn heeft nu eenmaal een beperktere werkingssfeer dan de MER-richtlijn. Het feit dat de behandeling van afvalstoffen zelf geen nadelige milieueffecten heeft, garandeert dus nog niet dat de gehele installatie, inclusief het gebouw, ook geen aanzienlijke milieueffecten zal hebben. De aanname die aan de uitzondering in de Italiaanse wetgeving ten grondslag ligt, is dan ook te voorbarig.

## 4 Conclusie

Beide uitspraken hebben betrekking op de implementatie van de MER-richtlijn.

In de zaak tegen Ierland komt het Hof tot de conclusie dat de lidstaten veel vrijheid hebben om procedurele beperkingen aan te brengen in het recht op inspraak op grond van de MER-richtlijn. Alle procedurele bijzonderheden die niet expliciet zijn uitgezonderd in de richtlijn en die niet in strijd komen met het effectiviteitsvereiste, mogen door de lidstaten worden geregeld. Daarbij ziet het Hof niet snel een belemmering van de effectiviteit van een richtlijn. Ook het vragen van een financiële bijdrage voor inspraak is daarom toegestaan. Een dergelijke bijdrage belemmert mijns inziens de inspraak echter wel, ook al kan misschien nog niet gesproken worden van echte strijd met het effectiviteitsvereiste. Het Hof laat dus meer ruimte aan de lidstaten bij de implementatie van richtlijnen dan de Commissie, gelet op dit beroep, had gewild. Het is aan Nederland om te beoordelen of er behoefte is om van deze ruimte gebruik te maken, en op welke wijze dan. Nu richtlijnen nog aardig wat procedurele ruimte aan de lidstaten blijken te laten, wordt het overigens ook minder makkelijk voor politici om zich achter verplichtingen uit 'Europa' te verschuilen als ze voor burgers ongunstige regels vaststellen.

Uit de zaak tegen Italië kan worden geconcludeerd dat één begrip meerdere betekenissen kan hebben in verschillende richtlijnen. Waar de Kokkelvisserijzaak erop leek te wijzen dat aangesloten kan worden bij de betekenis van een begrip in een andere richtlijn, legt het Hof in deze zaak het begrip afvalverwijdering in de MER-richtlijn juist autonoom uit, los van de betekenis ervan in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Naar mijn mening is dat een gemiste kans om meer eenheid aan te brengen in het Europese milieurecht. Het bemoeilijkt de implementatie in de lidstaten ook, omdat zij kennelijk dus niet zomaar mogen aansluiten bij de betekenis van een begrip in een andere richtlijn. Lidstaten kunnen slechts vertrouwen op de betekenis van een begrip als in twee richtlijnen letterlijk dezelfde definitie gebruikt wordt of voor de definitie verwezen wordt naar een andere richtlijn (zoals bijvoorbeeld in het afvalstoffenrecht veel gebeurt). De belangrijkste rol in de uniformering van het begrippenkader in het Europese milieurecht ligt overigens niet bij het Hof van Justitie, maar bij de Europese wetgever. Die zou bij het opstellen van nieuwe en het herzien van oude richtlijnen meer aandacht moeten hebben voor de stroomlijning van de begrippen in de verschillende richtlijnen. ■

15. Zaak C-127/02 (Commissie/Nederland (Kokkelvisserij)), Jur. 2004, p. I-07405, AB 2004/365 m.nt. ChB, JB 2004/384 m.nt. MP, JM 2004/112 m.nt. Douma.

16. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206, p. 7), hierna: 'Habitatrichtlijn'.

17. Zaak C-127/02 (Commissie/Nederland (Kokkelvisserij)), r.o. 23-26.

# Wet- en regelgeving

Wetgeving		
Wet	Stand van zaken	Datum inwerkingtreding
Wet ruimtelijke ordening	Afkondiging in Staatsblad 2006, 566	Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip
Wijziging Wet milieubeheer en enige andere wetten (modernisering algemene milieuregels voor inrichtingen)	Afkondiging in Staatsblad 2006, 606	Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip
Aanpassingswet handel in emissierechten	Afkondiging in Staatsblad 2006, 611	Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip
Wijziging Wet luchtvaart (experimenten Schiphol)	Afkondiging in Staatsblad 2006, 633	31 december 2006
Wet inrichting landelijk gebied	Afkondiging in Staatsblad 2006, 666	1 januari 2007
Wijziging Wet milieubeheer (milieuaansprakelijkheid)	Voorstel van wet, Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 1-3	
Wijziging diverse wetten (voor- en nahangprocedures voor AMvB's)	Voorstel van wet, Kamerstukken II 2006/07, 30 930, nr. 1-3	
Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening	Voorstel van wet, Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 1-3	
Verzamelwet vereenvoudiging vergunningen	Voorstel van wet, Kamerstukken II 2006/07, 30 959, nr. 1-3	
Uitvoeringsregeling		
Regeling	Grondslag	Datum inwerkingtreding
Regeling omgevingslawaai luchtvaart	Art. 8.30a lid 4, 8.30b lid 2 en art. 8.30d lid 4 Wet luchtvaart	7 december 2006
Besluit voorkoming verontreiniging door schepen	Art. 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 8a, 9, 10, 11, 12c, 12e, 21, 23 en 38 Wet voorkoming verontreiniging door schepen	Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip
Regeling voorkoming verontreiniging door schepen	Art. 1 lid 2, 8, 11, 15, 32, 35 en 38 Besluit voorkoming verontreiniging door schepen, art. 2 Besluit havenontvangstvoorzieningen, art. 13 lid 3, 14 lid 2 en 30 Wet voorkoming verontreiniging door schepen	1 januari 2007
Wijziging Regeling aanwijzing Nationaal loket inventarisatie broeikasgassen en Protocollen broeikasgassen	Art. 2 lid 3 en 3 Besluit inventarisatie broeikasgassen WIV	18 februari 2007
Registratiebesluit externe veiligheid	Art. 12.11 lid 2, 12.2 lid 2, 4 en 5, 12.13 lid 2 en 3, 12.16 lid 3 en 12.18 Wet milieubeheer	Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip

## Toelichting wetgeving

### Wet ruimtelijke ordening

*Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening.*

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is met deze nieuwe Wet ruimtelijke ordening in belangrijke mate her-

zien. Het gaat deze rubriek te buiten om alle wijzigingen te beschrijven. Als hoofdpunten kunnen onder meer worden genoemd: de vervanging van de planologische kernbeslissing, het streekplan en het structuurplan door 'structuurvisies'; het verdwijnen van de 'concrete beleidsbeslissing'; de introductie van de beheersverordening (voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelin-

gen zijn voorzien) en van het inpassingsplan (een provinciaal of rijksbestemmingsplan) en de mogelijkheid om bij AMvB respectievelijk provinciale verordening regels te stellen over de inhoud van onder meer bestemmingsplannen.

*Staatsblad 2006, 566*

### **Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere daarmee verband houdende wetten**

#### *Wetswijziging in verband met de modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen.*

Deze wetswijziging is een gevolg van de herijking van de VROM-regelgeving en maakt het mogelijk om één stelsel van algemene regels in te voeren waarin het onderscheid tussen algemene regels voor vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige inrichtingen vervalt, de meldingsplicht alleen geldt voor meer milieurelevante bedrijven en waarin de mogelijkheden om binnen het kader van algemene regels maatwerk te leveren worden gestroomlijnd. Het stelsel van algemene regels op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer (Wm) wordt vastgelegd in een nieuwe algemene maatregel die uitgaat van activiteiten. Het merendeel van de huidige, niet-agrarische 8.40-AMvB's gaat op in deze nieuwe activiteiten-AMvB (een ontwerp is gepubliceerd in Stcrt. 2006, 124, p. 27). De vergunningplicht zal op termijn alleen blijven bestaan voor een beperkt aantal categorieën inrichtingen waar activiteiten plaatsvinden met omvangrijke en complexe milieueffecten. Binnen de algemene regels kan de mogelijkheid worden geboden voor het bevoegd gezag om voor bepaalde onderwerpen maatwerkvoorschriften te geven.

*Staatsblad 2006, 606*

### **Aanpassingswet handel in emissierechten**

#### *Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met verduidelijking en verbetering van de regelgeving met betrekking tot de systemen voor de handel in broeikasgas- en NO<sub>x</sub>-emissierechten.*

Deze wet voorziet in wijzigingen en aanvullingen van de hoofdstukken 2, 16, 18 en 20 van de Wet milieubeheer. De wijzigingen hebben zowel op het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten als op het systeem voor de handel in NO<sub>x</sub>-emissierechten betrekking. Belangrijke elementen zijn de aanpassing van de systematiek inzake goedkeuring en melding van veranderingen binnen de inrichting, het opnemen van de mogelijkheid voor het intrekken van de emissievergunning, de koppeling tussen de verlening van broeikasgasemissierechten en het beschikken over een emissievergunning, het schrappen van de mogelijkheid om de in het emissierechtendepot overblijvende broeikasgasemissierechten te verdelen over de bedrijven die al eerder rechten waren toegewezen, het aanpassen van de termijn voor het indienen van verzoeken door nieuwkomers en van de termijn voor besluitvorming hieromtrent, het opnemen van de mogelijkheid om in het eerste jaar van de nieuwe planperiode broeikasgasemissierechten te verlenen aan nieuwkomers voor die planperiode, het treffen van een voorziening indien degene die emissierecht overdraagt, onbevoegd blijkt en de aanpassing van de systematiek

voor het ambtshalve vaststellen van opgebouwde NO<sub>x</sub>-emissierechten.

*Staatsblad 2006, 611*

### **Wijziging Wet luchtvaart**

#### *Experimenten Schiphol.*

Doel van deze wetswijziging is de mogelijkheid te bieden om te experimenteren met maatregelen die tot doel hebben om tot minder geluidhinder te leiden voor de omwonenden rond de luchthaven Schiphol. De essentie van de wet is dat tijdelijk kan worden afgeweken van het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol, waarbij wel binnen de lijnen van de wet (een gelijkwaardige of betere bescherming van de omgeving) wordt gebleven, aldus de MvT. Daarbij gaat het om afwijkingen van regels voor baan- en routegebruik en om vervangende grenswaarden op handhavingspunten in het gebied waar de experimenten worden uitgevoerd. Concrete voorbeelden waaraan wordt gedacht, zijn variatie in het baangebruik noord/zuid en aanpassing van de nachtelijke aanvliegeroute van de Polderbaan.

*Staatsblad 2006, 633*

### **Wet inrichting landelijk gebied**

#### *Wet van 7 december 2006 houdende regels inzake de inrichting van het landelijk gebied.*

Deze wet bevat nieuwe regels voor de realisering van het kabinetsbeleid dat is gericht op de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. De wet bevat een integraal kader waarmee het gebiedsgerichte beleid kan worden gerealiseerd, waardoor ad-hocconstructies niet meer nodig zijn. De provincies worden in medebewind verantwoordelijk voor verdere uitwerking en voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. De ministers van LNV, VROM en V&W beperken zich – naast het beschikbaar stellen van het budget – tot sturing van het rijksbeleid zoals dat is verwoord in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland.

*Staatsblad 2006, 666*

### **Voorstel wijziging Wet milieubeheer (milieuaansprakelijkheid)**

#### *Voorstel tot wetswijziging in verband met de implementatie van Richtlijn nr. 2004/35/EG.*

Dit wetsvoorstel voorziet in regels ten aanzien van milieuaansprakelijkheid, ter uitvoering van Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade. De richtlijn heeft tot doel te bewerkstelligen dat een exploitant financieel aansprakelijk wordt gesteld als zijn activiteiten milieuschade of een onmiddellijke dreiging van milieuschade veroorzaken. Zo wordt vormgegeven aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Het gaat daarbij om schade aan water, bodem, natuurlijke habitat en aan beschermde soorten en om een onmiddellijke dreiging dat die schade ontstaat, indien een bepaalde (hoge) schadedrempel wordt overschreden. De richtlijn zowel als het wetsvoorstel hanteert de volgende uitgangspunten. Ten eerste staat de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant centraal: hij dient preventieve of herstelmaat-

regelen te treffen wanneer schade ontstaat of dreigt te ontstaan. De kosten voor de maatregelen komen voor zijn rekening. Ten tweede de verplichting of bevoegdheid van het bestuursorgaan tot het voorschrijven van preventieve of herstelmaatregelen. Ten slotte kan de bevoegde instantie zelf ook maatregelen treffen. In dat geval worden, behoudens enkele uitzonderingen, de kosten verhaald op de schadeveroorzakende exploitant.

*Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 1-3*

### **Voorstel tot wijziging van diverse wetten (voor- en nahangprocedures)**

*Voorstel tot wijziging van diverse wetten in verband met de vereenvoudiging en harmonisatie van de totstandkomingsprocedures voor algemene maatregelen van bestuur op het gebied van wonen, ruimte en milieu.*

Dit wetsvoorstel beoogt de bijzondere voorbereidingsprocedures (voorpublicatie, voorhang en nahang) voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) in verschillende wetten van het ministerie van VROM te vereenvoudigen, te harmoniseren en in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het wetsvoorstel bevat de volgende hoofdelementen. Ten eerste het afschaffen van de nahang (waarbij de beide Kamers der Staten-Generaal de gelegenheid krijgen te reageren op een AMvB na vaststelling ervan). De nahangprocedure zal voor de AMvB's die er 'echt toe doen', worden vervangen door een voorhangprocedure. Ten tweede het voorstel om de voorhangprocedure (waarbij de beide Kamers de gelegenheid krijgen om te reageren op een ontwerp-AMvB) voor te behouden aan AMvB's die niet louter een administratief, procedureel, organisatorisch of technisch karakter hebben. Ten derde het voorstel om de wettelijke verplichting tot het doorlopen van een voorhangprocedure te beperken tot de eerste vaststelling van de betreffende AMvB.

*Kamerstukken II 2006/07, 30 930, nr. 1-3*

### **Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening**

*Wetsvoorstel tot aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening, alsmede regeling van overgangsrecht.*

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van een veertigtal wetten aan de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, aanpassing van enkele wetten aan de integratie van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing in de nieuwe wet en aanpassing van een tiental aanhangige wetsvoorstellen. Samenvattend bevat de invoeringswet Wro de volgende soorten bepalingen: aanvullingen op de Wet ruimtelijke ordening en enkele intrekkingbepalingen en overgangsrechtelijke bepalingen. Onder meer wordt aan de Wet milieubeheer een extra weigeringsgrond voor de milieuvergunning toegevoegd (wanneer sprake is van strijd met een bestemmingsplan, inpassingsplan, een beheersverordening of regels gesteld bij of krachtens AMvB of provinciale verordening) en worden aan de Woningwet extra toetsingsgronden voor de bouwvergunning toegevoegd.

*Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 1-3*

### **Verzamelwet vereenvoudiging vergunningen**

*Voorstel voor een rijksbrede aanpassing van regels omtrent de reductie en vereenvoudiging van vergunningen teneinde de regeldruk te verminderen.*

In de 'Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen' heeft het kabinet aangekondigd de vergunninglast aanzienlijk te willen reduceren (Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 140). Dit wetsvoorstel is een uitvoering daarvan en heeft het karakter van een verzamelwet waarbij meerdere departementen zijn betrokken. In deze rijksbrede verzamelwet zijn de meer 'eenvoudige' niet-controversiële voorstellen opgenomen. Tegelijkertijd wordt een aantal uitgewerkte wetten ingetrokken. Voor het omgevingsrecht relevant is de intrekking van enkele LNV-wetten. Met betrekking tot de overige (minder eenvoudige) voorstellen hebben de departementen een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin is aangegeven hoe en wanneer zij de voorstellen gaan uitvoeren (zie voor een overzicht van de lopende acties Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 161).

*Kamerstukken II 2006/07, 30 959, nr. 1-3*

## **Toelichting regelgeving**

### **Regeling omgevingslawaai luchtvaart**

*Regeling van de minister van Verkeer en Waterstaat houdende regels met betrekking tot de weergave en de beheersing van omgevingslawaai, alsmede de verstrekking van gegevens.*

Deze regeling maakt onderdeel uit van de uitvoering van de Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. Op grond van deze richtlijn zijn de lidstaten van de Europese Unie onder meer verplicht ervoor te zorgen dat voor belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens en voor agglomeraties geluidbelastingkaarten en actieplannen worden vastgesteld ter voorkoming en vermindering van de hinder en andere schadelijke effecten veroorzaakt door geluidsbelasting. In deze regeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de inhoud, vormgeving en inrichting van een geluidbelastingkaart voor de luchthaven Schiphol, de wijze waarop de geluidbelastingen worden berekend, de vaststelling van een forfaitair aantal bewoners per woning, de wijze waarop en de termijn waarbinnen nadere inlichtingen aan de minister van Verkeer en Waterstaat moeten worden verleend, en de inhoud, vormgeving en inrichting van een actieplan.

*Staatsblad 2006, 237*

### **Besluit voorkoming verontreiniging door schepen**

*Besluit van 11 december 2006 houdende regels ter voorkoming van verontreiniging door schepen.*

Dit nieuwe besluit beoogt een nieuw en modern kader te bieden voor de ter uitvoering van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen te stellen regels, aldus de MvT. Het besluit vervangt een aantal bestaande besluiten, waaronder het Besluit voorkoming verontreiniging olie-verontreiniging door schepen en het Besluit sanitair afval zeeschepen. Inhoudelijk is zo veel mogelijk aansluiting

bij internationale verdragen gezocht. Er wordt zo veel mogelijk 'dynamisch' verwezen. Deze aanpak sluit ook aan bij de relevante Europese regelgeving, waarin veelvuldig naar internationale verdragen wordt verwezen. In het besluit zijn tevens de recente wijzigingen van het MARPOL Verdrag (Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van schepen, Trb.1975,147) en het nieuwe AFS Verdrag (Internationaal Verdrag inzake de beperking van schadelijke aangroeiwerende verfsystemen op schepen, Trb. 2004, 44) meegenomen. *Staatsblad 2006, 693*

### **Regeling voorkoming verontreiniging door schepen**

#### *Regeling van 12 december 2006 houdende regels ter voorkoming van verontreiniging door schepen.*

Deze regeling strekt in de eerste plaats tot uitvoering van het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (zie hiervoor). De regeling voorziet in eisen die aan zeeschepen worden gesteld. Deels gaat het daarbij om voorschriften in aanvulling op hetgeen reeds in internationale verdragen is geregeld, deels om voorschriften voor schepen waarop de internationale verdragen niet of slechts beperkt van toepassing zijn. Verder strekt de regeling ter uitvoering van het Besluit havenontvangstvoorzieningen en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS). Met de regeling wordt beoogd de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de milieuwetgeving voor de zeescheepvaart te verbeteren. *Staatscourant 2006, 249*

### **Regeling aanwijzing Nationaal loket inventarisatie broeikasgassen en Protocollen broeikasgassen**

#### *Regeling van 31 januari 2006 tot wijziging*

#### *Regeling aanwijzing Nationaal loket inventarisatie broeikasgassen en Protocollen broeikasgassen.*

Met deze regeling worden de van toepassing verklaarde protocollen vervangen, omdat daarin wijzigingen zijn doorgevoerd, en worden twee protocollen toegevoegd. De wijzigingsregeling geeft de nieuwe tekst van artikel 2 met de geactualiseerde lijst van de protocollen bedoeld in artikel 3 van het Besluit inventarisatie broeikasgassen WLv. In de protocollen zijn wijzigingen aangebracht ten aanzien van de processchema's, de tekst in paragraaf 9 met betrekking tot onzekerheden is aangescherpt, de tekst in paragraaf 15 met betrekking tot kwaliteitscontrole is eveneens aangescherpt en ten slotte zijn er wijzigingen in de *key-source*-indeling aangebracht op basis van de meest recente ronde van emissieberekeningen. *Staatscourant 2007, 34*

### **Registratiebesluit externe veiligheid**

#### *Besluit van 28 november 2006 houdende regels met betrekking tot de registratie van gegevens externe veiligheid inrichtingen, transportroutes en buisleidingen.*

Dit besluit geeft uitvoering aan artikel 12.2 van de Wet milieubeheer, waarin de registratieplicht voor risicovolle situaties is geregeld. Het besluit bevat voorschriften ten aanzien van de aanwijzing van de risicovolle situaties, de inrichting van het register voor risicovolle situaties, de inhoud van de te verstrekken gegevens over externe veiligheid en de termijnen voor het melden van deze gegevens aan dit register. Het risico van een inrichting wordt vastgesteld aan de hand van de milieuvergunning. Wanneer in de vergunning geen grens is gesteld aan de hoeveelheid vergunde stoffen, dient een risicoanalyse te worden uitgevoerd aan de hand van de maximaal mogelijk aanwezige hoeveelheid gevaarlijke stoffen. Voor transportroutes en buisleidingen zijn vergunningen niet aan de orde en zal moeten worden aangesloten bij de actuele situatie. Voor transportroutes blijkt die veelal uit specifieke verkeersstellingen van transporten van gevaarlijke stoffen. Voor buisleidingen is het risico veelal bekend op grond van een generiek uitgevoerde modellering waarop ook de veiligheidsafstanden zijn gebaseerd. *Staatsblad 2006, 656*



# Nieuws

## Algemeen

### Vaste verandermomenten milieuregelgeving en bouwregelgeving

*Experimenteren met vaste inwerkingtredingdata en minimuminvoeringstermijnen.*

Bedrijven en instellingen klagen over de veelvuldige wijzigingen van wet- en regelgeving gedurende het jaar. Het is daarom de bedoeling om – naar voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk – vaste verandermomenten te hanteren voor wet- en regelgeving. Hiermee zal eerst worden geëxperimenteerd; medio 2008 vindt de evaluatie plaats. De milieuwet- en regelgeving zal nog maar op vier momenten in werking treden: op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober. Voor de bouwwet- en regelgeving geldt reeds het uitgangspunt dat deze slechts op twee data in werking treedt (1 januari en 1 juli). Om bedrijven en instellingen de tijd te geven zich voor te bereiden op de veranderingen van wet- en regelgeving zal voortaan ook een minimale invoeringstermijn gelden voor de bouw- en milieuregelgeving met gevolgen voor het bedrijfsleven. Tussen publicatie en inwerkingtreding moeten minimaal drie maanden zitten. Uitzonderingen op de drie-maandetermijn en de vaste inwerkingtredingsdata zijn mogelijk. Daarbij kan het gaan om de implementatie van Europese regelgeving en om spoedeisende regelgeving. *Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 181 en [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)*

## Externe veiligheid

### Sanering LPG-tankstations

*Rapport van de VROM-inspectie.*

Bij brief van 16 januari 2007 heeft de staatssecretaris van VROM het resultaat van het onderzoek van de VROM-inspectie naar de voortgang van de urgente sanering van LPG-tankstations aan de Tweede Kamer aangeboden. Er zijn in totaal 81 LPG-tankstations bezocht. Gebleken is dat daar waar schadevergoeding is uitgekeerd, in alle gevallen de LPG-verkoop tijdig is beëindigd. Bij niet-aangemelde potentiële saneringslocaties (38) was in zestien gevallen nog een urgente sanering nodig. Deze gevallen zijn bekend bij het bevoegd gezag en zijn opgenomen in lopende saneringsprogramma's. *Kamerstukken II 2006/07, 27 801, nr. 48*

## Europa

### Ontwerp-richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht

*Strafbaarstelling zware milieudelicten.*

Op 9 februari 2007 heeft de Europese Commissie een ontwerp-richtlijn inzake milieubescherming door strafrecht voorgesteld (COM 2007 (51) def.), met als doel de toenemende milieucriminaliteit aan te pakken. Aanleiding voor de Commissie is onder meer de zaak van het schip Proba Koala dat vorig jaar een grote hoeveelheid gif in Ivoorkust dumpte. Tussen de verschillende lidstaten blijken voor milieudelicten grote verschillen in type sanctie en in strafmaat te bestaan. De ontwerp-richtlijn stelt een aantal ernstige milieudelicten vast die in alle lidstaten als strafbare feiten moeten worden aangemerkt indien zij opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan. Het betreft onder meer delicten als het illegaal lozen van giftige stoffen en de illegale handel in bedreigde plant- en diersoorten. De Europese Commissie heeft overigens al eerder een voorstel gedaan met betrekking tot de strafbaarstelling van milieudelicten, dit was toen echter te omstrede.

*Persberichten Europese Unie IP/07/166*

### Allocatieplan emissiehandel

*Beschikking Europese Commissie d.d. 16 januari 2007 over allocatieplan voor emissiehandel.*

De Europese Commissie heeft het Nederlandse allocatieplan waarbij in het kader van het EU-systeem voor de handel in emissierechten CO<sub>2</sub>-emissierechten voor de handelsperiode 2008-2012 worden toegewezen, goedgekeurd op voorwaarde dat daarin enkele wijzigingen worden aangebracht. De aanpassingen die Nederland moet maken, betreffen onder meer een vermindering van de voorgestelde totale hoeveelheid emissierechten en de manier waarop Nederland de kleine installaties buiten het emissiehandelssysteem wilde houden.

*Persberichten Europese Unie IP/07/51*

## Luchtkwaliteit

### Besluit luchtkwaliteit 2005

#### *Pilots uitvoering Besluit luchtkwaliteit 2005.*

Bij brief van 17 november 2006 ontving de Tweede Kamer de eidevaluatie van het project 'Pilots uitvoering Besluit luchtkwaliteit 2005' (BLK 2005). In dit project is ervaring opgedaan met de werking van het BLK 2005 en de salderingsregeling. Op basis van de elf pilots is de staatssecretaris positief over de werking van de salderingsregeling. Wel is onder meer gebleken dat in overwegend schone gebieden een paradoxale situatie blijkt te bestaan. In deze gebieden is het lastiger om te salderen omdat de voorwaarde geldt dat er alleen mag worden gesaldeerd in overschrijdingsgebieden. In schonere gebieden komen deze minder voor, waardoor de salderingsruimte nihil is. Ook blijkt de salderingsregeling ongeschikt voor groot-schalige, grensoverschrijdende projecten. Voor kleinschalige projecten is de salderingsregeling ook niet geschikt, omdat de effecten van dergelijke projecten dusdanig gering zijn dat het moeilijk is dit uit te drukken in de concentraties.

*Kamerstukken II 2006/07, 30 175, nr. 23*

## Omgevingsvergunning

### Bor en Mor

#### *Voorontwerp Besluit omgevingsrecht en Ministeriële regeling omgevingsrecht.*

Op 18 oktober 2006 is het voorstel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bij de Tweede Kamer ingediend (zie hierover uitgebreid TO 2006, nr. 4). Dit wetsvoorstel bevat een groot aantal artikelen die voorzien in de verplichting respectievelijk de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Deze uitwerking vindt plaats in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Hierin worden onder meer de vergunningplichtige activiteiten aangewezen. In een enkel geval wordt een onderwerp nader uitgewerkt bij ministeriële regeling, de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Hierbij gaat het met name om de gegevens die bij de indiening van een aanvraag van een omgevingsvergunning moeten worden overgelegd. Op de website van het ministerie van VROM is het voorontwerp van de Bor (met toelichting) en van de Mor (zonder toelichting) te vinden. Overigens is thans de verwachting dat de Wabo later dan de beoogde datum van 1 januari 2008 in werking zal treden.

*www.vrom.nl (dossier omgevingsvergunning)*

## Water

### Decembernota beleidsbrief

#### *Inhoudelijke koers waterbeleid komende jaren.*

Op 15 december 2006 werd de 'Decembernota beleidsbrief' over het waterbeleid aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin wordt de inhoudelijke koers beschreven om te komen tot een duurzaam en klimaatbestendig waterbeheer. De nota is de opmaat tot de stroomgebied-beheersplannen die eind 2009 worden vastgesteld voor de

stroomgebieden van de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. Het gaat om de voorbereiding van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water en Waterbeleid 21ste eeuw. In de nota komen aan bod: het beeld van de wateropgave in termen van maatregelen, kosten en baten; de koers op weg naar 2009; een grove taakverdeling tussen de bestuurslagen; en de instructies en uitgangspunten voor het werkproces in 2007 en daarna.

*Kamerstukken II 2006/07, 27 625, nr. 80*

### Integraal beheerplan Noordzee

#### *Nadere informatie over voorgenomen gebiedsaanwijzing.*

In zijn brief van 22 januari 2007 informeert de minister van LNV de Tweede kamer over de voorgenomen aanwijzing van beschermde gebieden op de Noordzee. De verplichting tot aanwijzing van deze gebieden vloeit voort uit het OSPAR Verdrag en de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. De minister geeft aan dat een wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998, waarbij de werkingssfeer van deze wet wordt uitgebreid tot de EEZ, in voorbereiding is. Voorts geeft hij aan de verschillende procedures voor aanwijzing op elkaar af te willen stemmen in een procedure. De minister is in dit verband voornemens een voorstel voor aan te wijzen gebieden op grond van de Habitatrichtlijn naar de Europese Commissie te sturen, met daarbij de expliciete mededeling dat Nederland deze gebieden, voor zover zij zich kwalificeren, zal aanwijzen als Vogelrichtlijngebied zodra er een akkoord is van de Europese Commissie op de voorgestelde Habitatrichtlijngebieden. Eenzelfde procedure zal worden gehanteerd bij het OSPAR-secretariaat. De besluitvorming is overigens vertraagd. Afronding van het aanwijzingsproces was voorzien in 2008, maar er zal nu pas in 2009 worden gestart met de nationale aanwijzingsprocedure.

*Kamerstukken II 2006/07, 30 195, nr. 17*

### Derde Nota Waddenzee

#### *Deel 4 van de pkb ligt vanaf 21 februari ter visie.*

De Derde Nota Waddenzee – 'Ontwikkeling van de Wadden voor natuur en mens' – vervangt de bestaande Nota Waddenzee uit 1993. De Nota beschrijft het rijksbeleid voor de komende tien jaar voor de Waddenzee onder meer op het gebied van natuurbescherming, ruimtelijke ordening, milieu en water in onderlinge samenhang.

*www.vrom.nl*

# Agenda

## Opleidingen

### Introductie cursus nieuwe Wro

11 en 18 april, Den Bosch of 24 en 31 mei, Utrecht

Op 17 oktober jl. heeft de Eerste Kamer ingestemd met de nieuwe Wro, die naar verwachting eind 2007 van kracht wordt. Wat verandert er door deze nieuwe wet? Ingrijpende wijzigingen zijn er ten aanzien van bestemmingsplannen, het projectbesluit, planschade, vergunningverlening en handhaving. U krijgt inzicht in de nieuwe regels en de gevolgen voor uw dagelijkse werkpraktijk.

[www.geoplan.nl](http://www.geoplan.nl)

### Actuele jurisprudentie en regelgeving ruimtelijke ordening

19 april, Maarssen

Aandacht voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Grondexploitatiewet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet luchtkwaliteit en voor actuele jurisprudentie onder de huidige wetgeving.

[www.elseviercongressen.nl](http://www.elseviercongressen.nl)

### Studiedag Anticiperen op nieuwe VROM-regelgeving: nieuwe Wro en omgevingsvergunning

26 april 2007, Utrecht

Deze studiedag stelt u in staat in uw dagelijks werk te anticiperen op de komende vernieuwingen en te voorkomen dat u in 2008 voor verrassingen komt te staan.

Na afloop van de dag bent u op de hoogte van de recente en komende ontwikkelingen en de gevolgen voor uw dagelijkse praktijk.

Daarnaast heeft u tips en trucs gekregen voor de omgang met de nieuwe wet- en regelgeving.

[www.geoplan.nl](http://www.geoplan.nl)

### Basis cursus milieurecht

9 en 16 mei, Rotterdam

Onder meer aandacht voor de procedure van vooroverleg en de aanvraag van een milieuvergunning, het toetsings- en beoordelingskader voor milieuvergunningaanvragen, de noodzaak van een milieueffectrapportage, de rechten en plichten van een vergunninghouder en de voorschriften die verbonden kunnen worden aan een milieuvergunning.

[www.sbo.nl](http://www.sbo.nl)

### Natuurwet- en regelgeving

30 en 31 mei, Maarssen

Tijdens deze intensieve cursus komt alle wetgeving rond natuurbescherming uitgebreid aan de orde. Op dag 1 staat de Flora- en faunawet centraal en op dag 2 wordt de Natuurbeschermingswet uitvoerig onder de loep genomen. Centrale thema's:

- ervaringen met het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten;
- mogelijkheden en valkuilen bij ontheffingsprocedures op grond van de Flora- en faunawet;
- het voorkomen en beperken van vertraging in ontheffings- en vergunningsprocedures.

[www.sbo.nl](http://www.sbo.nl)

### Implementatie IPPC-richtlijn en milieuvergunning

31 mei 2007

Gezamenlijk congres van de Vereniging voor Milieurecht en de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht over de implementatie van de IPPC-richtlijn en de milieuvergunning.

[www.milieurecht.nl](http://www.milieurecht.nl)

### Juridische aspecten van digitale ruimtelijke plannen

Donderdag 7 juni 2007 (middag), Utrecht

M.m.v. mr. W.R. van der Velde, advocaat Plas&Bossinade te Groningen en J. van der Velde, directeur Buro Vijn adviseurs voor ruimtelijke ordening en stedenbouw te Oenkerk.

Op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening moeten ruimtelijke plannen, waaronder het bestemmingsplan en de structuurvisie, in digitale vorm worden gemaakt én beschikbaar worden gesteld. Dit nieuwe wettelijke vereiste vraagt om een doordenking van de juridische consequenties. Tijdens deze studiemiddag zullen deze consequenties worden besproken. De eerste inleiding gaat in op de vraag wat digitale ruimtelijke plannen zijn, hoe deze eruit zien en wat de wettelijke basis is. Hierbij zullen concrete voorbeelden uit de praktijk worden getoond. De tweede inleiding spitst zich toe op de juridische gevolgen van digitale ruimtelijke plannen en met name op de vraag wat de digitale werkwijze betekent voor publicatie, inspraak, zienswijzen, bezwaar en beroep. [www.ibr.nl](http://www.ibr.nl)

### Inhoud milieuvergunning

12 en 19 juni 2007, Utrecht

Bij de nieuwe omgevingsvergunning verandert de onderliggende inhoudelijke wetgeving niet. Daarom blijven de inhoudelijke aspecten van de milieuvergunning nog steeds van belang. In deze cursus wordt aan bedrijven, overheden en adviseurs inzicht geboden in de basiselementen van de moderne milieuvergunning: proces, procedures, meldingen, reikwijdte, koppeling met milieuzorg en handhaafbaarheid. Vervolgens wordt het accent gelegd op de vele recente ontwikkelingen in de regelgeving (herijking, CO<sub>2</sub>-emissiehandel, Verdrag van Århus, IPPC) en trends naar meer flexibiliteit voor en verantwoordelijkheid van bedrijven. Uiteraard wordt ook stilgestaan bij alle ontwikkelingen rond de nieuwe omgevingsvergunning.

[www.geoplan.nl](http://www.geoplan.nl)

### IPPC

20 juni, Amsterdam

Deze cursus tracht door middel van een aantal inleidingen en discussie een beter inzicht te krijgen in de systematiek van IPPC en de praktische werking van de BREF-documenten (Best Available Techniques Reference). Dit zijn uitgebreide documenten die niet voor iedereen even toegankelijk zijn.

[www.geoplan.nl](http://www.geoplan.nl)

### Congres

#### Congres 'Werken met de nieuwe Wro'

21 juni, Rotterdam

Aandacht voor de gevolgen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en Grondexploitatiewet, onder andere de rol van Rijk en provincie en het vervallen van artikel 19 WRO.

[www.euroforum.nl](http://www.euroforum.nl)

# Recent verschenen

## Boeken

### **Weids water, opstellen over waterrecht**

Liber amicorum ter ere van het afscheid van Alfred van Hall als bijzonder hoogleraar Waterstaats- en Waterschapsrecht aan de Universiteit Utrecht vanwege het Schilthuisfonds. Het boek bevat bijdragen van verschillende auteurs over uiteenlopende thema's die raken aan het waterstaats- en waterschapsrecht. De bijdragen zijn gegroepeerd in vijf thema's.

Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick (red.), Den Haag: Sdu Uitgevers, ISBN 978 90 1211 862 0, € 69,50

### **De ontbrekende schakel. Een beschouwing over eigendomsbescherming als fundament voor schadevergoeding**

Deze oratie, uitgesproken op 14 oktober 2005 bij de aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap Onteigenings- en schadevergoedingsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, bevat een beschouwing over eigendomsbescherming als fundament voor schadevergoeding.

J.E. Hoitink (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, ISBN 90 5454 789 8, € 19,-

### **Modernisering algemene regels Wet milieubeheer**

Binnen het project 'Modernisering van algemene regels' wordt gewerkt aan een nieuw systeem van algemene regels op grond van de Wet milieubeheer. Dit systeem voorziet in het primair reguleren van activiteiten in plaats van inrichtingen. In 2007 – zo is het streven – treden de nieuwe algemene regels in werking, waarbij 20.000 bedrijven die nu nog milieuvergunningplichtig zijn, worden overgeheveld naar de nieuwe algemene regels. De Wet milieubeheer wordt op een aantal punten aangepast, om dit nieuwe systeem mogelijk te maken. De nieuwe algemene regels en hun grotere toepassingsbereik moeten tot een verbeterde uitvoering en handhaving leiden en daarmee tot een doeltreffender bescherming van het milieu. Tegelijk moeten zij leiden tot een aanzienlijke reductie van de administratieve en bestuurlijke lasten.

Tijdens een studiemiddag van de Vereniging voor Milieurecht op 9 maart 2006 zijn de juridische consequenties onder de loep genomen van de modernisering van de algemene regels in het algemeen en van de focus op activiteiten van bedrijven in plaats van de branchegerichte regulering in het bijzonder.

De teksten van de inleidingen, reacties en de discussie zijn in deze bundel opgenomen.

E. Alders, P. Houweling, W. Numan, P. Spigt en E. Topman (red. T.P. de Kramer), Publicatie VMR 2006-6, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, ISBN 90 5454 775 8, € 19,-

# StAB

*Jurisprudentietijdschrift op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water*



**Voor een plusabonnement**

betaalt u € 124,- (excl. btw, incl. verzendkosten)

ISSN 1573-806x

Verschijnt vier keer per jaar

- Elk kwartaal een uitgebreid overzicht van recent verschenen jurisprudentie op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water. Voorzien van een hoofdartikel, commentaar en annotaties.
- Uitgave van Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening.
- De redactie bestaat uit mr. H.P. Nijhoff, mevr. mr. W.M. Weeber en mr. P.A.H.M. Willems.
- De annotaties worden verzorgd door mr. A.B. Blomberg, mevr. mr. V.M.Y. van 't Lam, mr. A.G.A. Nijmeijer en dr. J. Robbe.

**Bestel nu!**

Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of ga naar [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

**Bju**

**Boom Juridische uitgevers**

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30  
e-mail [verkoop@bjv.nl](mailto:verkoop@bjv.nl) website [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

*Als eerste op de hoogte!*

## BJu Tijdschriften online



**Kijk op [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl)**

voor meer informatie over prijzen en abonnementen.

Goed nieuws voor abonnees van *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*! Alle nieuwe én verschenen nummers zijn online beschikbaar via [www.bju-tijdschriften.nl](http://www.bju-tijdschriften.nl). Bekijk de site en stap nu over op het plus-abonnement:

- Compleet bestand met het archief vanaf 2005
- Nieuwe nummers zijn online vóór verschijnen
- In een handomdraai zoeken in alle artikelen
- Op de hoogte van updates via de e-attending
- Vanaf elke werkplek direct toegang met uw inlogcode

**Bestel nu!**

Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of ga naar [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

**BJu**

**Boom Juridische uitgevers**

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30  
e-mail [verkoop@bju.nl](mailto:verkoop@bju.nl) website [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

