VROM

Directie Juridische Zaken
Afdelingen Juridisch Bestuurlijke Zaken en Internationaal

Rijnstraat 8
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
Interne postcode 880

mr P.C. Cup en mr. L.B.A. Wöltgens
Telefoon 070-339 1458
Fax 070-339 1359
www.vrom.nl

GEDEPUTEERDE STATEN VAN GELDERLAND
Provinciehuis Gelderland
Postbus 9090
6800 GX Arnhem

Verzoek schorsing en vernietiging van gedeelte GMP-3 wegens strijd IPPC-richtlijn

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
8 november 2004	MJZ2004113733	-

Afschrift aan
Statenfractie van de SP
VROM-inspectie Oost; DGM/SBI
Ministerie van BZK; Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

Geachte college,

Bij ongedateerd schrijven ben ik door de statenfractie van de SP van Provinciale Staten van Gelderland gewezen op het feit dat uw college, blijkens het Gelders Milieuplan 3 (GMP-3) in haar vergunningbeleid accepteert dat een beperkt aantal bedrijven wellicht niet zal voldoen aan de Europese richtlijn inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996), nader de IPPC-richtlijn en de Nederlandse Emissierichtlijnen, de NER.

In de omstandigheid dat de Commissaris van de Koningin kennelijk geen reden zag om dat beleidsuitgangspunt voor vernietiging voor te dragen aan de Kroon, heeft de SP-fractie aanleiding gezien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te verzoeken de besluitvorming hierover te onderzoeken. Dit verzoek is vervolgens naar mijn ministerie doorgezonden omdat het een milieurechtelijke aangelegenheid betreft.

Bij brief van heden (zie bijgevoegd afschrift) heb ik de statenfractie van de SP gemotiveerd laten weten dat ik mij kan voorstellen dat er voor de Commissaris van de Koningin in onvoldoende mate aanleiding bestond om het besluit tot vaststelling in het GMP-3 voor te dragen voor toepassing van het zeer specifieke juridische instrument van de "spontane" schorsing en vernietiging. Ik heb dan ook geen nader onderzoek naar de besluitvorming door de Commissaris der Koningin bevorderd.

Daarentegen zie ik in de passage, waar de SP-fractie op doelt, wel aanleiding om het volgende onder uw aandacht te brengen, dit in verband met de adequate uitvoering van het Europees milieurecht. Ten eerste wil ik u er op attent maken dat de Nederlandse regering van mening is dat met de huidige Nederlandse regelgeving (de Wm) de IPPC-richtlijn voldoende is geïmplementeerd (zie de wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op

hoofdzaken/vergunning op maat), TK 2003-2004, 29 711, nr. 3, blz. 2). Deze constatering is van belang, omdat het *de lidstaat Nederland* is die er door de Europese Commissie op aangesproken kan worden (in de vorm van een Verdragsinbreukprocedure) wanneer decentrale overheden EG-maatregelen niet juist of tijdig uitvoeren dan wel aangeven dat niet te doen. Het niet (op tijd) uitvoering geven aan een communautaire verplichting door een decentrale overheid betekent dus dat de lidstaat het EG-recht schendt.

Dit betekent dat de situatie waarbij verschillende overheidsorganen binnen een lidstaat zonder voorafgaande rechterlijke toetsing, los van elkaar een eigen uitleg geven over de vraag of het nationale recht voldoet aan het EG-recht, vermeden moet worden. Uitgangspunt dient te zijn dat decentrale overheden erop moeten kunnen vertrouwen dat EG-richtlijnen op juiste wijze geïmplementeerd zijn in de nationale wet- en regelgeving. Ik wil u er gaarne op attent maken dat indien GS aarzelingen hebben over de vraag of onderdelen van de IPPC-richtlijn (of andere EG-richtlijnen) correct zijn omgezet, zij hierover contact kunnen opnemen met het betrokken departement. Ingeval van milieuzaken uiteraard met mijn ministerie (zie briefhoofd), met afschrift aan de VROM-inspectie en bij voorkeur met medeweten van het Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden, info@europadecentraal.nl of telefoon 070- 3738848, fax 070-373 8762.

Verder wil ik in dit verband nog melding maken van artikel 22.1a van eerder genoemd wetsvoorstel. Daarin wordt bepaald dat het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat vergunningen, verleend krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer, voor inrichtingen waar activiteiten plaatsvinden als bedoeld in bijlage I van de IPPC-richtlijn uiterlijk met ingang van 31 oktober 2007 daarmee in overeenstemming zijn. Dit voorzover die vergunningen niet in overeenstemming zouden zijn met de regels ter uitvoering van die richtlijn bij of de regels die krachtens de wet zijn gesteld.
Ondanks de passage in uw GMP-3 vertrouw ik er op dat u de inspanningen zult verrichten die nodig zijn om op tijd te voldoen aan die bepaling. In dit verband wijs ik u erop dat bij de handhaving van nationale bepalingen die ter uitvoering van EG-recht zijn gemaakt, de ruimte voor gedogen belangrijk is ingeperkt (ik verwijs o.a. naar de Landelijke Gedoognota, TK 1996-1997, nrs. 1-2, blz. 26).

Ik hoop u op dit moment voldoende geïnformeerd te hebben.

Een afschrift van deze brief heb ik verzonden aan de VROM-inspectie Oost als toezichthouder op – onder andere - de uitvoering van het VROM-beleid door de Provincie Gelderland en aan de Gelderse Statenfractie van de SP en aan het Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Drs. P.L.B.A. van Geel

VROM

Directie Juridische Zaken
Afdelingen Juridisch Bestuurlijke Zaken en Internationaal

Rijnstraat 8
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
Interne postcode 115

mr P.C. Cup en mr. L.B.A. Wöltgens
Telefoon 070-339 1458
Fax 070-339 1359
www.vrom.nl

de heer P. Freriks
Voorzitter Gelderse Statenfractie der SP
p/a PROVINCIEHUIS
Postbus 9090
6800 GX Arnhem

Schorsing en vernietiging van gedeelte Gelders milieubeleidsplan in verband met strijd met de IPPC-richtlijn

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
8 november 2004	MJZ2004113738	-

Uw brief
ontvangen 14 juli 2004

Afschrift aan
GS van Gelderland
VROM-inspectie Oost; DGM/SB
Ministerie van BZK: Kenniscentrum Europees recht en beleid door decentrale overheden

Geachte heer Freriks,

Bij ongedateerd schrijven heeft u een vraag omtrent het beleid van Gedeputeerde Staten van Gelderland (verder: GS) inzake de vergunningverlening in het kader van de Wet milieubeheer gesteld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en daarbij met name gewezen op het instrument van de schorsing en vernietiging door de Kroon van besluiten van andere overheden.

Bij brief van 20 juli 2004 van BZK is de ontvangst van uw vraag bevestigd en is vastgesteld dat uw vraag betrekking heeft op het milieubeleid van GS. Uw brief is daarom doorgezonden naar het Directoraat-Generaal Milieubeheer/VROM-inspectie van het ministerie van VROM met het verzoek om de behandeling over te nemen. Via de VROM-inspectie Oost is de behandeling van de brief uiteindelijk bij mijn directie Juridische Zaken terechtgekomen omdat uw vraag in de eerste plaats betrekking heeft op het instrument van schorsing en vernietiging door de Kroon van besluiten van andere overheden en op de uitvoering van het Europees milieurecht binnen Nederland.

In uw brief wijst u er op dat GS, blijkens het Gelders Milieuplan 3 (GMP-3), het uitgangspunt accepteren dat zij voor een beperkt aantal bedrijven niet zullen voldoen aan de Europese richtlijn inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996), nader de IPPC-richtlijn, en de Nederlandse Emissierichtlijnen, de NER. In het slot van uw brief wijst u er op dat de Commissaris van de Koningin geen aanleiding heeft gezien om dit uitgangspunt van het plan voor te dragen voor schorsing en vernietiging bij de Kroon (spontane vernietiging in de zin van artikel 132, vierde lid, Grondwet jo afdeling 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht jo artikel 261 tot en met 274a Provinciewet). U heeft in uw brief verzocht om daar onderzoek naar te doen.

Om te bepalen of er aanleiding bestaat voor zo'n onderzoek heb ik eerst zelf beoordeeld of ik een dergelijke voordracht mogelijk en aangewezen acht. Overigens zou er, gezien de inhoud van deze zaak,

voor mij ook aanleiding kunnen bestaan om een aanwijzing in de zin van artikel 4.13 van de Wet milieubeheer aan Provinciale Staten te geven.

1. Wettelijk kader

Alvorens op uw verzoek in te gaan wil ik u het wettelijk kader schetsen

De bevoegdheid tot schorsing en vernietiging is geregeld in artikel 132, vierde lid, Grondwet in samenhang met afdeling 10.2.2. en 10.2.3 Algemene wet bestuursrecht en artikel 261 e.v. Provinciewet en wordt in het spraakgebruik aangeduid als "spontane vernietiging". Artikel 10:35 Algemene wet bestuursrecht hanteert als criterium voor de Kroon om daartoe over te gaan, dat er sprake moet zijn van schending van het recht of van het algemeen belang. Het is een vorm van bestuurlijk toezicht. Het instrument kan niet worden gezien als een aanvullende vorm van rechtsbescherming. Spontane vernietiging wordt in het algemeen met grote terughoudendheid toegepast door de Kroon (mede in het regeringsstreven naar decentralisatie). De bevoegdheid van de Kroon tot "spontane vernietiging" is een zwaar en uitzonderlijk middel dat ingrijpt in de provinciale autonomie. Derhalve wordt er alleen in zeer bijzondere gevallen van die bevoegdheid gebruik gemaakt. Blijkens recente jurisprudentie kan van dergelijke gevallen sprake zijn indien er sprake is van ernstige strijd met het milieubelang of met een goede ruimtelijke ordening die een zodanige inbreuk op de rechtsorde oplevert dat de Kroon een "dwingend openbaar belang" dient door in te grijpen. In de brieven van de Minister van VROM van 4 juni 1996, JB 1996/184 en van 7 december 1999 JB 2000/44 en de brief van 2 februari 2001 (M 33), heeft mijn ambtsvoorganger beleid tot voordracht voor schorsing-vernietiging van besluiten op het terrein van de ruimtelijke ordening opgesteld, met name op het gebied van onrechtmatig verleende bouwvergunningen. In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 november 2002 inzake Valkenswaard, AB 2003,1 en 2., is die lijn geaccepteerd. Die beleidslijn kan ook voor milieuzaken worden gehanteerd.

Een aanwijzing in de zin van artikel 4.13 Wet milieubeheer kan door de Minister van VROM gedaan worden voor zover dat in het *algemeen belang* geboden is. Dit begrip is ruimer dan het criterium dat de Kroon hanteert bij besluiten tot schorsing en vernietiging van besluiten van andere bestuursorganen maar ingekaderd door de werkingsfeer van de Wet milieubeheer.

2. Passage in Gelders Milieubeleidsplan

In het GMP-3 is gekozen voor een bepaalde basiskwaliteit in 2010. In het plan, onder meer op bladzijde 33, is opgemerkt dat "Oplossen van alle milieuknelpunten rondom individuele bedrijven en bedrijventerreinen in de eerste plaats betekent dat er in 2010 in Gelderland geen inwoners meer worden blootgesteld aan luchtverontreiniging door bedrijven boven het maximaal toelaatbaar risico (MTR) of eventueel andere luchtkwaliteitseisen uit het Gelders luchtkwaliteitsbeleid". In 2007 zullen daartoe alle vergunningen voor grote bedrijven in concentratiegebieden zoals Nijmegen West-Weurt voldoen aan de nieuwe Europese en landelijke regelgeving, respectievelijk de IPPC-richtlijn en de NER. Daarmee is dan 80% van alle luchtrelevante bedrijven voorzien van adequate voorschriften. In 2010 geldt dat voor alle provinciale bedrijven. Door de nieuwe vergunningen zal in 2010 de vergunde uitstoot aan luchtverontreinigende stoffen per ton product per individuele inrichting lager zijn dan de vergunde uitstoot in 2003. In de inspraak bij het GMP-3 is onder andere opgemerkt dat met een dergelijke keuze voor 2010 een te laag ambitieniveau voor de basiskwaliteit is gesteld.
Vervolgens hebben GS in beraadslagingen met Provinciale Staten op 30 juni 2004, over de Inspraaknota's ontwerp Provinciaal Verkeer en Vervoerplan Gelderland (PVVP-2) en het GMP-3, vastgehouden aan het

standpunt uit een statennotitie van 23 maart 2004. Dit luidt als volgt : "Wat betreft vergunningverlening handhaven wij (GS) conform het werkprogramma 2003-2007 de doelstellingen voor Wm-vergunningverlening handhaven en accepteren dat wij daarmee voor een beperkt aantal bedrijven niet voldoen aan de Europese richtlijnen, de IPPC, en landelijke regelgeving (NER)."

In uw brief uit u uw verbazing dat een motie van uw partij tegen deze verwoording van voornoemd beleidsuitgangspunt, in de statenvergadering van 30 juni 2004 is verworpen en dat door Provinciale Staten aan GS nu (met de vaststelling van het GMP) een vrijbrief is gegeven om nationale en Europese regels naast zich neer te leggen.

3. Conclusie

Alle Wm-vergunningen voor bestaande grotere industriële bedrijven dienen uiterlijk oktober 2007 in overeenstemming met het bepaalde in de IPPC en de Wet milieubeheer te zijn en (onder meer) adequate voorschriften tegen luchtverontreiniging te bezitten.
Dit betekent dat de beleidskeuze die is verwoord in het Gelderse milieubeleidsplan en in de samenvatting van de inspraakreacties, er toe kan leiden dat de tijdens de planperiode genomen Wm-vergunningbesluiten, niet (tijdig) zullen voldoen aan de eisen van de IPPC en de Wet milieubeheer.

De vraag is dan welke acties kunnen worden ondernomen door u of andere belanghebbenden, indien voornoemde strijdigheid met de IPPC inderdaad ontstaat. Ik merk dan op dat een besluit tot vaststelling van een provinciaal milieubeleidsplan, zoals het GMP-3, met daarin een bepaalde frequentie in actualisering van vergunningen, geen directe rechtsgevolgen voor burgers of bedrijven heeft (het bindt burgers en bedrijven niet). Het plan is ook niet direct voor beroep vatbaar gemaakt (zie artikel 8:2 Algemene wet bestuursrecht).
Daarentegen hebben afzonderlijke vergunnings- en handhavingsbesluiten in het kader van Hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer voor specifieke bedrijven ("inrichtingen") wel dergelijke rechtsgevolgen. Bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning of een handhavingsbeschikking moet het bevoegd gezag rekening houden met het voor hen geldende milieubeleidsplan (zie artikel 8.8 tweede lid en artikel 18.2e Wet milieubeheer). Dit betekent dat het bevoegd gezag bij vergunningverlening of de handhaving gemotiveerd mag en kan afwijken van het milieubeleidsplan. Gelet hierop, ga ik ervan uit dat het bij vergunningverlening en handhaving bevoegde gezag voorrang zal geven aan het naleven van de in de nationale wetgeving omgezette EG-richtlijn boven naleving van het milieubeleidsplan.

Bovendien, kan "een ieder" naar aanleiding van Wm-vergunningsbesluiten die mede in het kader van dat beleidsplan worden genomen, aan GS verzoeken om de vergunning te handhaven, te wijzigen, te actualiseren dan wel in te trekken. Tegen de besluiten die hierop volgen, kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De gewraakte teksten uit het plan kunnen hierbij aan de orde worden gesteld. Uit de inspraakreactie bij het GMP-3 blijkt overigens dat GS met dergelijke juridische acties rekening houden.

Gelet op het voorgaande kan ik mij voorstellen dat de Commissaris van de Koningin onvoldoende aanleiding zag het besluit tot vaststelling in het GMP-3 – voorzover daarin het uitgangspunt is verwoord dat voor een beperkt aantal bedrijven niet zal worden voldaan aan de IPPC-richtlijn en de NER - voor te dragen voor toepassing van het zeer specifieke juridische instrument van de "spontane" schorsing en vernietiging. Ik zie hiertoe evenmin aanleiding.
Bovendien geeft de passage mij op dit moment onvoldoende aanleiding om een aanwijzing in de zin van artikel 4.13 Wet milieubeheer te geven.

→

Wel zie ik op dit moment voldoende reden GS ervan te verwittigen dat een situatie waarbij verschillende overheidsorganen binnen een lidstaat zonder voorafgaande rechterlijke toetsing, los van elkaar een eigen uitleg geven over de vraag of het nationale recht voldoet aan het EG-recht of beleid uitvoeren waarbij het EG-recht niet of onvoldoende in acht wordt genomen, vermeden moet worden.
Tevens heb ik GS verzocht om zich ondanks de reeds in het GMP-3 opgenomen passage, in te spannen om voor 31 oktober 2007 aan de (dan gewijzigde) Wet milieubeheer en daarmee aan de IPPC-richtlijn te voldoen. Mijn brief hierover aan GS treft u hierbij aan.

Ik hoop u op dit moment voldoende geïnformeerd te hebben.

Een afschrift van deze brief heb ik verzonden aan de VROM-inspectie Oost als toezichthouder op – onder andere - de uitvoering van het VROM-beleid door de Provincie Gelderland, GS van de Provincie Gelderland en aan het Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Drs. P.L.B.A. van Geel