

De Bemeentestem

AAN DE BELANGEN VAN DE GEMEENTEN IN NEDERLAND GEWIJD

OPGERICHT 1851

„Niet in eens en op het papier is deze Regering voor den dag gekomen, maar zij is uit vaste grondslagen ontwikkeld geworden en ontwikkelt zich nog dagelijks. Hare grondslagen liggen in de oudheid” — G. K. van Hogendorp.

Grenslijn: scheidlijn; hoe lang nog?

Schets van enkele recente ontwikkelingen in de problematiek van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en milieubeheer

drs. M. Heldeweg*
mr. P. Simons*

Tijdens een in maart jongstleden in Maastricht gehouden forumbijeenkomst over provinciale milieupolitiek¹⁾, werd bij het thema grensoverschrijdende milieuproblematiek door vrijwel alle aanwezige kopstukken een machteloos gebaar gemaakt: grensoverschrijdende problemen zijn een Haagse aangelegenheid, het lokaal bestuur kan daarop eigenlijk geen invloed uitoefenen. In dit artikel willen wij aantonen dat grensoverschrijdende problemen van ruimtelijke ordening en milieubeheer, zoals deze zich vooral in de grensgebieden doen gevoelen wel degelijk vanuit de grensgebieden zelf kunnen worden beïnvloed. Langs een tweetal invalshoeken hopen wij deze stelling te onderbouwen:

— enerzijds aan de hand van een schets van de recente ontwikkelingen op het vlak van het instrumentarium tot lokale grensoverschrijdende beleidssamenwerking;

— anderzijds door middel van een schets van de recente ontwikkelingen in de sfeer van de rechtsbescherming voor (derde-) belanghebbenden in grensstreken.

Veel van de negatieve milieu-effecten die wij in Nederland ondervinden komen van over de grens aangewaaid, binnengestroomd of -gereden. Zo ondergingen de bewoners van de provincie Limburg dit jaar opnieuw de effecten

van smog die vooral buiten de eigen landsgrenzen werd veroorzaakt. Omgekeerd exporteert Nederland „natuurlijk” ook veel milieuverontreiniging. Dat hetzelfde geldt voor de ruimtelijke orderingsproblematiek behoeft wel nau-

welijks betoog: als de landsgrens de enige buffer vormt tussen gebieden met een zware industriebestemming en gebieden met een woon- of recreatie-functie, is er niet veel fantasie voor nodig om te begrijpen dat ergens (...) de beoogde planologische doelstellingen niet (echt) worden gerealiseerd.

Landsgrenzen en landsgrensproblemen werden van oudsher als een rijksaangelegenheid opgevat. De effecten van het eigen handelen op het grondgebied van een ander land werden lange tijd domweg ontkend (de staatsmacht reikte immers niet voorbij de eigen landsgrenzen)²⁾!

De druk der grensoverschrijdende problemen heeft deze vruchteloze benadering onhoudbaar gemaakt. In het navolgende willen wij aangeven welke nieuwe grensoverschrijdende samenwerkings- en beïnvloedingsmogelijkheden er juist in het grensgebied zijn ontstaan.

1. Grensoverschrijdende beleidssamenwerking

Een tweetal recente ontwikkelingen op het vlak van de grensoverschrijdende beleidssamenwerking tonen aan dat er voor de lokale overheden³⁾ wel degelijk instrumenten beschikbaar zijn om grensoverschrijdend samen te werken.

In de eerste plaats betreft het het ver-

Inhoud

1. Grenslijn: scheidlijn; hoe lang nog?
drs. M. Heldeweg en mr. P. Simons
2. Ingezonden bijdragen:
De anticipatieprocedure en de rol van de gemeenteraad, met naschrift van mr. G. J. Jansen
3. Boekaankondiging
4. Arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 17 december 1986 inzake ontvanke-lijkheid van een in het buitenland wone-nde buitenlander in zijn beroep tegen verlening van een vergunning door de minister van Milieuzaken van Neder-Sak-sen voor de bouw van een kerncentrale in Lingen (BRD)
5. Arrest van het Gerechtshof te Amster-

dam van 11 juni 1987 inzake vernietiging van het vonnis van de President Recht-bank Haarlem van 21 november 1986 inzake voorlopige buiten effect stelling van bevel b. en w. van Haarlem tot sluiting autospuitscabine

6. Uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 20 juni 1986 inzake reclamebord bij hinderwetrichting. Relatie gewijzigde Hinderwet en anterieure verordening Landschapsschoon. (Hengelo (O.))

7. Uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 19 februari 1987 inzake medeonder-tekening door griffier van stukken die van g.s. uitgaan (Zuid-Holland)

8. Uitspraak van de Afdeling rechtspraak van 5 januari 1987 inzake onbevoegdheid Hoofd afdeling Volkshuisvesting zonder specifiek besluit b. en w. om namens het college beroep in te stellen (Amsterdam)

* De auteurs zijn beiden als medewerkers verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Limburg en zijn onder meer werkzaam binnen het facultaire onderzoeksproject „EUROM” (onderzoek naar de problematiek van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en milieubeheer in euregionaal verband).

¹⁾ Georganiseerd door de Werkgroep Limburgse Milieuproblematiek van de Rijksuniversiteit Limburg, in het kader van de verkiezing der Provinciale Staten, 12 maart 1987.

²⁾ Geheel anders luidt Principle 21 van „The Declaration on the human environment”, zoals aangenomen tijdens de in 1972 onder auspiciën van de VN gehouden conferentie te Stockholm inzake het menselijk leefmilieu; Staten hebben de plicht schadetoebrenging aan het leefmilieu van andere staten zoveel mogelijk te beperken.

³⁾ In dit artikel verstaan wij onder lokale overheden provincies, gemeenten, openbare lichamen, gewesten, Kreise en dergelijke, kortweg: niet-centrale overheden.

schijnsel van grensoverschrijdende actieprogramma's in de euregio. In de tweede plaats gaat het daarbij om de recent ontworpen Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten⁴⁾.

a. De Euregio's

In grensgebieden van met name West-europese landen doet vanaf het midden van de jaren zestig een nieuw fenomeen opgeld: lagere overheden, zoals gemeenten en provincies, en zo nu en dan ook privaatrechtelijke organisaties als kamers van koophandel aan weerszijden van de staatsgrenzen gaan op verschillende terreinen met elkaar samenwerken en noemen dit samenwerkingsverband grensregio of euregio. De totstandkoming van deze samenwerking wordt vooral ingegeven door het bestaan van identieke problemen aan weerskanten van de grens, veroorzaakt door perifere

ligging, eenzijdige industriële structuur en hoge werkloosheid. Dit neemt niet weg dat in het ambtelijke en bestuurlijke overleg binnen deze grensregio's ook ruimtelijk ordenings- en milieu-aangelegenheden aan de orde komen. Momenteel telt Europa ongeveer veertig grensregio's.

Wat Nederland betreft hebben zich met name aan weerszijden van de grens met de Bondsrepubliek grens- dan wel euregio's gevormd. Te noemen vallen hier van noord naar zuid: de Eems-Dollard regio, de Euregio, de regio Rijn-Waal, de grensregio Rijn-Maas Noord en de Euregio Maas-Rijn.

— De Eems-Dollard regio omvat een aantal gemeenten en enkele kamers van koophandel in de provincies Groningen en Drenthe en in de deelstaat Nedersaksen.

— De Euregio is het gebied tussen de rivieren Rijn, IJssel en Eems. Gemeenten uit Drenthe, Overijssel en Gelderland en gemeenten behorende tot de regeringsdistricten Münster (Noordrijn-Westfalen) en Weser-Ems (Nedersaksen) maken er deel van uit.

— De regio Rijn-Waal bestaat uit een aantal gemeenten en kamers van koophandel in het Nederlands-Duitse grensgebied nabij Nijmegen en Arnhem.

— De grensregio Rijn-Maas Noord wordt gevormd door gemeenten en kamers van koophandel in Noord en Midden-Limburg en in het gebied tussen Mönchengladbach en Kleef in de deelstaat Noordrijn-Westfalen.

— Tenslotte de euregio Maas-Rijn. Deze omvat het gebied van de Belgische provincies Limburg en Luik, de regio Aken en de Nederlandse provincie Limburg ten zuiden van Roermond.

De samenwerking in een grens- of euregio is een bestuurlijke en niet zozeer een juridische. Een eenduidige juridische grondslag ontbreekt veelal: een privaatrechtelijke grondslag zou wellicht nog denkbaar zijn; zonder een daartoe strekkend verdrag tussen nationale overheden/staten is een publiekrechtelijke grondslag ten enen male onmogelijk⁵⁾.

Recentelijk hebben verschillende grens-/euroregio's zogenaamde grensoverschrijdende actieprogramma's gepresenteerd, zoals de euregio Maas-Rijn en de grensregio Rijn-Maas Noord in 1986 en de Euregio begin juni 1987⁶⁾.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de doelstelling van deze actieprogramma's is het stimuleren van de economie en het terugdringen van de werkloosheid in het programmeergebied door het op elkaar afstemmen van te treffen maatregelen en door het intensiveren van het grensoverschrijdend economisch verkeer.

Deze doelstelling kan worden bereikt door:

— de belemmeringen die door de aanwezigheid van staatsgrenzen worden veroorzaakt te verminderen;

— de concurrentiepositie van de betreffende grens-/euregio te versterken;

— het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren;

— knelpunten in de infrastructuur op te heffen;

— het milieu beter te beschermen;

— de coördinatie op het gebied van de ruimtelijke ordening krachtiger ter hand te nemen.

De te ondernemen zogenaamde ontwikkelingsactiviteiten betreffen:

— maatregelen die zeer concreet en deels via de nationale overheden uitvoerbaar zijn;

— aanbevelingen aan regionale, provinciale, nationale of supranationale (EG) overheidsorganen om bepaalde regelingen, die de economische ontwikkeling negatief beïnvloeden, te wijzigen;

— studies die moeten bijdragen aan de oplossing van nog bestaande problemen en waaruit maatregelen en aanbevelingen kunnen worden afgeleid⁷⁾.

Hoewel de tot dusver gepresenteerde grensoverschrijdende actieprogramma's positieve elementen bevatten kunnen we ons toch niet aan de indruk onttrekken dat zij wel zeer sterk het accent leggen op de economische ontwikkeling, terwijl de bescherming van het natuurlijke milieu en een afstemming over de grens heen van een ruimtelijk ordeningsbeleid dat met deze bescherming terdege rekening houdt een duidelijk lagere prioriteit toekomt.

Gezien de nijpende problematiek zou het daarom wellicht een goede zaak zijn als de grens-/euregio's op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu afzonderlijke grensoverschrijdende actieprogramma's opstellen, zo mogelijk in samenwerking met milieu-organisaties en de vooral in de Bondsrepubliek bestaande Bürgerinitiative. Wat Nederland betreft zouden die grensoverschrijdende actieprogramma's en de in de nabije toekomst op te stellen gemeentelijke en provinciale milieubeleidsplannen op elkaar kunnen worden afgestemd.

⁴⁾ Verdrag van 12 september 1986, Tractatenblad 1986, nr. 160. Goedkeuring van het verdrag heeft nog niet plaatsgevonden.

⁵⁾ M. Heldeweg, een grensoverschrijdend verdrag?, NJB 1987, blz. 659

⁶⁾ Grensoverschrijdend actieprogramma voor de euregio Maas-Rijn, Luik, Hasselt, Keulen, Maastricht, 1986. Grensoverschrijdend actieprogramma grensregio Rijn-Maas Noord, Venlo/Mönchengladbach, 1986. Grensoverschrijdend actieprogramma Euregio, Zwolle 1987.

⁷⁾ Grensoverschrijdend actieprogramma euregio Maas-Rijn, blz. 117-119.

De Gemeentestem

Redactiesecretariaat:

L. W. van der Laan
Postbus 4
2400 MA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 01720-62069

Hoofredactie:

Mr. E. Brederveld
Prof. mr. W. Konijnenbelt
Mr. N. Wijma

Redactiecommissie:

Jhr. drs. P. A. C. Beelaerts
van Blokland
Prof. mr. F. H. van der Burg
Mr. J. M. Kan
Drs. C. J. N. Verstedes
Mr. J. de Vries
Mr. P. van Zanten

Abonnementenadministratie:

Samsom Uitgeverij bv
Postbus 4
2400 MA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 01720-62183/62184

Abonnementen kunnen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch met een jaar verlengd.

Advertenties:

Intermedia b.v.
Postbus 371
2400 AJ Alphen a/d Rijn
Telefoon: 01720-62078

Abonnementsprijs:

f 156,— incl. 6% BTW
incl. register per jaar;
losse nummers f 7,25 incl. 6% BTW.
Opbergband f 23,75 incl. adm.-
en verzendkosten.
Verschijnt 22 x per jaar.

Het verlenen van toestemming tot publikatie in dit tijdschrift houdt in dat de uitgever met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk door de auteur gemachtigd is de door derden verschuldigde vergoedingen voor kopiëren, als bedoeld in art. 17 lid 2 van de Auteurswet 1912 en in het Koninklijk Besluit van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex art. 16b van de Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden; dat de uitgever met uitsluiting van ieder ander door de auteur onherroepelijk gemachtigd is om zijn rechten ex artikel 16 sub A ten vijfde Auteurswet 1912 geldend te maken en/of daartoe in en buiten rechte op te treden



lid van de nederlandse
organisatie van tijdschrift-
uitgevers n.o.t.u.

b. Lokale samenwerking in het kader van de Benelux

Met het vaststellen van de zogenoemde „European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities and Authorities”⁸⁾, zette de Raad van Europa op 21 mei 1980, de eerste stap in een scenario, van in totaal drie stappen, dat moest leiden tot betere samenwerking tussen lokale overheden aan weerszijden van de landsgrenzen der lidstaten.

Op basis van het in deze Outline aangegeven model voor publiekrechtelijke samenwerking over de grens, werd in 1982 in Benelux-verband een begin gemaakt met een onderzoek naar de totstandkoming van een samenwerkingsverdrag tussen de lidstaten (de tweede stap in het scenario). Dit onderzoek mondde tenslotte uit de zogenoemde „Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten”⁹⁾.

Het is dit verdrag (hierna te noemen, het Verdrag) dat, althans in Benelux-verband, de basis vormt voor de (eventuele) derde stap in het scenario: het organiseren van concrete samenwerkingsvormen tussen lokale overheden aan weerszijden van de grenzen.

Het Verdrag heeft als doelstelling: „de totstandkoming van akkoorden tussen de samenwerkingsverbanden en autoriteiten (lees: lokale overheden, MH/PS) te vergemakkelijken door voor hen een juridische basis te scheppen voor het organiseren van hun samenwerking op basis van het publiekrecht volgens hun eigen wensen en behoeften¹⁰⁾.”

Uit deze doelstelling volgt reeds dat er geen beperking tot bepaalde beleidsterreinen is aangelegd en dat is gekozen voor samenwerkingsvormen op basis van vrijwilligheid (net zoals dit overigens geldt voor de mogelijkheden tot „privaatrechtelijke” samenwerking). Realisatie van de Verdragsdoelstelling wordt nagestreeft door de regeling van een drietal concrete samenwerkingsvormen in artikel 2 van het onderhavige Verdrag. De lokale overheden waarop het Verdrag blijkt artikel 1 van toepassing is (gemeenten, provincies, openbare lichamen e.d.) kunnen blijkens het eerste lid van artikel 2 op basis van het Verdrag met elkaar: „samenwerken teneinde gemeenschappelijke belangen te behartigen”. In lid 2 van dit artikel worden de drie samenwerkingsvormen genoemd: de administratieve- of bestuursafpraak en het instellen van een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan.

De bestuursafpraak wordt in het Verdrag niet verder uitgewerkt, terwijl het Verdrag ten aanzien van het gemeenschappelijke orgaan slechts bepaalt dat dit geen rechtspersoonlijkheid kan be-

zitten¹¹⁾. Het lijkt erop dat dit orgaan niet meer dan een kader voor informeel, beleidafstemmend overleg kan zijn.

Het openbaar lichaam bezit volgens het Verdrag rechtspersoonlijkheid¹²⁾ en in artikelen 3 en 4 van het Verdrag worden enkele nadere regels voor deze specifieke samenwerkingsvorm gegeven. Artikel 4 spitst zich toe op het toezicht op de besluiten van het openbaar lichaam, een kwestie die we hier even laten voor wat ze is.

Bevoegdheden

Volgens artikel 3 van het Verdrag kunnen aan het lichaam door de instellende lokale overheden bevoegdheden van regeling en bestuur worden toegekend. Deze toekenning houdt eigenlijk in dat lokale overheden bevoegdheden die zij zelf bezitten kunnen overdragen aan het lichaam. Twee vragen zijn daarbij vooral interessant:

— komen alle bevoegdheden van de lokale overheden voor overdracht in aanmerking, en

— in hoeverre zijn de aan het openbaar lichaam overgedragen bevoegdheden vervolgens autonome bevoegdheden van het lichaam?

De eerste vraag willen wij in beginsel positief beantwoorden, maar een tweetal nuanceringen mogen dan niet onvermeld blijven.

In de eerste plaats kan een lokale overheid natuurlijk nimmer meer bevoegdheden overdragen dan zijn zelf bezit¹³⁾. In de tweede plaats is het de vraag of naast de autonome lokale overheden (voortvloeiend uit de zorg voor de eigen huishouding¹⁴⁾) ook de in medebewind aan de lokale overheden opgedragen bevoegdheden aan het openbaar lichaam kunnen worden overgedragen. Het bepaalde in artikel 2 van het Verdrag is hierbij wel met name van belang. Lokale overheden mogen blijkens dit artikel: „binnen het kader van de bevoegdheden die zij ingevolge het interne recht van hun land hebben”, samenwerken. De Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting (GMvT) bij het Verdrag stelt dat uit artikel 2 volgt dat: „geen enkele onder de bevoegdheid van de territoriale autoriteiten (de lokale overheden, MH/PS) ressorterende materie van het toepassingsgebied van de overeenkomst (het Verdrag, MH/PS) is uitgesloten”.

Hieruit volgt onzes inziens dat ook de in medebewind opgedragen bevoegdheden voor delegatie aan het openbaar lichaam in aanmerking komen. Zelfs als deze overdracht tot op heden, gelet op het systeem van de desbetreffende wet(sbepalingen), niet voor mogelijk werd gehouden. Het Verdrag scheidt hiervoor als het ware een nieuwe context. Een uitzondering op deze regel

doet zich voor als de desbetreffende wet(sbepaling) overdracht expliciet uitsluit. Overigens kan de bovenstaande redenering worden vergeleken met die welke wordt toegepast op de verhouding tussen artikel 30, lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen en artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO): het eerste artikel biedt een context van waaruit overdracht van de in het tweede artikel gegeven bevoegdheid mogelijk moet worden geacht.

Wat betreft de tweede vraag, naar het karakter van de aan het openbaar lichaam overgedragen bevoegdheden (autonoom of niet?), stelt het verdrag zowel in de verdragstekst (resp. artikelen 2 en 4) als in de GMvT (blz. 2) dat grensoverschrijdende samenwerking slechts kan plaatsvinden met inachtneming van het interne recht van de desbetreffende lokale overheden en met inachtneming van de toezichtsregels van het interne recht (zie ook hierboven). Dit brengt met zich mee dat de overgedragen bevoegdheden steeds in termen van het nationale recht van de lokale overheden gedefinieerd blijven en de uitoefening van die bevoegdheden in gebondenheid aan de verschillende nationale rechtsstelsels geschiedt (denk bijvoorbeeld aan de zgn. spontane vernietiging, maar ook aan verplicht voorgeschreven advisering en goedkeuring e.d.). De bevoegdheden van het openbaar lichaam zijn met andere woorden niet autonoom. Sterker nog, als het ruimtelijke ordeningsrecht van Nederland en België zou overeenstemmen (quod non!) dan zou na overdracht van de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen, zoals deze aan weerszijden van de landsgrens aan gemeente B en gemeente N (ex artikel 10 WRO) zijn toegekend, de gelijktijdige uitoefening van die bevoegdheden door het openbaar lichaam nimmer tot een bestemmingsplan leiden, maar slechts tot twee (nationaal gedefinieerde) haarfijn afgestemde bestemmingsplannen¹⁵⁾.

Samenwerking

Helaas is het Verdrag, zowel in tekst als in toelichting, niet bepaald scheutig met het geven van voorbeelden voor sa-

⁸⁾ Verdrag van 21 mei 1980, Tractatenblad 1981, nr. 74.

⁹⁾ Zie noot 8.

¹⁰⁾ Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting (GMvT), blz. 1.

¹¹⁾ GMvT, blz. 4 (toelichting bij artikel 2).

¹²⁾ Art. 3, lid 2.

¹³⁾ Dit is eigenlijk niet meer dan het expliciteren van de „Nemo-plus” regel.

¹⁴⁾ Zoals onder meer opgedragen in art. 168 gemeentewet en art. 89 Provinciewet.

¹⁵⁾ In termen van het Verdrag bestaat er wel degelijk een omvattend bestemmingsplan, maar dit is vanuit de nationale rechtsstelsels bezien non-existent!

menwerking. In de GMvT wordt wel gesproken over samenwerking in termen van: „diensten voor de bescherming van de burgerbevolking bij rampen, de elektriciteitsvoorziening en reinigingsdiensten”¹⁶), maar daarmee houdt het op. Het laat zich denken dat het functioneren van deze diensten onderwerp kan zijn van een bestuurlijke afspraak maar het kan ook zijn dat diensten aan weerszijden van de landsgrens worden samengebracht in een openbaar lichaam met een eigen bestuursstructuur¹⁷).

Samenwerking over de grens wordt natuurlijk pas echt interessant als op de gevoelige beleidstermen van milieubeheer en ruimtelijke ordening tot samenwerking kan worden besloten.

Door middel van bestuurlijke afspraken en de instelling van een gemeenschappelijk orgaan bestaan ongetwijfeld mogelijkheden tot samenwerking op deze terreinen maar het is de vraag of dit voor de echte problemen concreet veel oplevert; de inspanningen lijken dan wel erg vrijblijvend en kwetsbaar.

Toch moet het effect van dergelijke initiatieven ook weer niet worden onderschat. Echte (harde) samenwerkingsbereidheid ontstaat niet zomaar van de ene op de andere dag. Afgezien van de stimulans die kan uitgaan van het optreden van calamiteiten zullen lokale overheden aan weerszijden van de grens naar elkaar toe moeten groeien en wederzijds begrip voor elkaars belangen en prioriteiten moeten ontwikkelen.

Grensoverschrijdend milieu- en ruimtelijke orderingsbeleid door middel van een openbaar lichaam behoort in ieder geval (we toonden dat hiervoor al aan) theoretisch tot de mogelijkheden. Niettemin moet er op dit punt nogal wat denkwerk worden verricht. De wetgeving op het gebied van het milieubeheer en de ruimtelijke ordening loopt in de lidstaten allerm minst parallel en er moet derhalve worden gezocht naar een model waarbinnen voor een openbaar lichaam een optimale rol kan worden gevonden. Het ontwikkelen van een of meer van dergelijke modellen is beslist geen louter Haagse aangelegenheid. Inlichtingen van de zijde van het departement wijzen uit dat men er daar ook van uitgaat dat lokale overheden zelf zullen gaan experimenteren teneinde modellen te ontwikkelen¹⁸).

Tot slot

Tenslotte nog een aantal opmerkingen over en naar aanleiding van het Verdrag. Het Verdrag voorziet in een aantal bepalingen betreffende de wijze waarop de toepassing ervan kan worden bevorderd en mogelijke geschillen omtrent beoordeling en uitvoering van samenwerkingsvormen kunnen worden voorkomen en beslecht (artikelen 5 tot en met 9). Interessant is in dat verband de

in artikel 5 geregelde figuur van de provinciale ambtenaar voor grenscontacten. Deze persoon kan binnen het provinciale bestuur een stimulerende en ondersteunende rol vervullen bij het ontwikkelen en uitbouwen van samenwerkingsvormen.

De artikelen 10 tot en met 13 hebben betrekking op de status van de verdragsregels, de werkingssfeer, inwerkingtreding, beëindiging en opzegging van het Verdrag.

Een aantal zaken zijn in het Verdrag ongeregeld gebleven. Blijkens de GMvT zijn prealabele informatie, consultatie en gelijke rechtstoegang aspecten van grensoverschrijdende samenwerking die niet door het verdrag worden bestreken¹⁹). Tegelijkertijd roept de GMvT overigens wel op tot initiatieven van lokale overheden hieromtrent. In dat verband vragen wij ons echter af waarom de verdragsontwerpers in de bestuurlijke afspraak geen mogelijkheid zien om met name de prealabele informatie en consultatie te regelen. Deze figuur lijkt daar immers bij uitstek geschikt voor te zijn.

De rechtsbescherming tegen besluiten van het openbaar lichaam wordt geregeld in artikel 3, lid 3 van het Verdrag. De justitiabele kan het besluit (naar z'n hoedanigheid) beschouwen als een besluit dat door de lokale overheid, die de aan het besluit te grondslag liggende bevoegdheid aan het lichaam geeft gedelegeerd, is genomen²⁰). De gebruikelijke wegen staan dan open. Voor die besluiten van het lichaam welke voor het vinden van een rechtsingang moeten worden aangemerkt als besluiten afkomstig van lokale overheden van over de grens, gelden dan de regels die in onze schets over de ontwikkelingen op rechtsbeschermingsgebied zijn verwoord. Tenslotte moet nog als laatste punt worden opgemerkt dat de Belgische gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) helaas vanwege de eigen soevereine positie in het Belgische staatsbestel, buiten het verdrag zijn gelaten²¹). Uitsluiting van de gewesten valt vooral te betreuren nu zij op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening belangrijke samenwerkingspartners hadden kunnen zijn. Overigens verdient het nog vermelding dat ook voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse en Duitse lokale overheden wordt gewerkt aan een omvattende structuur. Het overleg hierover bevindt zich echter nog in een ambtelijk stadium en het is nog allerm minst zeker of ook hier gekozen zal worden voor het uitwerken van een van de modellen van de European Outline van de Raad van Europa²²).

Ondertussen behoeven de betreffende Nederlandse en Duitse lokale overheden niet stil te zitten. Ook los van een con-

creet verdrag kan er in ieder geval over aangelegenheden die tot de eigen huishouding behoren langs „privaatrechtelijke weg” naar samenwerking worden gestreefd: consultatie en gezamenlijke beleidsvoering of -afstemming zijn ook onder de huidige omstandigheden al mogelijk. Wellicht stimuleert dit juist de totstandkoming van een omvattende structuur.

2. Grensoverschrijdende rechtsbescherming

Op zijn laatst sinds de „bedrijfsongelukken” van Tsjernobyl en Sandoz is het besef gemeengoed dat activiteiten met implicaties voor het milieu in het ene land gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van het fysieke milieu aan de andere kant van de grens.

In het bijzonder grensgebieden kunnen hiermee worden geconfronteerd. Een in dit kader juridisch relevante vraag is of het gevaar van grensoverschrijdende vervuiling nu ten gevolge heeft dat ook de rechtsbescherming grensoverschrijdend is, met andere woorden of het milieurecht van een bepaald land in voorkomende gevallen bezwaar- en beroepsrechten toekent aan niet-ingezetenen. In een aanbeveling van mei 1976²³) pleit de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voor gelijke rechtstoegang van ingezetenen en niet-ingezetenen in gevallen van mogelijke grensoverschrijdende milieuvervuiling. Gelijke rechtstoegang houdt in dat burgers en groepen met betrekking tot activiteiten in het buurland op dezelfde wijze en op gelijke voet kunnen deelnemen aan de procedure van vergunningverlening, inclusief bezwaar en beroep, inzake die activiteiten als de inwoners van het buurland zelf. De aanbeveling noemt de volgende constituerende elementen van een systeem van gelijke rechtstoegang:

- a. kennisgeving van projecten, nieuwe activiteiten en gedragingen die aanleiding kunnen geven tot een belangrijk verontreinigingsrisico;
- b. toegang tot informatie die de bevoegde autoriteiten beschikbaar stellen aan de betrokkenen;
- c. de deelneming aan hoorzittingen en

¹⁶) GMvT, blz. 2.

¹⁷) Met eigen statuten, artikel 3 lid 5 Verdrag.

¹⁸) VROM.

¹⁹) GMvT, blz. 2.

²⁰) Men kan ook redeneren dat dit reeds volgt uit het nationaal gedefinieerd zijn van de bevoegdheden en de besluiten van het openbaar lichaam en dat we een aparte regeling eigenlijk niet nodig hebben.

²¹) GMvT, blz. 3 (toelichting bij artikel 1).

²²) Aldus minister Winsemius in antwoord op kamervragen, ahangsel handelingen T.K. 1985-1986, nr. 649.

²³) Aanbeveling C(76)55 (Final) inzake „Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution”.

vooraangaand onderzoek en het indienen van bezwaren met betrekking tot door de overheid te nemen beslissingen die direct of indirect verontreiniging tot gevolg kunnen hebben;

d. de mogelijkheid te kunnen optreden in administratieve en rechterlijke procedures, inclusief kort geding.

Bij de lidstaten wordt erop aangedrongen:

— zo mogelijk op basis van wederkerigheid de eventuele belemmeringen in de nationale rechtssystemen voor de toepassing van gelijke rechtstoegang op te heffen;

— de noodzakelijke bepalingen om gelijke rechtstoegang te verzekeren expliciet op te nemen in de milieuwetgeving;

— de wenselijkheid te overwegen om, binnen geschikte geografische gebieden en op basis van de bijzondere kenmerken van hun rechtssystemen, overeenkomsten te sluiten om de toepassing van het beginsel van gelijke rechtstoegang te verzekeren.

Realisatie

In hoeverre is deze gelijke rechtstoegang voor ingezetenen en niet-ingezetenen nu gerealiseerd in het milieurecht van Nederland en zijn buurlanden?

Nederland

De OESO-aanbeveling inzake de gelijke rechtstoegang is geen dwingend recht. In de praktijk dient derhalve te worden afgewacht hoe terzake door de lidstaten zal worden gehandeld. Nederland heeft de OESO-aanbeveling in de nationale milieuwetgeving verwerkt: de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne²⁴⁾ biedt in artikel 20 een ieder de mogelijkheid bezwaren in te dienen tegen een aanvraag om een beschikking. Hierbij en ook in de het verdere verloop van de bezwaar- en beroepsprocedure wordt geen onderscheid gemaakt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.

België

Wat België betreft is de situatie niet geheel duidelijk. De Belgische delegaties hebben verschillende keren, zowel in Benelux alsook in OESO-verband²⁵⁾, bevestigd dat principieel geen verschil wordt gemaakt ten aanzien van de gelijke rechtstoegang tussen ingezetenen en niet-ingezetenen. Hoewel derhalve in beginsel kan worden aangenomen dat bewoners van Nederland toegang hebben tot Belgische milieuprocedures, bestaat hierover nog geen volledige zekerheid.

In antwoord op in 1981 gestelde kamervragen heeft de toenmalige minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne het bestaan van deze onzekerheid met zoveel woorden erkend²⁶⁾.

Enkele jaren later, bij gelegenheid van de presentatie van het rapport „Naar grensoverschrijdend milieubeleid” van de zogenaamde Hasseltse studiegroep²⁷⁾, heeft ook de toenmalige minister Winsemius voor wat betreft de gelijke rechtstoegang in België voor ingezetenen en niet-ingezetenen een slag om de arm gehouden²⁸⁾. Wellicht dat ook hier evenals in de aanstonds te bespreken verhouding met West-Duitsland het voeren van een proefproces door inwoners van Nederland nadere opheldering kan verschaffen.

Bondsrepubliek Duitsland

In tegenstelling tot de Nederlandse milieuwetgeving, die zoals we hebben gezien niet-ingezetenen toegang verleent tot bezwaar- en beroepsprocedures, kent de milieuwetgeving van onze Oostburen geen regeling omtrent hun positie. De heersende opvatting in literatuur, bestuurspraktijk en rechtspraak van de Bondsrepubliek luidde tot voor kort dat niet-ingezetenen geen beroepsrechten in het kader van milieuvergunningprocedures hebben²⁹⁾.

Een recente ontwikkeling in de rechtspraak lijkt het tij te gaan keren. Immers, de hoogste administratieve rechter in de Bondsrepubliek, het Bundesverwaltungsgericht heeft op 17 december 1986 een opmerkelijk arrest gewezen inzake de toegankelijkheid van Westduitse milieuvergunningprocedures voor niet-ingezetenen³⁰⁾.

Aan dit arrest lag een proefproces ten grondslag, aangespannen door de Stichting Burgerinspraak over de Grens bij monde van C. Hamers. Hamers, woonachtig in Twente op ongeveer 25 km van de Westduitse plaats Lingen, vroeg enkele jaren geleden de regering van de deelstaat Nedersaksen te worden toegelaten tot de inspraakprocedure rond de bouw van een kerncentrale bij Lingen. De regering van Nedersaksen weigerde en verleende de eerste deelvergunning voor de bouw van de kerncentrale Emsland. Hiertegen ging Hamers in beroep bij het Verwaltungsgericht te Osnabrück.

Conform het standpunt van de literatuur verklaarde het Verwaltungsgericht³¹⁾ Hamers niet-ontvankelijk. Van dit vonnis gaat Hamers in sprongcassatie bij het Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) te West-Berlijn.

Het BVerwG vernietigt in zijn arrest van 17 december 1986 het vonnis van het Verwaltungsgericht en verklaart Hamers ontvankelijk in zijn beroep tegen de verlening van de eerste deelvergunning voor de bouw van de kerncentrale Emsland te Lingen.

Het bepaalt dat dit beroep nu door het Verwaltungsgericht in behandeling moet worden genomen en wijst de zaak daarmee terug. Een interessante vraag

blijft of als gevolg van deze uitspraak niet-ingezetenen nu ook toegang hebben tot vergunningsprocedures krachtens andere Westduitse milieuwetten in gevallen waarin gevaar voor grensoverschrijdende vervuiling te duchten is.

Weliswaar beperkt het BVerwG zich, als logische resultante van de concrete casus, in dit arrest tot de Westduitse atoomwet, dit neemt niet weg dat het criterium van mogelijke grensoverschrijdende milieuvervuiling, als gevolg waarvan door een bepaald handelen in de bondsrepubliek niet-ingezetenen in vergelijkbare mate in hun belangen kunnen worden geschaad als ingezetenen, centraal staat in de beweegredenen die het BVerwG ertoe brengen een Nederlandse ingezetene in casu ontvankelijk te achten in een Westduitse vergunningsprocedure.

Derhalve ligt het naar onze mening in de lijn van onderhavig arrest Nederlandse ingezetenen in gevallen van mogelijke grensoverschrijdende vervuiling ook toegang te verlenen tot bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van andere Westduitse milieuwetten. In elk geval verdient het aanbeveling dat bewoners aan deze kant van de grens zodra zich een gelegenheid voordoet de proef op de som nemen.

Met betrekking tot de bouw van kerninstallaties in het grensgebied (Ahaus, Almelo, Gronau, Lingen, Kalkar) is in de Nederlands-Duitse Commissie inzake nucleaire installaties in het grensgebied³²⁾ geruime tijd van gedachten gewisseld over de toegang van Nederlanders tot Westduitse milieuprocedures.

Gedurende ongeveer tien jaar van ambtelijk en politiek overleg bleek het niet mogelijk tot overeenstemming te komen omtrent het verlenen van bezwaar- en beroepsrechten aan niet-ingezetenen in die procedures. Het lijkt erop dat een proefproces van een Nederlandse burger tegen een Westduitse overheidsinstantie

²⁴⁾ Wet van 13 juni 1979, Stb. 442.

²⁵⁾ Tweede Kamer 1979-1980, 15.800 hoofdstuk 17, nr. 68, p. 23.

²⁶⁾ Tweede Kamer 1980-1981, nr. 50.

²⁷⁾ Rapport samengesteld door de Studiegroep Benelux Middengebied (Hasseltse studiegroep), maart 1983, p. 3.

²⁸⁾ Staatscourant 3 maart 1983, nr. 44, p. 3.

²⁹⁾ P. Simons, Toegang van niet-ingezetenen tot Duitse milieuprocedures, NJB, 1987, blz. 653.

³⁰⁾ Bundesverwaltungsgericht 17-12-1986, BVerwG 7 C 29.85, hieronder afgedrukt onder nr. 4. Zie ook noot 29.

³¹⁾ Verwaltungsgericht Osnabrück 6-2-1985, 3 OS VG A 259/82.

³²⁾ Deze commissie is opgericht in het kader van de bij officiële briefwisseling tussen de ministers van Volksgezondheid, Milieuhygiëne en Sociale Zaken (Nederland) en de ministers van Binnenlandse Zaken (BRD) in oktober 1977 tot stand gekomen bilaterale regeling betreffende wederzijdse kennisgeving en consultatie ten aanzien van nucleaire installaties in het grensgebied.

de in dit opzicht verstopte ambtelijke en politieke kanalen heeft opengespoeld.

Rol lokale overheden

Wellicht dat op het gebied van de grensoverschrijdende rechtsbescherming ook een rol voor met name lokale overheden is weggelegd. Immers hun mogelijkheden om op een bepaald beleidsterrein, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, hun taak te vervullen kunnen door een voor het milieu ingrijpend handelen aan de andere kant van de grens dermate worden ingeperkt, dat zij rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. Uit dien hoofde kunnen zij worden aangemerkt als direct-belanghebbenden, in welke hoedanigheid zij kunnen claimen toegang te hebben tot hun regarderende milieuprocedures in het buurland.

Aan de mogelijkheid dat de overheid op dezelfde voet als een particulier, bijvoorbeeld belangenbeschadiging als gevolg van aantasting van het eigendomsrecht, aan dergelijke procedures deelneemt gaan wij hier verder voorbij.

Conclusie

De hierboven geschetste ontwikkelingen in de grensoverschrijdende problematiek van ruimtelijke ordening en milieubeheer tonen aan dat in grensgebieden een significante rol gespeeld kan worden. Wat betreft de beleidssamenwerking kunnen we vaststellen dat de huidige grensoverschrijdende actieprogramma's de samenwerking over de grens heen met name tussen lokale overheden kunnen bevorderen en een bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van de grens-/euregio's. Terwille van een ontwikkeling in de gewenste richting pleiten wij gelet op de omvang van het vraagstuk voor afzonderlijke grensoverschrijdende actieprogramma's op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu. Met het Benelux-verdrag is voorts in de beleidssamenwerking op publiekrechtelijke grondslag een voorzichtige stap vooruit gezet. Voorzichtig omdat het recht van de lidstaten dominant is en omdat vrijwilligheid de basis van de samenwerking vormt. Vooral dat laatste zal met zich mee brengen dat daar waar de belangen duidelijk uiteenlopen samenwerking buitengewoon moeilijk van de grond te brengen zal zijn. Wij hopen echter dat lokale overheden de hun geboden uitdaging zullen aannemen en zelf de samenwerkingsmogelijkheden van het verdrag zullen gaan onderzoeken!

Met betrekking tot de vraag of het milieurecht grensoverschrijdende rechtsbescherming biedt, hebben we gezien dat het Nederlandse milieurecht deze eenduidig positief beantwoordt en dat voor het Belgische milieurecht een voorzichtig ja op zijn plaats is. Ten aanzien van het Duitse milieurecht kunnen

we concluderen dat er beweging zit in het aanvankelijk negatieve antwoord. Al met al menen wij te mogen constateren dat beïnvloeding van grensoverschrijdende problemen van ruimtelijke ordening en milieubeheer ook, en misschien juist, vanuit de grensgebieden zelf goed mogelijk is.

Ingezonden

2.- De anticipatieprocedure en de rol van de gemeenteraad.

In de Gemeentestem nummer 6830 bespreekt mr. G. J. Jansen enkele belangwekkende aspecten ten aanzien van de procedure die is aangegeven in artikel 19a van de wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

De schrijver belicht met name de rol van de gemeenteraad in deze procedure¹⁾. Een theoretische benadering over dit onderwerp, die wordt besloten met enkele praktische werkwijzen komt hieronder nog aan de orde.

Artikel 19 lid 3 WRO bepaalt dat zolang een herziening van het bestemmingsplan nog niet is vastgesteld, de raad bevoegd is om te beslissen op verzoeken om vrijstelling van het geldende bestemmingsplan, indien tenminste éénvijfde van het aantal raadsleden daartoe de wens te kennen geeft.

Bezien we de wettekst dan is hier sprake van een „geclausuleerde attributie” aan de raad van de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling. Inhoudelijk heeft deze figuur veel weg van een „omgekeerde delegatie” van een bevoegdheid aan de raad. Deze vorm treffen we bijvoorbeeld aan in artikel 176 van de (nog geldende) gemeentewet. Uit de tekst van dit artikel blijkt dat de bevoegdheid die de gemeentewet op grond van artikel 209 onder I aan burgemeester en wethouders attribueert de raad zich kan voorbehouden.

De wetgever had daarom bij de redactie van artikel 19 lid 3 WRO niet zo goed kunnen kiezen voor een redactie die analoog is aan het genoemde artikel 176.

Het streven naar een uniforme redactie van wetsbepalingen wordt hiermee geen dienst bewezen. Geconfronteerd met veel administratieve rompslomp bij de uitvoering van artikel 19 lid 3 WRO kan men gaan denken aan een meer praktische werkwijze.

Constructies, waarbij enige vorm van overdracht aan burgemeester en wethouders of een raadscommissie aan de orde is, komen dan al snel naar voren.

De vraag is dan wat moet worden overgedragen, de clause (de wens van éénvijfde van het aantal raadsleden), of de geattribueerde bevoegdheid (het verlenen van vrijstelling).

Met de heer Jansen ben ik van mening dat de clause niet is aan te merken als een vorm van een beschikking. De beslissing of deze clause wordt vervuld is ook niet opgedragen aan een bestuursorgaan maar aan individuele raadsleden.

Dit kan dus ook nooit een voorwerp zijn van delegatie of mandaat. Een raadscommissie die uit éénvijfde van het aantal raadsleden bestaat, kan niet in plaats van de overige raadsleden een persoonlijke wens uiten. Raadsbesluiten waarbij de bevoegdheid om de wens kenbaar te maken wordt gemandateerd aan zo'n commissie zijn uit den boze. Nu de clause niet kan worden overgedragen is vervolgens aan de orde of de raad zijn geattribueerde bevoegdheid kan overdragen.

Delegatie is niet mogelijk wegens het ontbreken van een wettelijke grondslag. Bovendien is in de Memorie van Toelichting uitdrukkelijk aangegeven waarom in de situatie als bedoeld in artikel 19 lid 3 WRO de vrijstellingsbevoegdheid bij de raad is neergelegd. Ook mandaat is dus uitgesloten omdat dit indruist tegen de strekking van artikel 19 lid 3 WRO.

Tenslotte nog enkele voorbeelden uit de praktijk, waarin wordt geprobeerd om binnen de wettelijke grenzen toch tot een enigszins praktische werkwijze te komen.

Zo kunnen de ingekomen verzoeken om vrijstelling als bedoeld in artikel 19 lid 3 WRO worden geplaatst op de lijst van ingekomen stukken voor de betreffende raadsvergadering. Het concipiëren van afzonderlijke raadsvoorstellen met besluiten is dan overbodig.

Een andere mogelijkheid is om verzoeken om vrijstelling aan de hand van standaardformulieren vergezeld van een situatie-tekening aan de raadsleden toe te zenden.

Dit formulier bevat nadere gegevens. Duidelijk staat de aard en omvang van de afwijking van het geldende bestemmingsplan vermeld. Bovendien wordt de termijn aangegeven, waarin men kan reageren. Reageert minder dan éénvijfde van het aantal raadsleden, dan achten burgemeester en wethouders zich bevoegd om op het verzoek te beslissen en wordt de procedure van artikel 19a lid 3 WRO gevold.

Op basis van toekomstige jurisprudentie zullen wellicht nieuwe procedure-varianten worden uitgedacht. Het is van belang hierop de aandacht te blijven richten.

C. W. M. van Alphen
medewerker afdeling Algemene Zaken
gemeente Geffen

In de Gemeentestem van 27 maart no. 6830 trok een artikel over het onderwerp „de anticipatieprocedure en de rol van de gemeenteraad” van de heer mr. G. J. Jansen mijn aandacht.

In het bijzonder gaat het dan over artikel 19 derde lid en de delegatie van die bevoegdheid, gegeven aan éénvijfde van de leden van de gemeenteraad aan een raadscommissie.

Vooropgesteld: strikt genomen is de bedoelde delegatie wellicht niet mogelijk en snijdt het standpunt van de steller van het artikel dus hout. Toch is in de gemeente waar ik werkzaam ben de discussie aangezwengeld die heeft geleid tot een raadsvoorstel en een besluit om deze delegatie

¹⁾ De anticipatieprocedure en de rol van de gemeenteraad. De Gemeentestem nr. 6830 (blz. 106-109).