

Vergaderjaar 2022–2023

36 375

Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie richtlijn milieuaansprakelijkheid)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inleiding

Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PbEU 2004, L 143) (hierna: Richtlijn milieuaansprakelijkheid) is geïmplementeerd bij wet van 24 april 2008 (Stb. 2008, 166) in titel 17.2 van de Wet milieubeheer¹. De Europese Commissie heeft op 2 juli 2020² Nederland in gebreke gesteld, gevolgd door een met redenen omkleed advies (hierna: MROA) op 19 mei 2022³, vanwege het volgens de Commissie onvolledig implementeren van artikel 12, eerste lid, van die richtlijn⁴. De Nederlandse regering heeft naar aanleiding van de ingebrekestelling het standpunt ingenomen dat juridisch gezien de Richtlijn milieuaansprakelijkheid volledig is geïmplementeerd. De Europese Commissie heeft daarover opgemerkt dit standpunt niet onjuist is, maar dat de Nederlandse wetgeving op onderdelen nadere interpretatie behoeft. Voor de Commissie is het belangrijk dat er op basis van de wettekst zelf geen enkele twijfel kan bestaan over de mogelijkheden voor rechtzoekenden, zeker op het gebied van milieuregelgeving. Naar aanleiding van het MROA heeft het kabinet

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 920.

² Brief van de Europese Commissie van 2 juli 2020 aan Nederland, C(2020) 1470 final. Zie voor meer informatie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_20_1212 (July infringements package: key decisions (Europa.eu)), onder «6. Environment and fisheries».

³ Brief van de Europese Commissie van 19 mei 2022 aan Nederland, C(2022)2626 final. Zie voor meer informatie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/inf_22_2548 (May Infringements package: key decisions (Europa.eu)), onder «1. Environment and fisheries».

⁴ In de Mededeling Verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten (COM(2020) 643 final, 14 oktober 2020) heeft de Europese Commissie prioritering voor de lidstaten aangekondigd van het waarborgen van de correcte omzetting van secundaire EU-wetgeving (paragraaf 32), en dat dit mede als leidraad dient voor het optreden van de Europese Commissie bij de aanpak van onnodige beperkingen ten aanzien van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden die onder het EU-recht vallen. De Commissie geeft aan dat dit mede omvat de bevoegdheid tot het inleiden van inbreukprocedures (paragraaf 38).

daarom besloten om een wetsvoorstel voor te bereiden om aan de bezwaren van de Europese Commissie tegemoet te komen. Met dit wetsvoorstel vindt aanvullende implementatie plaats van artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid.

Achtergrond

In het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 juni 2017 in zaak C-529/15⁵ heeft het Hof uitgelegd welke verplichtingen de lidstaten hebben op grond van artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Bij dat arrest heeft het Hof, voor zover hier relevant, uitgesproken dat de lidstaten niet over een beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de in dat artikel genoemde personen die milieuschade lijden of dreigen te lijden. Naar aanleiding van dat arrest heeft de Europese Commissie de omzetting van artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid in nationale wetgeving beoordeeld. Daarbij is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de Nederlandse wetgeving op twee punten niet langer in volledige omzetting van de richtlijn voorziet. Ten eerste zou de omzetting niet volledig zijn omdat er volgens de Europese Commissie geen bepaling is op grond waarvan duidelijk is dat natuurlijke of rechtspersonen die milieuschade dreigen te lijden het bevoegd gezag om maatregelen kunnen verzoeken als bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Dit zou ook van invloed zijn op het recht van toegang tot de rechter voor die personen krachtens artikel 13, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Artikel 13, eerste lid, van die richtlijn luidt: «De personen als bedoeld in artikel 12, lid 1, hebben toegang tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materiele rechtelijke voorschriften te toetsen».

Dit is het tweede punt waarop een gebrek zou kleven aan de implementatie van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Met de voorgestelde wijzigingen van de Wet milieubeheer wordt de wetgeving aangevuld overeenkomstig de door de Europese Commissie genoemde onvolkomenheden.

Hoofdpijnen van het voorstel

Artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid betreft de kring van (rechts)personen die bij milieuschade of een onmiddellijk dreiging daarvan een verzoek kan doen aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen. Die kring bestaat op grond van artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid uit «natuurlijke of rechtspersonen die milieuschade lijden of dreigen te lijden». De in de Wet milieubeheer gebruikte term «belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht» betreft mogelijk een beperktere kring, dan die bedoeld in artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid, omdat uit artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet onomstotelijk volgt dat iemand die milieuschade dreigt te lijden ook belanghebbende kan zijn.

Artikel 13, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid geeft vervolgens diezelfde ruimere kring uit artikel 12, eerste lid, aanhef en onder a, van de richtlijn het recht om tegen (het uitblijven van) een besluit van het bevoegd gezag beroep in te stellen bij een rechter.

Het kabinet heeft bij brief van 13 juli 2022 aan de Europese Commissie, betreffende C(2022)2626 final, INFR(2020)2113, aangegeven de Neder-

⁵ ECLI:EU:C:2017:419.

landse implementatieregelgeving in de Wet milieubeheer te gaan aanpassen. Hiertoe worden voorgesteld een wijziging van artikel 17.15 van de Wet milieubeheer en het invoegen van een nieuw artikel 20.2 in die wet. De wijziging van artikel 17.15 van de Wet milieubeheer houdt een verduidelijking in van de kring van personen die bij (dreigende) milieuschade een verzoek kan doen aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen. Het nieuwe artikel 20.2 van de Wet milieubeheer houdt een aanvullende beroepsmogelijkheid in voor degenen die milieuschade dreigen te lijden zodat wordt voorkomen dat zij als niet-belanghebbenden niet zullen worden ontvangen in hun beroep. Belanghebbenden kunnen op grond van artikel 8:1 van de Awb al beroep instellen bij de bestuursrechter.

Administratieve lasten en financiële gevolgen bestuursorganen

De voorgestelde wijzigingen hebben geen gevolgen voor de regeldruk waaronder de administratieve lasten voor de burger of het bedrijfsleven. Voor bestuursorganen zullen de financiële gevolgen van dit voorstel vanwege toenemende werklast naar verwachting beperkt zijn. Zoals ook is vermeld in de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid)⁶, zullen de taken voor de bestuursorganen grotendeels samenvallen met al bestaande taken, zoals bijvoorbeeld de handhaving van vergunningen, of liggen in het verlengde daarvan. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering, en ook verder is er geen aanleiding om daar op dit moment een ander standpunt over in te nemen. Daarom wordt verwacht dat deze wijziging geen gevolgen zal hebben voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving.

ATR-toets

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

Financiële gevolgen en werklast van de bestuursrechter

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid)⁷ is aangegeven dat mogelijk enkele nieuwe vraagstukken zullen opkomen, maar dat de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek aansluit bij de bestaande werkwijze van verzoeken om handhaving en dat voor belanghebbenden de toegang tot de rechter ook al open stond voor deze expliciet op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid geboden mogelijkheid. Deze op grond van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid geboden expliciete mogelijkheid heeft tot nu toe niet tot een significant aantal procedures geleid. Gelet daarop wordt verwacht dat deze wijziging ook geen noemenswaardige gevolgen heeft voor de werklast van de bestuursrechter of de financiering van de bestuursrechtspraak. Dit zal de toekomst echter moeten uitwijzen. Over het wetsvoorstel heeft geen advisering plaatsgevonden in verband met artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht (AR 9.16 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 25.

⁷ Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 26.

Het wetsvoorstel is niet in internetconsultatie gebracht, in verband met artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht (AR 9.16 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Inwerkingtreding

Implementatie van een EU-richtlijn vormt een van de uitzonderingsgronden op de vaste verandermomenten (AR 4.17, vijfde lid, onderdeel d, van de aanwijzingen voor de Regelgeving). Om zo spoedig mogelijk tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie, wordt voor de inwerkingtreding van de voorgestelde wet uitgegaan van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst (AR 4.22, onder G, van de aanwijzingen voor de Regelgeving).

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De voorgestelde wijziging van artikel 17.15, eerste lid, van de Wet milieubeheer verzekert dat ook bij onmiddellijke dreiging van milieuschade, wanneer er nog geen gevolgen worden ondervonden, door natuurlijke en rechtspersonen een verzoek kan worden ingediend bij het bevoegd gezag om een beschikking tot het treffen van maatregelen. Er bestaat geen twijfel over dat natuurlijke en rechtspersonen die milieuschade lijden, onder het belanghebbende-begrip vallen. Door de voorgestelde aanvulling op het belanghebbende-begrip met «degenen die milieuschade dreigen te lijden» wordt zo dicht mogelijk gebleven bij de wijze waarop de kring van personen in de Richtlijn milieuaansprakelijkheid is geformuleerd. Hiermee wordt afgeweken van de in het bestuursrecht gehanteerde standaardbegrippen «belanghebbende» of «eenieder». Bij deze keuze is van belang dat dit wetsvoorstel alleen ertoe strekt om tegemoet te komen aan het bezwaar van de Europese Commissie dat onvoldoende duidelijk is dat personen die milieuschade dreigen te lijden ook onder de kring van (rechts-)personen vallen die bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan een verzoek kan doen aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen. Daarvoor is het niet nodig om de werking van deze bepaling uit te breiden tot het begrip «eenieder». Daarnaast is het niet opportuun om het belanghebbende-begrip te vervangen door een formulering die nog meer aansluit bij de tekst in artikel 12, eerste lid, onder a, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. In artikel 12, eerste lid, zijn nog andere categorieën (rechts)personen genoemd die een verzoek kunnen indienen bij het bevoegd gezag om een beschikking tot het treffen van maatregelen. Die categorieën, waaronder bijvoorbeeld belangenorganisaties vallen, zijn geïmplementeerd door middel van het belanghebbende-begrip. Met het loslaten van het belanghebbende-begrip zou de implementatie van artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid op een ander punt onvolledig worden. Verder is bij de keuze van belang dat met de in het bestuursrecht gehanteerde begrippen «eenieder» en «belanghebbende» invulling is gegeven aan de in het Verdrag van Aarhus⁸ gebruikte begrippen «het publiek» en «het betrokken publiek». In het arrest van 14 januari 2021, in zaak C-826/18 «Varkens in Nood»⁹, heeft het Hof van Justitie van de EU een oordeel gegeven over deze begrippen en de in de Awb daaraan verbonden voorwaarden voor inspraak en toegang tot de bestuursrechter.

⁸ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 1998, 289).

⁹ ECLI:EU:C:2021:7.

Vervolgens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij haar uitspraken van 14 april 2021¹⁰ en 2 mei 2021¹¹, in afwachting van reparatiewetgeving, richting gegeven aan de toepassing van dat arrest in de praktijk. In artikel 17.15 van de Wet milieubeheer gaat het om verzoeken aan het bevoegd gezag tot het nemen van besluiten om degene die een activiteit verricht, ertoe te verplichten maatregelen te nemen in verband met milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan. Dit zijn geen besluiten als bedoeld in de artikelen 6, 7 of 8 van het Verdrag van Aarhus, omdat deze besluiten geen activiteiten mogelijk maken met te verwachten milieueffecten, maar extra maatregelen kunnen voorschrijven om ongewenste milieueffecten te voorkomen. De gevolgen van het genoemde arrest van het Hof van Justitie strekken zich daarom niet uit tot besluiten op grond van artikel 17.15 van de Wet milieubeheer. Het is dan ook niet nodig om in dit wetsvoorstel rekening te houden met die gevolgen. Om deze redenen is ervoor gekozen om toch het belanghebbende-begrip te blijven hanteren en dit aan te vullen, met de aanvulling dicht bij de formulering van artikel 12, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid te blijven en zo tegemoet te komen aan het bezwaar van de Europese Commissie.

Verder wordt voorgesteld om het apart noemen van bestuursorganen en andere overheidsdiensten te laten vervallen. Zoals is vermeld in de memorie van toelichting bij artikel 17.15¹², is er destijds voor gekozen om uitdrukkelijk te bepalen dat de in artikel 17.2 bedoelde bestuursorganen en andere overheidsdiensten ook bij het bevoegd gezag kunnen verzoeken om preventieve en herstelmaatregelen, omdat de bestuursrechter het begrip «de aan hun toevertrouwde belangen» enigszins beperkt uitlegde¹³. Uit de literatuur blijkt dat deze beperkte uitleg door de bestuursrechter intussen is verlaten en dat ook anderszins geen aanleiding bestaat voor het handhaven van een regime voor bestuursorganen dat afwijkt van een regime voor burgers, omdat het belang van procederende partijen het leidende criterium is voor het al dan niet verkrijgen van toegang tot de bestuursrechter, en niet de aard van de procederende partij¹⁴. Daarom wordt voorgesteld om de aparte vermelding van bestuursorganen en andere overheidsdiensten als bedoeld in artikel 17.2, derde lid, in artikel 17.15 te laten vervallen. De wijziging leidt er dus niet toe dat deze diensten geen verzoek tot het treffen van maatregelen met betrekking tot milieuschade of dreigende milieuschade kunnen doen. Om technische redenen (onder andere in verband met samenloop met artikel 2.45, onder CS, van de Invoeringswet Omgevingswet, indien dat artikelonderdeel eerder in werking treedt dan artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel) is gekozen voor vervanging van het eerste lid als geheel.

Artikel I, onderdeel B

Het voorgestelde artikel 20.2 van de Wet milieubeheer bepaalt, aansluitend bij de voorgestelde wijziging van artikel 17.15, eerste lid, van die wet, dat degenen die milieuschade dreigen te lijden (en die mogelijk niet als belanghebbende in de zin van artikel 8:1 van de Awb zouden kwalificeren) toegang hebben tot de bestuursrechter tegen beschikkingen omtrent het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 17.10, derde lid, artikel 17.12, vierde lid, of artikel 17.13, vijfde lid. Hiermee wordt verduidelijkt dat het beroep van een natuurlijke of rechtspersoon die milieuschade

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2021:786.

¹¹ ECLI:NL:RVS:2021:953.

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30 920, nr. 3, p. 20.

¹³ Het zogenoemde «gat van Weerselo», zie AB 1999/418, de annotatie bij ABRvS 05 maart 1999, ECLI:NL:RVS:1999:ZF3725.

¹⁴ Zie AB 2018/205, de annotatie bij ABRvS 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3274.

dreigt te lijden, ook indien deze mogelijk niet als belanghebbende kwalificeert, door de bestuursrechter steeds ontvankelijk moet worden geacht, overeenkomstig artikel 13, eerste lid, van de Richtlijn milieuaansprakelijkheid. Door wettelijk te verzekeren dat natuurlijke en rechtspersonen die milieuschade dreigen te lijden, in alle gevallen toegang tot de bestuursrechter hebben, kunnen zij bovendien op grond van artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht opkomen tegen de weigering een besluit te nemen of het niet tijdig nemen van een besluit.

Artikel II

Bij artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel kan samenloop ontstaan met artikel 2.45, onder CS, van de Invoeringswet Omgevingswet. Als die wet eerder in werking treedt dan artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel ontstaan er geen technische problemen. Maar als artikel I, onderdeel A, eerder in werking treedt dan artikel 2.45, onder CS, van de Invoeringswet Omgevingswet zal deze laatste bepaling zinledig worden. Daarom voorziet artikel II in het laten vervallen van artikel 2.45, onder CS, van de Invoeringswet Omgevingswet als die situatie aan de orde is.

Artikel III

Kortheidshalve wordt voor een toelichting op de regeling van de inwerkingtreding verwezen naar het algemeen deel.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen