

Vergaderjaar 2025–2026

36 864

Wijziging van de Omgevingswet, de Wet milieubeheer en de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de implementatie van de herziening van de Richtlijn industriële emissies en de uitvoering van de PIE-verordening

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 juli 2025 en het nader rapport d.d. 20 november 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 april 2025, nr. 2025000935, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 juli 2025, nr. W17.25.00092/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 april 2025, no. 2025000935, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Omgevingswet, de Wet milieubeheer en de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de implementatie van de herziening van de Richtlijn industriële emissies en de uitvoering van de PIE-verordening, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel implementeert richtlijn (EU) 2024/1785 inzake de herziening van de richtlijn industriële emissies (hierna: herziene Rie). Ook geeft het uitvoering aan verordening (EU) 2024/1244 betreffende de rapportage van milieugegevens van industriële installaties, tot oprichting van een portaal voor industriële emissies (hierna: PIE-verordening). Daarbij gaat het om wijzigingen van de Wet milieubeheer, de Omgevingswet en de Wet belastingen op milieugrondslag.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de inzichtelijkheid en volledigheid van de implementatie en over het overgangsrecht.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

De huidige richtlijn industriële emissies is door middel van richtlijn (EU) 2024/1785¹ op een aantal punten herzien (hierna: herziene Rie). Zo is het aantal activiteiten waarop de richtlijn van toepassing is, evenals het aantal verplichtingen, uitgebreid. Bij dat laatste gaat het bijvoorbeeld om het opstellen van een milieubeheersysteem en een transformatieplan. Er is een nieuw hoofdstuk toegevoegd met specifieke regels voor veehouderijen. Ook is een informatieplicht voor bevoegde autoriteiten opgenomen.

De PIE-verordening² is de opvolger van de PRTR-verordening³ en voorziet in een rapportageplicht over emissies (en de openbaarmaking daarvan). Ook vereist de PIE-verordening het aanleveren van gegevens waarmee de informatie over emissies in context kan worden geplaatst. De verordening voorziet onder meer in een uitbreiding van het aantal rapportageplichtige bedrijven.

Het wetsvoorstel bevat voor het merendeel voorschriften die technisch van aard zijn, aldus de toelichting.⁴ Zo wijzigt het wetsvoorstel de definitie van beste beschikbare technieken.⁵ Het voorziet in een aanpassing van de verplichting om de omgevingsvergunning te actualiseren in het licht van onder meer ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu.⁶ Het voorstel voorziet ook in een uitbreiding van de informatieplichten van het bevoegd gezag.⁷ De overige wijzigingen bestaan vooral uit aanpassingen van de verwijzingen naar de richtlijn of verordening. Verdere omzetting van de herziene Rie en uitvoering van de PIE-verordening zullen plaatsvinden op het niveau van een algemene maatregel van bestuur.⁸

2. Inzichtelijke en volledige implementatie

a. Omzetting voorschriften inzake criteria voor het opleggen van sancties

De herziene Rie vereist dat de lidstaten sancties opleggen in geval van inbreuken op de bepalingen die de richtlijn omzetten in nationaal recht. De sancties moeten in ieder geval bestuursrechtelijke financiële sancties

¹ Richtlijn (EU) 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen (PbEU 2024, L 1785).

² Verordening (EU) 2024/1244 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de rapportage van milieugegevens van industriële installaties, tot oprichting van een portaal voor industriële emissies (PbEU 2024, L 1244).

³ Verordening (EG) nr. 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (PbEU 2006, L 33).

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1, «Inleiding».

⁵ Artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel.

⁶ Artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

⁷ Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

⁸ Het gaat om het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

omvatten. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om in plaats daarvan strafrechtelijke sancties op te leggen.⁹

In tegenstelling tot de vorige versie van de richtlijn, worden bovendien de specifieke omstandigheden genoemd waarmee rekening moet worden gehouden bij het opleggen van sancties. Het gaat dan om de aard, ernst en omvang van de inbreuk en het herhaaldelijk of eenmalig karakter ervan. Daarnaast moet volgens de richtlijn bij de sanctieoplegging rekening worden gehouden met «de bevolking die, of het milieu dat, door de inbreuk wordt getroffen, rekening houdend met de gevolgen van de inbreuk voor de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tot stand te brengen».¹⁰

Adequate omzetting van de herziene Rie vereist het opnemen van specifieke, nauwkeurige en duidelijke omzettingsmaatregelen, zodat betrokkenen kennis kunnen nemen van al hun rechten en verplichtingen en deze in voorkomend geval geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties.¹¹

Uit het wetsvoorstel blijkt niet hoe de genoemde vereisten reeds zijn of zullen worden geïmplementeerd, bijvoorbeeld door middel van nu al geldende bepalingen in wetgeving die zien op herstelsancties, bestuursrechtelijke of strafrechtelijke boetes.

Specifiek voor wat betreft het opleggen van boetes is van belang dat de lidstaten op basis van de herziene Rie kunnen kiezen voor omzetting in bestuursrechtelijke of strafrechtelijke wetgeving, mits de laatste «even doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn als de (...) bestuursrechtelijke financiële sancties».¹² De Afdeling wijst er ten aanzien van de strafrechtelijke optie op dat de rechter in het Nederlandse strafproces veel beoordelingsruimte heeft om bij de straftoemeting de omstandigheden van het geval af te wegen. Bij de keuze voor de wijze waarop de omzetting van de vereisten uit de herziene Rie inzake de criteria bij de sanctieoplegging het beste plaats kan vinden, dient hiermee rekening te worden gehouden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting hierop nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Dit advies heeft geleid tot een aanpassing van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Artikel 79 betreft sanctionering. Het artikel bepaalt dat – onverminderd de verplichtingen krachtens Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht – sancties moeten worden vastgesteld op overtreding van bepalingen die dienen ter implementatie van de richtlijn industriële emissies die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Dit is een standaardformulering in Europese richtlijnen. Aan deze verplichting wordt voldaan via het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu. Dat betekent dat nalevingstoezicht en bestuursrechtelijke handhaving gebeurt door omgevingsdiensten, waarbij gedeputeerde staten of college van burgemeester en wethouders het bevoegde gezag zijn voor de betreffende milieubelastende activiteit. Ook is voorzien in strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten.

⁹ Artikel 79, tweede lid, van de herziene Rie.

¹⁰ Artikel 79, derde lid, van de herziene Rie.

¹¹ HvJEU 11 juni 2015, zaak C-29/14, *Commissie t. Polen*, ECLI:EU:C:2015:379, punt 37.

¹² Artikel 79, tweede lid, van de herziene Rie.

Artikel 79, tweede lid, bepaalt dat de sancties, bedoeld in het eerste lid, in ieder geval bestuursrechtelijke financiële sancties moeten zijn met als doel de uit de inbreuk voortvloeiende economische voordelen effectief te ontnemen. Voor de zwaarste inbreuken die door een rechtspersoon worden gepleegd, moet de financiële sanctie ten minste zijn 3% van de jaaromzet in de Unie van de exploitant in het boekjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de boete wordt opgelegd. Als alternatief zijn strafrechtelijke sancties mogelijk onder de voorwaarde dat die even doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn als de bestuursrechtelijke financiële sancties.

Nederlandse regelgeving is reeds in overeenstemming met artikel 79, tweede lid, via de strafrechtelijke sancties uit de Wet op de economische delicten en de titels I tot en met VIIIA van het eerste boek van het Wetboek van Strafrecht (van toepassing via artikel 91 van die wet). In artikel 23, zevende lid, Wetboek van Strafrecht is bepaald dat in gevallen waarin de hoogste boetecategorie geen passende bestraffing is, een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking.

Artikel 79, derde lid, bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de op grond van dit artikel opgelegde sancties, waar van toepassing, naar behoren rekening wordt gehouden met:

- a. de aard, de ernst en de omvang van de inbreuk;
- b. de bevolking die, of het milieu dat, door de inbreuk wordt getroffen, rekening houdend met de gevolgen van de inbreuk voor de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tot stand te brengen;
- c. het herhaaldelijk of eenmalig karakter van de inbreuk.

Dit artikellid bevat een opsomming van verschillende strafverzwarende onderscheidenlijk -verzachtende omstandigheden. Lidstaten zijn verplicht in het nationale recht de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat in voorkomende gevallen zwaardere dan wel lichtere straffen kunnen worden opgelegd dan in gevallen waarin die omstandigheden zich niet voordoen.

In Nederland geldt als algemene regel dat de strafrechter zeer ruime straftoemetingsvrijheid heeft. Binnen het wettelijke strafmaximum dat op een bepaald strafbaar feit is gesteld, heeft de rechter de vrijheid om alle relevante omstandigheden mee te wegen bij het bepalen van een passende straf in een individueel geval. Op deze wijze is het voor de rechter mogelijk een zwaardere straf op te leggen dan gewoonlijk voor een feit wordt opgelegd, indien bepaalde, strafverzwarende omstandigheden aan de orde zijn of om in straf verminderende zin rekening te houden met verzachtende omstandigheden. Hiervoor is niet vereist dat de betreffende verzwarende en verzachtende omstandigheden specifiek in de wet worden neergelegd. Via artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht zijn titels I tot en met VIIIA van het eerste boek (maatregelen) van die wet ook van toepassing op overtredingen en misdrijven die onder de Wet op de economische delicten strafbaar zijn gesteld. Om te voldoen aan de verplichtingen uit artikel 79, derde lid, onderdelen a en b, hoeven de in die onderdelen genoemde omstandigheden dan ook niet te worden opgenomen in de Nederlandse strafwetgeving.

In recidive als strafverwaringsgrond (artikel 79, derde lid, onderdeel c) is voorzien via bestaand recht (artikel 43a van het Wetboek van Strafrecht juncto artikel 91 van het Wetboek van Strafrecht). Tevens is voorzien in een strafverwaringsgrond, indien de verdachte een gewoonte maakt van het plegen van het misdrijf (artikel 6, eerste lid, onderdeel 3, van de Wet op de economische delicten).

In navolging van dit advies is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel paragraaf 2.2.3 aangepast, waarin bovenstaande motivering is opgenomen.

b. Inzichtelijkheid van de implementatie

De transponeringstabel omvat niet de bepalingen uit de herziene Rie die een regeling op wetsniveau vereisen en waarin de huidige nationale wetgeving al voorziet.¹³ Volgens de toelichting zal bij amvb een volledige transponeringstabel worden opgenomen en bevat de transponeringstabel bij het voorstel enkel de bepalingen die wijziging op wetsniveau vereisen.¹⁴ De Afdeling begrijpt de redenering die ten grondslag ligt aan deze keuze, maar merkt op dat het overzicht van de wijze waarop de implementatie van de herziene Rie op wetsniveau is of wordt gerealiseerd op dit moment niet compleet is. Zo is onduidelijk of de Omgevingswet reeds voorziet in de (specifieke) handhavingsinstrumenten die de herziene Rie verlangt in het nieuwe hoofdstuk over veehouderijen.¹⁵

Wat betreft de uitvoering van de PIE-verordening is geen transponeringstabel bij de toelichting gevoegd. Daardoor is ook wat betreft deze verordening niet volledig duidelijk welke bepalingen wettelijke uitvoering vergen en voor welke bepalingen bestaande wetgeving afdoende is.

De Afdeling adviseert om voor de herziene Rie en de PIE-verordening transponeringstabellen op te nemen die in elk geval de bepalingen vermelden waarmee de EU-wetgeving op wetsniveau wordt of is geïmplementeerd.

Dit advies heeft geleid tot een aanpassing van de transponeringstabel voor de herziene Rie en opname van een transponeringstabel voor de PIE-verordening.

c. Overgangsrecht

De herziene Rie bevat een artikel met overgangsbepalingen.¹⁶ Deze overgangsbepalingen hebben zowel betrekking op het nieuwe hoofdstuk over veehouderijen als op installaties waar een activiteit uit bijlage I wordt verricht (in Nederland wettelijk gedefinieerd als «ippc-installaties»). Voor deze installaties geldt dat de vorige versie van de richtlijn langere tijd van toepassing blijft.¹⁷

Het wetsvoorstel zelf bevat geen overgangsrecht. De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt in algemene zin dat het overgangsrecht wordt opgenomen op amvb-niveau en bij dat besluit wordt toegelicht.¹⁸ Het overgangsrecht voor veehouderijen is kort in de toelichting beschreven en zal een plaats krijgen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving.¹⁹

¹³ Vergelijk aanwijzing 9.12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Uit een transponeringstabel blijkt «of» en «hoe» de afzonderlijke bepalingen van de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling «zijn» of «worden» geïmplementeerd.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1, «Inleiding».

¹⁵ Zie artikel 70 septies van de herziene Rie, waaronder de specifieke bevoegdheid om exploitatie van de installatie op te schorten in de situatie genoemd in artikel 70 septies, derde lid, tweede alinea, van de herziene Rie.

¹⁶ Artikel 3 van de herziene Rie.

¹⁷ Artikel 3, derde tot en met vijfde lid, van de herziene Rie.

¹⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 8, «Inwerkingtreding».

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.2.2, «Hoofdstuk 6bis: veehouderijen».

De toelichting gaat niet in op het overgangsrecht uit de richtlijn voor ippc-installaties. Het wetsvoorstel zondert installaties waarvoor op basis van de herziene Rie de vorige versie van de richtlijn langer van toepassing dient te blijven ook niet uit, bijvoorbeeld wat betreft aangepaste definities (zoals die van beste beschikbare technieken), of de actualisering van de omgevingsvergunning. Daarmee wordt afgeweken van het overgangsrecht zoals dat voor deze installaties is voorzien in de herziene Rie.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het overgangsrecht ten aanzien van de ippc-installaties en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Dit advies heeft ertoe geleid dat de toelichting is aangepast en uitgebreid. Dat is gebeurd door in paragraaf 2.2.2 voor wat betreft het overgangsrecht voor rie-veehouderij-installaties de volgende passage op te nemen: Het overgangsrecht voor veehouderijen wordt geïmplementeerd in de amvb die in voorbereiding is. De voorgestelde wijzigingen op wetsniveau behoeven geen overgangsrecht. Tot het tijdstip van inwerkingtreding moeten de genoemde (bestaande) veehouderijen, voldoen aan de voor hun geldende bepalingen ter implementatie van de nu nog geldende RIE.

Verder is de bepaling over de toegang tot de rechter verder toegelicht met de volgende passage:

De bepalingen over de toegang tot de rechter uit de RIE zijn in de herziene Rie aangevuld en meer in overeenstemming gebracht met het Verdrag van Aarhus. Dit is gedaan door: uit de RIE zijn in de herziene Rie aangevuld en meer in overeenstemming gebracht met het Verdrag van Aarhus. Dit is gedaan door:

- de opname van een definitie van «het betrokken publiek» in artikel 3, punt 17, en
- toevoeging van twee zinsneden aan de artikelen 25, eerste lid, en 70 nonies, eerste lid, waarin is bepaald dat:
 - a. de procesbevoegdheid in beroepsprocedures niet afhankelijk mag worden gemaakt van de rol die het betrokken lid van het publiek heeft gespeeld tijdens een inspraakfase van de besluitvormingsprocedures krachtens deze richtlijn;
 - b. de beroepsprocedure eerlijk, billijk, tijdig en niet buitensporig kostbaar mag zijn, en voorziet in adequate en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een rechterlijk bevel. Naar aanleiding van het op 14 januari 2021 gewezen arrest van het Hof van Justitie over de uitleg van het Verdrag van Aarhus over inspraak en toegang tot de (bestuurs-)rechter bij Aarhusbesluiten (het zogenoemde Varkens-in-Noodarrest) is een wetsvoorstel in voorbereiding dat erin voorziet dat de Nederlandse regelgeving wat betreft de toegang tot de rechter met het Verdrag van Aarhus in overeenstemming wordt gebracht.

De zinsnede «met inbegrip van, zo nodig, een rechterlijk bevel» luidt in de Engelse tekst van de herziene Rie: including injunctive relief as appropriate. Hierin is voorzien door de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen (artikel 8.81 van de Algemene wet bestuursrecht).

Bovendien is de volgende passage toegevoegd over het algemene overgangsrecht in paragraaf 8: De herziene Rie bevat overgangsrechtbepalingen. Hetgeen met dit wetsvoorstel wordt geregeld vraagt geen overgangsrecht op dit niveau. Het overgangsrecht wordt, waar toepasselijk, opgenomen in de amvb.

Verder is van de gelegenheid is gebruikgemaakt om: in het wetsvoorstel:

- in artikel I, onderdeel H, onder 6 (wijziging van begripsbepaling) een definitie toe te voegen van «*rie-veehouderij-installatie*» en deze op te nemen in artikel I, onderdelen A (wijziging van artikel 4.13, tweede lid, Omgevingswet) en C (wijziging van artikel 5.7, tweede lid, Omgevingswet) en II (wijziging van artikel 19.1b, tweede lid, Wet milieubeheer). Dit is nodig om een beleid neutrale omzetting te garanderen van de wijzigingen van de RIE door de herziene Rie (afsplitsing van veehouderijen met een ander regime, die niet langer ippc-installatie zijn);
- in artikel I, onderdeel H, onder 2 (wijziging van begripsbepaling) in het artikel dat de definitie van beste beschikbare technieken wijzigt, een foutieve verwijzing aan te passen;
- in artikel I, onderdeel H, onder 3 (wijziging van begripsbepaling) een definitie toe te voegen van «*eenvormige voorwaarden voor uitvoeringsregels*» en die toe te voegen in en in artikel I, onderdelen B (wijziging van artikel 4.22, tweede lid, onderdeel c, van de Omgevingswet) en D (wijziging van 5.38, tweede lid, van de Omgevingswet). Dit om de toepassing van best beschikbare technieken en eenvormige voorwaarden voor uitvoeringsregels gelijk te trekken. De eenvormige voorwaarden voor uitvoeringsregels zijn van toepassing op de veehouderijen die onder de richtlijn vallen;
- in artikel I, onderdeel H, onder 4 (wijziging van begripsbepaling), een kleine aanpassing van het begrip «*ippc-installatie*» voor te stellen;
- in artikel II (wijziging van artikel 19.1b, derde lid, van de Wet milieubeheer) de verplichting om een geconsolideerde vergunning te publiceren te beperken tot ippc-installaties.
- in artikel IV de inwerkingtredingsbepaling te wijzigen zodat het koninklijk besluit voor inwerkingtreding ruimte biedt voor inwerkingtreding op verschillende tijdstippen voor verschillende onderdelen;

en in de memorie van toelichting:

- de referenties aan de RIE en de herziene Rie te verbeteren;
- in paragraaf 2.2.2 een aantal verduidelijkingen toe te voegen in verband met de wijzigingen van de Omgevingswet in verband met de toevoeging van het begrip rie-veehouderij-installaties (zie hierboven bij aanvullingen wetsvoorstel);
- in paragraaf 2.2.3 van de memorie van toelichting een foutieve verwijzing aan te passen. De opschortverplichting staat in artikel 19.4 van de Ow;
- in paragraaf 3.2 zijn de rapportageplicht en de sanctiebepaling uit de Pie-verordening uitgebreider toegelicht;
- in paragraaf 4 is de verhouding tot nationale regelgeving meer gedetailleerd omschreven;
- in de artikelsgewijze toelichting de toelichting voor de gewijzigde artikelen of toegevoegde artikelen en begripsomschrijvingen aan te passen en aan te vullen;
- enige redactionele verbeteringen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen