

No. W17.25.00092/IV

's-Gravenhage, 2 juli 2025

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.

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).

AAN DE KONING

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 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

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.

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.

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.

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.

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

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.

3. 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

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.

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,

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'.