



## **Symposium 'Milieurecht: toen, nu en straks' 25 jaar Vereniging van Milieurecht**

Op 9 september 2016 bestond de Vereniging van Milieurecht Advocaten 25 jaar. Dit werd gevierd door tijdens het jubileumsymposium op 10 november jl. terug te blikken op 25 jaar milieurecht. Dit symposium vond plaats in Het Oude Magazijn & Centraal Ketelhuis in Amersfoort.

### **Programma:**

- Introductie, mr. N.H. van den Biggelaar
- 25 jaar milieurecht: algemene beschouwingen, mr. L.F. Wiggers-Rust
- Ontwikkeling rechtspraak milieurecht in 25 jaar, mr. N.S.J. Koeman
- Ontwikkeling Europees Milieurecht, prof. dr. Ch.W. Backes
- Ontwikkeling milieurecht vanuit het perspectief van handhaving (waaronder bestuurlijke boete), prof. mr. F.C.M.A. Michiels

## 1. Opening door mr. N.H. van den Biggelaar

Graag heet ik u namens de jubileumcommissie van de VMA van harte welkom vanmiddag, bij dit symposium ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Vereniging Milieurecht Advocaten. Leden én oud-leden, aspirant-leden en natuurlijk de sprekers van vanmiddag. Wij zijn heel blij dat u allen met ons dit jubileum wilt vieren.

Advocaten die allen werkzaam zijn op het terrein van het milieurecht, dat is wat ons als leden van de VMA bindt. Het advocatuurlijke is wat ons als vereniging onderscheidt van bijvoorbeeld de Vereniging voor Milieurecht, de Vereniging voor Bouwrecht en de VAR Vereniging voor bestuursrecht. Het advocatuurlijke is ook wat de opleidingsdagen van de VMA inhoudelijk uitdagend maakt, niet in de laatste plaats voor de docenten, die eigenlijk geen uitspraak kunnen bespreken of één van ons breekt in om als bij de zaak betrokken advocaat de 'achterkant van het verhaal' te vertellen. Het delen van ervaringen en het signaleren van voorzichtige of soms hele evidente trends in de praktijk ervaar ik zelf als een van de waardevolle elementen in de bijeenkomsten van de VMA.

Het milieurecht heeft zich met een grote intensiteit ontwikkeld in de afgelopen decennia. En die ontwikkeling gaat dóór, (i) tegen de achtergrond van een toenemende globalisering en industrialisering en (ii) onder invloed van internationale en Europese regels. Daar horen we vanmiddag meer over.

Ook de advocatuurlijke praktijk heeft zich ontwikkeld. Milieurechtadvocaten worden binnen de beroepsgroep beschouwd als specialisten. Als lid van de VMA, een door de Orde van Advocaten erkende specialisatievereniging, mogen we ons ook als zodanig profileren. Maar is een milieurechtadvocaat eigenlijk wel zo'n specialist? Een milieurechtadvocaat moet inmiddels - meer dan in welk ander rechtsgebied dan ook - dwarsverbanden kunnen leggen en kunnen schakelen tussen

- Het publiek-, privaat- en strafrecht, tussen
- overheden-bedrijven en maatschappelijke organisaties, tussen
- landelijke, regionale en lokale bestuursorganen en inspecties, tussen
- internationale, Europese- en nationale regels, tussen
- algemene regels, vergunningen en privaatrechtelijke overeenkomsten, en tussen
- technische inhoud en de juridische vertaling daarvan in regelgeving.

Tja, een specialist, maar dan wel op een heel breed terrein en midden in het maatschappelijk krachtenveld. En dan moet ook wel, want onze cliënten komen doorgaans niet met één scherp afgebakende vraag of probleem en grote delen van de milieurechtpraktijk worden gekenmerkt door driehoeksverhoudingen. Dat maakt ons vak ook zo interessant en dynamisch.

Binnen dat brede terrein verschuiven de 'hot topics': rondom het tijdstip van oprichting van de VMA in '91 was het thema "bodem" en bodemsanering "hot". Nu, 25 jaar later, is dat

voor de meesten van ons geen dagelijkse kost meer, en gaat het over Natura 2000 en stikstofdepositie, en dan vooral over de ontwikkelingsmogelijkheden en niet over de te nemen beschermingsmaatregelen. Hier houd ik op en geef ik graag de vloer aan de sprekers van vandaag. Dat zijn er vier.

Wij zijn zeer verheugd dat zo het spits wordt afgebeten door één van de initiatiefnemers van de VMA, de eerste voorzitter, Lidy Wiggers-Rust. Zij was advocaat en is raadsheer in het Hof Arnhem-Leeuwarden. In 2011 is zij gepromoveerd op het proefschrift "Belang, belanghebbende en relativiteit in het bestuursrecht en privaatrecht. Eenheid en verschil, in het bijzonder bij milieubelangen". Lidy geeft een algemene beschouwing over de positie van het milieurecht over een periode van 25 jaar en de rol van de VMA.

Rond half 4 zal Niels Koeman als het goed is binnen komen rennen. Nu hij er nog niet is, kan ik wel verklappen dat Niels als lid van de VMA nimmer aan onze 12 punteneis heeft voldaan. De beginselplicht tot handhaving was in die tijd nog niet zo strak geformuleerd, en het toenmalige bestuur heeft de charmante oplossing gekozen om Niels op enig moment van de puntenlast te bevrijden door hem "ere-lid" van de VMA te maken. Oud-advocaat, hoogleraar en staatsraad. Wij zijn zeer benieuwd naar zijn schets van de ontwikkeling van de rechtspraak in 25 jaar.

Chris Backes is een stamgast van de VMA. Niet alleen omdat hij ook bij het eerste 5-jarig lustrum (dat ging over de flexibele milieuvergunning en bedrijfsinterne milieuzorg) heeft gesproken, maar vooral omdat hij jarenlang een vast onderdeel heeft verzorgd bij de jaarlijkse VMA-studiedagen.

Als laatste spreker, zal Lex Michiels, hoogleraar in Tilburg én staatsraad, ons meenemen en de ontwikkelingen in de handhavingspraktijk schetsen.

## **2. 25 jaar milieurecht: algemene beschouwingen**

### **mr. L.F. Wiggers-Rust**

Lidy Wiggers-Rust stond als medeoprichtster en eerste voorzitter allereerst stil bij het jubileum van de VMA en de oprichtingsmotieven. Deze waren drieërlei: deskundigheidsbevordering, specialisatiebeleid van de Orde en vrijgave publiciteit.

Ten tijden van de oprichting heerste nog wel een aantal discussiepunten:

- Maakt het ruimtelijke ordeningsrecht onderdeel uit van het milieurecht?
- Dient het privaatrecht en strafrecht erbij betrokken te worden?
- Hoe moesten we omgaan met het Europees- of Internationaal milieurecht?

De milieuadvocaat anno 2016 dient vooral een duizendpoot te zijn in de veellagige rechtsorde.

### **2.1 Milieurecht in veellagige rechtsorde**

Nationaal: er heerst een sterke verwevenheid tussen nationale rechtsgebieden. Er is sprake van toenemend bestuursrechtelijke toezicht op privaatrechtelijke verhoudingen en zorgvuldigheid. Daarnaast zijn er diverse kruisverbanden tussen rechtsgebieden vanwege instrumentele keuzes. Bijvoorbeeld: de gedoogplicht onder KWO-systemen, huur/koop en energiecertificaten en bestuurlijke boetes met een strafrechtelijk karakter.

Internationaal: in Europese context heeft het milieurecht zich in bijzondere mate ontwikkeld. Hierbij valt te denken te denken aan het EU-recht, het EVRM en het Handvest. Een vrij recentelijke ontwikkeling wat betreft het milieurecht betreft de Milieuaansprakelijkheidsrichtlijn: een privaatrechtelijke insteek. De wetgever was minder enthousiast wat betreft deze civiele aansprakelijkheid. De voorkeur ging uit naar handhaving middels het publiekrecht. Een en ander heeft geleid tot een sterke onderlinge, complexe wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht en tevens Europees- en nationaalrecht.

Vanwege dit complexe stelsel bestaat behoefte aan een uniform stelsel en rechtseenheid. Illustratief voorbeeld: verzoek om advies correctie-Langemeijer inzake art. 8:69a Awb. Interessant aan deze conclusie is dat er in de aangevraagde conclusie ook aandacht is voor de doorwerking van het EVRM. Aldus een samenstel van publiek- en privaatrecht en tevens Europees- en nationaalrecht.

## 2.2 het terrein van de 'milieurecht'-advocaat anno 2016

Hoezo duizendpoot?

- complexiteit (huidig vakgebied, mede tgv wisselwerking)
- digitalisering (KEI)
- globalisering (internationalisering/soft law)
- collectivering (Urgenda) er komt schadevergoeding mogelijkheid.
- Uitwerking voorbeeld van complexe wisselwerking tussen privaatrecht en bestuursrecht

Zorg over inconsistentie tussen verschillende relativiteitsvereiste, afgeleid belang dus geen belanghebbendheid, maar bij civiele rechter wel schadevergoeding. Dit zorgde voor een complex en inconsistent stelsel. Toen werd het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht ingevoerd.

**Art. 8:69a Awb:**

*'De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond, dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel **kennelijk** niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept'.*

De inconsistentie is echter na de invoering van dit vereiste in het bestuursrecht niet volledig opgelost. Er is wel afstemming (uitbreiding toegang voor afgeleid belanghebbende), maar er zijn nog zeker aantoonbare verschillen. De relativiteit is minder streng in het privaatrecht.

Rechtseenheid is derhalve wenselijk, het wetsvoorstel 'Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak' is echter tijdelijk geparkeerd.

### **3. Ontwikkeling rechtspraak milieurecht in 25 jaar mr. N.S.J. Koeman**

#### **3.1 Rechtspraak volgt wetgeving**

Milieuwetgeving is relatief jong en aan verandering onderhevig. Het milieurecht kent wel enkele klassiekers: denk bijvoorbeeld aan: Benthem-arrest (EHRM 23 oktober 1985, AB 1986, 1, NJ 1986, 102) , Pikmeer I&II (HR 23 april 1996, NJ 1996, 513) (HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367).

Wie echter de ontwikkeling in de rechtspraak wil begrijpen dient ook naar wetgeving te kijken. Het rechtsgebied is namelijk jong en hybride van karakter. Daarnaast beïnvloeden de ontwikkelingen en de opvattingen in de samenleving ook de rechtspraak.

#### **3.2 Wat laat milieuwetgeving zien?**

**Tendens naar integratie en verbreding:** vanaf het moment van de Hinderwet is er gezocht naar verbreding en integratie. Hierbij vond een onderlinge afweging van bepaalde componenten plaats zoals: geluid, geur, salderen, compenseren.

**Uniformering van procedures:** De Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft een goede slag gemaakt. Er zijn nu eigen procedures en eigen termijnen per gebied. Eenheid is gecreëerd.

**Sterke focus op het bestuursrecht:** er is meer ingezet op het bestuursrecht, er heeft een verschuiving plaatsgevonden van privaat- naar bestuursrecht (zie onder meer: bodemverontreiniging).

**Zoeken naar balans tussen beschermen en benutten:** Beschermen als instrument en waarborg, maar ook om beleid te effectueren en publieke belangen te dienen. In de rol van het milieurecht is deze tweeledige functie goed terug te zien (zie ook considerans Omgevingswet).

**Terugtrek van de vergunning als sturingsinstrument:** de periode dat voor elke activiteit een vergunning nodig was is verleden tijd. Er zijn vandaag de dag meer algemene regels.

### 3.3 Ontwikkelingen in de rechtspraak

**Verbreding:** de verbreding is onmiskenbaar aanwezig, niet alleen waar het gaat om milieuaspecten, maar ook in de doorwerking naar het ruimtelijk ordeningsrecht. Het is namelijk onmogelijk om nog een scheiding te maken tussen het ruimtelijk bestuursrecht en milieurecht.

Inhoudelijke integratie is voor het bestuur kennelijk moeilijk en daarom in de rechtspraak nauwelijks te ontdekken. Materieel gezien is het ruimtelijk ordeningsrecht niet meer dan een optelsom van bijvoorbeeld: geluid, parkeren, lucht. Het is klaarblijkelijk lastig om deelgebieden apart te benaderen.

**Uniformering:** onderlinge verschillen in procedures zijn veelal weggenomen. De Awb is leidend, en heeft veel aanzien. Succesvol geüniformeerd mede dankzij de Awb. Rechtspraak in eerste en enige instantie. Bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen (voorzitter). Het milieurecht laat nog steeds enkele specifieke verschillen zien (soms rechtspraak in één instantie, vaak gebruik van Afd. 3.4 Awb).

**Bestuursrechter versus civiele rechter:** rechtspraak van de burgerlijke rechter is in omvang sterk verminderd. De focus ligt nu bij de bestuursrechter. Burgerlijke rechter blijft daarentegen van groot belang voor het oordeel over rechtmatigheid van wetgeving en beleid (zie: Urgenda). Minder rechtspraak over contractuele geschillen betreffende milieu, daar werd vroeger veel over geprocedeerd. Milieu is nu meer bespreekbaar. Door de onderzoekplicht zijn thans minder geschillen. Bestuursrechtelijke handhaving lijkt de strafrechtelijke handhaving te verdringen, door de beginselplicht tot handhaven en de bestuurlijke boete.

**Beschermen en benutten:** milieuwetgever en milieurechter moeten evenwichtskunstenaar zijn om de tegenpolen van beschermen en benutten te verzoenen. Het is soms bijzonder lastig om dit evenwicht te vinden. Zie in dit kader bijvoorbeeld de Crisis- en herstelwet, de programmatische benadering en de ladder voor duurzame verstedelijking.

**Van vergunning naar algemene regels:** Vervangen van vergunning door algemene regels heeft aantal milieu-uitspraken sterk verminderd. Op het eerste gezicht lijkt dat het milieu als zodanig niet hebben aangetast, althans er zijn geen aanwijzingen. Milieujuristen/advocaten zijn daardoor wel deels vervangen door (niet juridische)milieuadviseurs. Geconstateerd wordt dat in de praktijk vaker advies wordt gevraagd aan een meer technische adviseur dan aan een milieurechtadvocaat. De rechter blijft echter gediend met een goede inlichtingen van advocaten.

### 3.4 Een blik naar de toekomst

**Omgevingswet:** er heerst twijfel over de vraag of het inhoudelijk integrale beleid onder de Omgevingswet een succes zal worden. Het succes van vervanging van de vergunning door algemene regels is niet zeker waar het gaat om de verhouding omgevingsplan-omgevingsvergunning bouwen. Hoe toets je namelijk een globaal omgevingsplan? Er heerst veel onduidelijkheid wat betreft de aard en intensiteit van de rechterlijke toetsing van globale omgevingsplannen.

Daarnaast is een Klimaatbeleid (nog) niet in Omgevingswet verwerkt, wellicht komt deze nog? Of komt er misschien een afzonderlijke Klimaatwet die tevens nadruk zal gaan leggen op bedrijven en burgers wat betreft duurzaam omgaan met het klimaat?

**Nieuw milieurecht?:** een 'nieuw' milieurecht lijkt te gaan ontstaan door technologische vooruitgang en klimaatverandering.

Kortom, werk aan de winkel voor milieurechtjuristen en -advocaten.



#### **4. Ontwikkeling Europees Milieurecht** **prof. dr. Ch.W. Backes**

25 jaar Europees milieurecht in Nederland – van voorlopers via koppensnellen naar strategische differentiatie?

##### **4.1 Ontwikkeling EU milieurecht**

**1991:** unanimiteitsvereiste (richtlijnen kwamen slechts tot stand indien sprake was van unanimiteit) en de uitbouw van de sectorale richtlijnen. Specifieke richtlijnen en verordeningen waren er nog niet.

**1993:** Verdrag van Maastricht, unanimiteitsvereiste afgeschaft.

**1996:** Kaderrichtlijn Lucht, IPPC, Natura2000. De Kader Richtlijn Water was een omslagpunt, naar concrete normen en emissie normen.

**2005:** Er begon een implementatie van emissiehandel plaats te vinden. Daarnaast kwamen er meer marktgerichte instrumenten.

**Na 2005:** geen bijzondere gebeurtenissen na 2005 in relatie tot het EU Milieurecht.

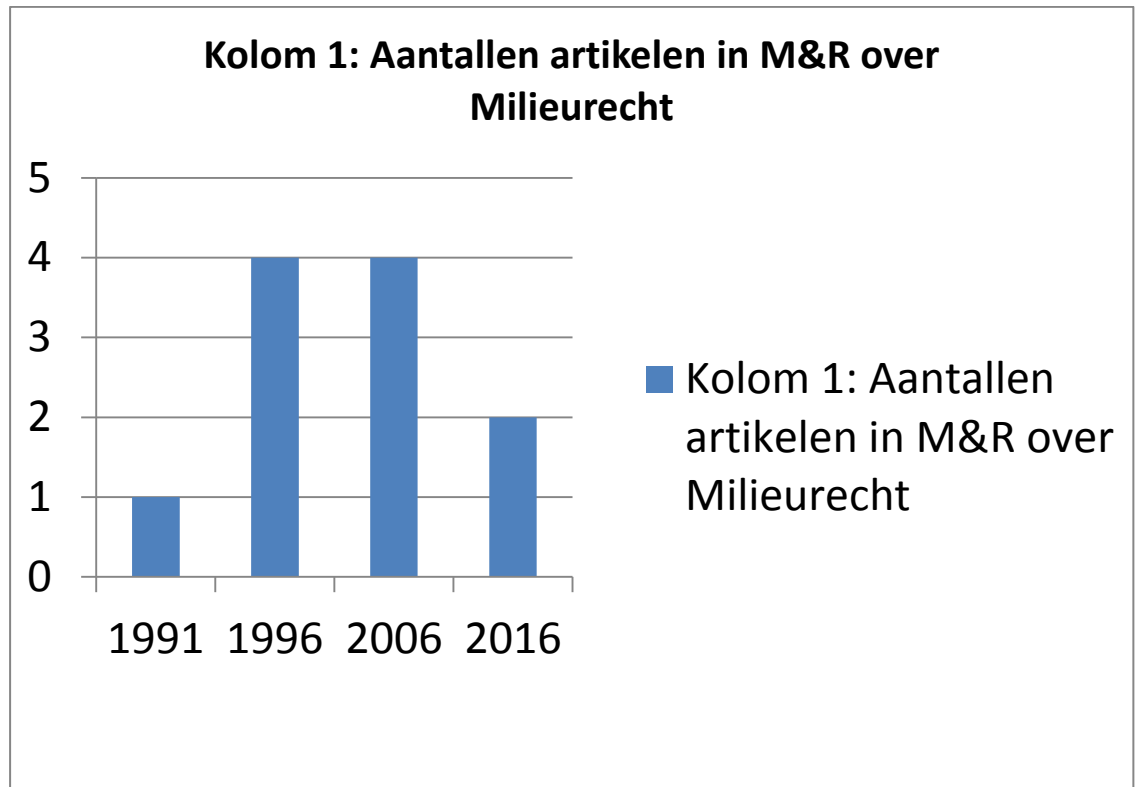
##### **4.2 Ontwikkelingen EU milieuactieprogramma's**

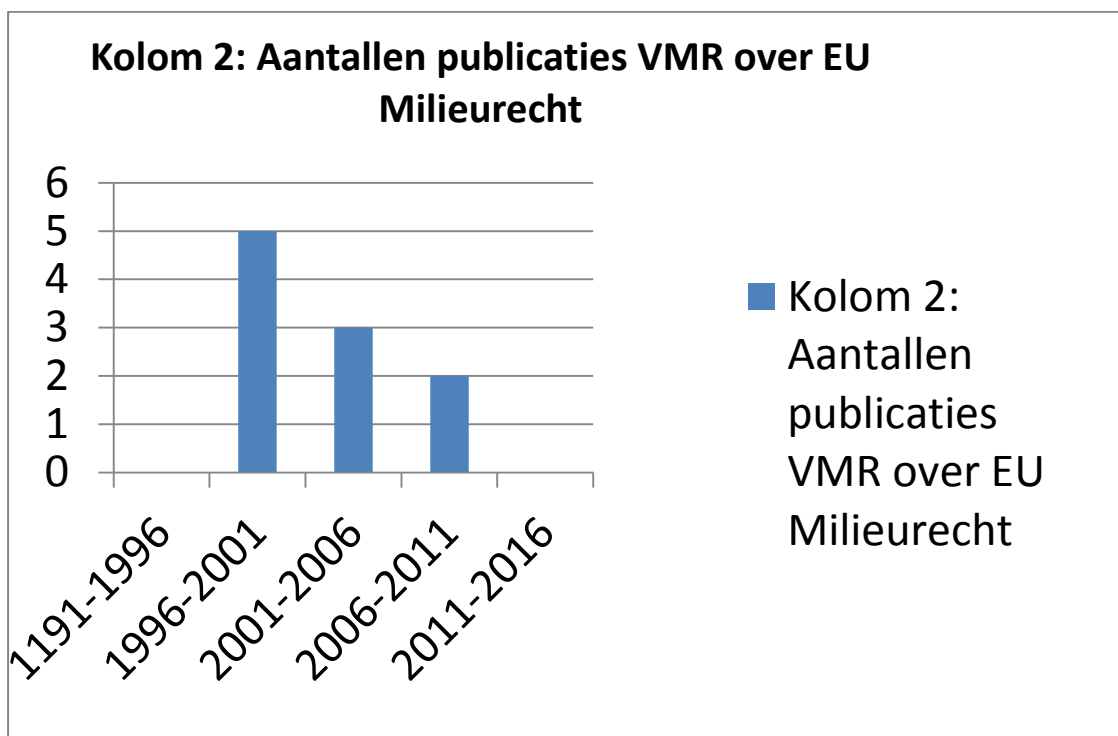
**1992-2001:** integrale aanpak, vereenvoudiging, marktgerichte instrumenten.

**2002-2012:** consolidatie (niet uitbouwen), betere uitvoerbaarheid, integratie, klimaatbeleid vanaf 2000 voor het eerst een rol.

**2012-2020:** niet meer, maar betere implementatie en uitvoering, extern milieubeleid, integratie en van koolstof georiënteerde naar een koolstofarme economie.

### 4.3 Ontwikkeling EU Milieurecht in de literatuur





#### 4.4 EU-milieurecht in de NL rechtspraak

De toets van de Nederlandse rechter in relatie tot EU-milieurecht is sterk afwisselend. Soms is deze toets aan het EU recht indringend en streng van aard en soms is deze toets daarentegen soepel.

Deze afwisseling blijkt uit de volgende twee voorbeelden:

**1. Stikstofoetsing en de kritische depositie waarde**, wat betreft de kritische depositie waarden is de nationale rechter strenger dan zijn Europese collega's.

**2. Trechter in Duitsland**; de nationale toepassing van de trechter en de besluitenonderdelenfuik is in bijzondere mate soepeler dan de Duitse toepassing van deze trechter.

#### 4.5 Zelfwaarneming NL in EU

Nederlanders waren de afgelopen 25 jaar van mening dat zij vooruit liepen in relatie tot EU milieuwetgeving. Dit was zeker waar met betrekking tot de habitatrichtlijn, implementatie was effectief.

- Tot midden jaren 90: koploper, aandrijver EU-beleid en recht, makkelijke implementatie.

- 1995-2005: implementatieproblemen; Luchtkwaliteitsrichtlijnen, habitatrichtlijnen.
- Vanaf circa 2003 (Balkenende II): was er echter een omslag en kwam er een terughoudende opvatting over de implementatie van EU milieuwetgeving. Niet meer dan nodig.
- Nu: strategische differentiatie; er wordt per geval bekeken welke mate van implementatie nodig zal zijn. Er moet vooraf worden gesteld dat we niet meer dan nodig zullen doen. Kan per geval afhankelijk zijn.

#### **4.6 Toekomst van het EU-milieurecht**

- Interpretatie en handhaving EU-milieurecht. Er wordt een trend opgemerkt dat de rechter terughoudender toetst als het gaat om het EU-milieurecht.
- Het EU milieurecht in de Omgevingswet is tamelijk neutraal en er is weinig inhoud wat betreft de Europeesrechtelijke context.
- Duurzaamheidsthema's: integratie in ander beleid/recht. Klimaat en duurzaamheid zal op veel terreinen een overkoepelende rol gaan spelen.

## **5. Ontwikkeling milieurecht vanuit het perspectief van handhaving prof. mr. F.C.M.A. Michiels**

### **5.1 Menu: Handhaving van milieurecht in de afgelopen 25 jaar**

#### **Amuse:**

Een treurig jubileum?

#### **Voorgerecht:**

Het belang van Europa voor de handhaving

#### **Hoofdgerecht:**

Wetgeving: ontwikkeling handhavingswetgeving

Bestuur: gebeurtenissen en beleid; organisatie

Rechtspraak: impressie handhavingsrechtspraak

#### **Nagerecht:**

Een korte beschouwing aan de hand van enige vragen

### **5.2 Amuse**

Ondanks het 25-jarig jubileum is er wellicht toch nog reden voor treurigheid. We moeten constateren dat het milieurecht als zodanig met uitsterven bedreigd is en langzaam opgaat in het omgevingsrecht. De Omgevingswet als zogenaamde allesverbrander. Ondanks dat de Omgevingswet een integraal toetsingskader bevat, blijven er deelttoetsen bestaan. Daarnaast lijkt de handhaving ook in de Omgevingswet als laatste aan bod (zoals altijd) te komen.

### **5.3 Voorgerecht**

Belang van EU voor handhaving: veel te handhaven milieunormen zijn gebaseerd op (of zijn) EU-regelgeving. Het is echter zeker wel relevant, dit heeft onder meer te maken met omgezet EU-recht. EU-recht laat weinig ruimte voor afzien van handhaving, maar is de praktijk in de EU daarmee in overeenstemming?

Naast het EU-recht zijn ook de EVRM-normen van belang voor de nationale handhaving; zie bijvoorbeeld de VAR-adviezen uit 2004. Er heerst de indruk dat er weinig handhavingszaken over schending van Europees milieurecht gaan (althans bij de Afdeling).  
Initiatief in EU-verband: European Action Plan on Fight against Environmental Crime.

## 5.4 Hoofdgerecht

### 1990: de handhavingsaarde was woest en ledig

Toen was er nog heel weinig, slechts Verdrag van Maastricht. Handhaving stond op een heel laag pitje. Er was nog geen Wet milieubeheer (1993) slechts de Hinderwet, met een sluitingsbevel en bestuurlijke dwangsom. Op 27 september 1990 trad de Dwangsomwet in werking (wijziging Wabm) waardoor de dwangsombevoegdheid niet alleen ter handhaving van de Hinderwet, maar van alle onder de Wabm vallende wetten toepasbaar werd.

### De jaren negentig: Wm en derde tranche Awb (1998)

Nieuwe regeling bestuursdwang en dwangsom in organieke wetten (1992 en 1994); aanvullende bepaling voor bestuursdwangbevoegdheid van de minister in Wm (18.7). Hoofdstuk 5 Algemene wet bestuursrecht (1998); algemene regeling bestuursdwang en dwangsom. Sindsdien is er weinig veranderd in relatie tot deze dwangbevoegdheden.

### De vierde tranche Awb (2009)

Algemene bepalingen (onder andere het medeplegen geïntroduceerd, een zeer belangrijke ontwikkeling). Enkele wijzigingen wat betreft herstelsancties (o.a. definities). Een algemene regeling van de bestuurlijke boete; voor het milieurecht (nog) niet van veel belang; alleen boete bij overtredingen bepalingen emissiehandel. Algemene regeling invordering dwangsommen en bestuursdwangkosten.

### De Wabo (2010)

Hoofdzakelijk overname van regelingen in Woningwet en Wm, die echter algemeen gingen gelden binnen het (Wabo-)omgevingsrecht; niet altijd goed doordacht. Regeling bestuurlijke samenwerking overheden, bestuursorganen vinden het niet prettig om elkaar de les te lezen. Ingewikkelde en uitbundige regeling interbestuurlijk toezicht (zie preadviezen VBR 2007 over het wetvoorstel Wabo).

### De ontwikkelingen in het strafrecht

Voor lange tijd was sprake van de handhaving van het milieurecht via de Wet op de economische delicten (Wed). In het verleden waren er enkele spraakmakende zaken, dit is echter voorbij. Transactiebesluit milieudelicten kon worden beschouwd als een voorzichtige vrijage tussen bestuur en OM (2000) en daarnaast de bestuurlijke (milieu)strafbeschikking wat eerder kon worden gezien als een verloving. De strafbeschikking als vervanger van de bestuurlijke boete in de Omgevingswet? Geen wenselijke ontwikkeling want er is namelijk felle kritiek op de strafbeschikking.

### **De Omgevingswet (2020?)**

Regeling bestuurlijke handhaving vooralsnog grotendeels hetzelfde als in de Wabo; zie VBR-preadviezen 2012. Grote vraag aangaande de Omgevingswet: komt er een (ruime) boetebevoegdheid, ofwel wordt het de strafbeschikking of komt er geen punitieve handhaving in de Omgevingswet? Adviezen wijzen namelijk niet in dezelfde richting.

### **Bestuur: gebeurtenissen**

De Vuurwerkramp in Enschede (2000) en de Brand bij Chemie-pack Moerdijk (2011) en het gebrekkig toezicht bij Odfjell (onderzoek OVV 2013) hebben geleid tot meer aandacht voor handhaving. Maar, aandacht voor handhaving blijkt altijd tijdelijk en is gekoppeld aan rampen en incidenten. Handhaven op niveau en kabinetsstandpunt HON (2000). Sinds 2014 landsdekkend stelsel van 29 (rud's, thans genoemd) omgevingsdiensten; taak grotendeels handhaving van deel van het milieurecht. Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH); inwerkingtreding 14 april 2016; kwaliteitscriteria decentraal vaststellen; wijziging Bor. Maar gaan de omgevingsdiensten het verschil maken?

### **Ontwikkeling rechtspraak**

De indruk heerst dat er weinig milieurechtszaken betreffende bestuurlijke handhaving zijn. Ook in het strafrecht lijken er weinig zaken te zijn. Het OM (FP) vroeg het bestuur zonder succes om aanlevering 'grote zaken'. Daarnaast is politiemilieutaak al jaren zorgenkind - dus vandaar ook weinig aanwas. In bestuursrechtspraak: de beginselplicht tot handhaving, is mede ontwikkeld in milieuzaken, staat onder druk. 'Indringendere toetsing' kan vaker vernietiging sanctiebesluiten meebrengen.

Wie is de overtreder? Dit blijft altijd een lastig onderdeel of het nu gaat om Chemiepack-uitspraken tot vuilniszakzaken. Nog altijd weinig rechtspraak bestuursrechter over medeplegen Meeste 'nieuwe' rechtspraak over invordering dwangsommen:

- wanneer is hoeveel verbeurd?
- procedure (eisen aan aanmaning, invorderingsbeschikking)
- bewijs verbeurte
- redelijkheid invordering hoge bedragen, wie a zegt moet ook b zeggen
- verjaring invorderingsbevoegdheid

### **5.5 Nagerecht: beschouwing**

In principe is wat betreft het sanctie-instrumentarium betrekkelijk weinig veranderd. De handhavingswetgeving is er tegelijkertijd niet veel duidelijker op geworden. De handhavingsorganisatie is daarnaast ook niet veel verbeterd, gemeente en burgemeesters willen het nog altijd graag zelf doen. Er valt niet te zeggen of de effectiviteit in relatie tot de handhaving echt is toegenomen. Het is (nog) niet duidelijk wat de Omgevingswet voor de handhaving van het milieurecht zal gaan betekenen.

## **5.6 Slotwoord**

Conclusie; het maken van regels is eenvoudig, maar het maken van eenvoudige regels blijkt niet eenvoudig.