



Zorgplichten in het milieubestursrecht

‘Ongewenst, overbodig of nuttig’?

Dr. A.R. Neerhof



Zorgplicht: definitie

- Een gedragsnorm
 - die zich niet uitsluitend tot de overheid richt,
 - die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang,
 - die zodanig algemeen geformuleerd is dat de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragsalternatieven openstaan, en
 - waarvan het de bedoeling is deze langs publiekrechtelijke weg te handhaven.

Ruimte voor zorgplichten (2004)

Zorgplichten: functies

- Eigen verantwoordelijkheid van de burger voor een door de betreffende wet te beschermen belang vastleggen
- Mogelijkheden tot juridische acties ingeval de ongewenste gedraging niet onder concrete wettelijke of vergunningvoorschriften kan worden gebracht

Zorgplichten: ongewenst?

- ‘Algemene zorgplichten zijn oeverloos. Ze fungeren als legislatieve alabastine om gaten in de gedragsregulering te dichten.’

Teunissen, NJB 2010, 167.

- ‘Hoe verder de zorgplicht gaat in het vervangen van gedetailleerde normstelling, des te sterker komen vragen van rechtszekerheid’

Van der Veen TvO 2014, p. 104

Zorgplichten nuttig?

- Gedragsvoorschriften worden soms algemeen geformuleerd, omdat een meer gedetailleerde beschrijving van het beoogde gedrag logisch niet mogelijk of haalbaar is
- Speelt dit bij zorgplichten in milieuwetgeving?

Zorgplichten nuttig?

- Gedragsvoorschriften worden soms door de wetgever uit vrije keus algemeen geformuleerd, om meer verantwoordelijkheid bij burgers neer te leggen (bieden van gedragsalternatieven)

Vb. art. 2.1, eerste lid, Besluit algemene regels voor inrichtingen (Activiteitenbesluit)

Zorgplichten nuttig?

- Voor bedrijven met potentieel minder belastende activiteiten geldt sinds 1 januari 2008 art. 2.1, eerste lid, Activiteitenbesluit in plaats van uitgebreide voorschriften.
 - Kan worden uitgewerkt in maatwerkvoorschriften (gebeurt ook).

Zorgplichten nuttig?

- Bestuursrechtelijke handhaving vanwege overtreding van art. 2.1, eerste lid, Activiteitenbesluit kan
 - uitsluitend wanneer handelen drijver inrichting *onmiskenbaar* in strijd is met de zorgplicht en *geen* uitputtende regeling in het Activiteitenbesluit is opgenomen (ABRvS 10 augustus 2011, M & R 2012/20)
 - niet als de voorschriften omgevingsvergunning voor het aspect milieu worden nageleefd

Zorgplichten overbodig?

- ‘Uit de beschrijving van de zorgplichtbepalingen vanuit een bestuursrechtelijke invalshoek komt geen helder beeld naar voren aangaande de uiteindelijke precieze rol en betekenis van deze bepalingen’
 - Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool?, ECWM 2001/2, p. 50

Zorgplichten overbodig?

- Sommige zorgplichtbepalingen zijn (ook) bedoeld als vangnet in de desbetreffende wetgeving, terwijl overigens is voorzien in gedetailleerde bepalingen.
 - Voorbeelden art. 1.1a Wet milieubeheer (zorgplicht voor een ieder); art. 1a Woningwet; art. 13 Wet bodembescherming

Zorgplichten overbodig?

- Art. 1.1a Wet milieubeheer: gericht tot een ‘ieder’.
 - Specifieke kennis bepaalt reikwijdte zorgplicht
 - Beroep op gebrek aan kennis niet eenvoudig

Zorgplichten overbodig?

- Echter art. 1.1a Wm vervult in praktijk bestuursrechtelijk nauwelijks vangnetfunctie!
- Geldt niet voor gedragingen houders inrichtingen waarop omgevingsvergunning milieu of Activiteitenbesluit van toepassing is. o.m. ABRvS 1 augustus 2007, Gst. 2008, 23 (explosie silo's)
- Overtreding van deze zorgplicht kan zich slechts voordoen *als ernstige nadelige gevolgen voor het milieu optreden/ acuut dreigen op te treden*, die niet op andere wijze door de Wm (bijv. art. 17.1) wordt gereguleerd o.m. ABRvS 9 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4250 (Peel en Maas); ABRvS 21 februari 2007, AB 2007, 108 (asbestverontreiniging Heusden)

Zorgplichten overbodig?

- Art. 13 Wet bodembescherming: zorgplicht m.b.t. de bodem in het belang van tegengaan van aantasting bodem
- Heeft wél een zelfstandig betekenis naast voorschriften in omgevingsvergunning
- Praktische betekenis?
 - (Nog steeds) terughoudendheid bij toezichthouders en bestuursjuristen (?)



Zorgplichten overbodig?

- Art. 10.1 Wm : zorgplicht met betrekking tot afvalstoffen
- Praktische betekenis in het strafrecht, maar weinig in het bestuursrecht

Lessen voor de Omgevingswet

- Zorgplicht in art. 1.6 en 1.7 Omgevingswet geen goed idee?
 - geen toegevoegde waarde als men zich houdt aan vergunning algemene regels voor een activiteiten (zie ook 1.8 in het voorstel)
 - leidt tot rechtsonzekerheid; andere instrumenten zijn beter (zoals a.v.v.)
 - Oplossing alleen toepassen als overtreding voortduurt nadat eerst afspraken zijn gemaakt of waarschuwing is afgegeven?
 - (geen) functie in spoedgevallen (?)

