

Over normadressaatschap en overtreders in milieu-inrichtingen

MR. T.R. BLEEKER¹

In dit artikel wordt uitgelegd wat normadressaatschap inhoudt, en welke rol normadressaatschap speelt bij het vaststellen van een overtreding en het aanwijzen van een overtreder. In dat kader komen verschillende centrale begrippen uit het bestuursrechtelijke handhavingsrecht op een eenvoudige en overzichtelijke wijze aan bod. Vervolgens wordt uitgelegd wie de normadressaat is van voorschriften die de milieugevolgen van inrichtingen reguleren.

1. Inleiding

Vrijwel elke onderneming met noemenswaardige milieu-impact kan worden aangemerkt als een ‘milieu-inrichting’² (hierna kortweg ‘inrichting’). Bij het drijven van een inrichting zijn vaak meerdere (rechts)personen betrokken: van moeder vennootschap tot onderaannemer, van statutaire bestuurder tot vrachtwagenbestuurder. Als er binnen de inrichting een milieuvoorschrift wordt overtreden, dan rijst de vraag wie daarop kan worden aangesproken.

Kan bijvoorbeeld een last onder dwangsom worden opgelegd aan de vrachtwagenbestuurder, wanneer deze bij het laden en lossen meer lawaai maakt dan op basis van de vergunning is toegestaan? Of moet deze last worden opgelegd aan degene die de activiteiten binnen de inrichting aanstuurt, bijvoorbeeld de bedrijfsleider? Kan het bevoegd gezag ook ervoor kiezen om de bestuurlijke sanctie te richten aan de moeder vennootschap waar de milieu-inrichting onder valt? Is dat ook mogelijk wanneer de moeder vennootschap totaal niet betrokken is bij het verrichten van de milieubelastende activiteiten?

Een bestuurlijke sanctie kan in beginsel alleen worden opgelegd aan de ‘overtreder’ in de zin van artikel 5:1 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Oftewel, pas wanneer de aangesprokene voldoet aan de eisen die het Awb stelt aan overtrederschap, kan aan hem of haar een bestuur-

lijke sanctie worden opgelegd.³ Een belangrijke eerste stap voor het vaststellen van overtrederschap, is het achterhalen van de normadressaat van het geschonden voorschrift. De normadressaat is degene op wie de wettelijke verplichting rust om de norm na te leven.

In dit artikel tracht ik deze eerste stap voor de aanwijzing van een overtreder te verduidelijken. In de volgende paragraaf bespreek ik eerst *waarom* het relevant is om te weten wie de normadressaat is; ik leg uit wat normadressaatschap inhoudt, en wat de functie is van normadressaatschap voor het vaststellen van een overtreding en de aanwijzing van de overtreder. Vervolgens ga ik in paragraaf 3 in op de vraag wie de normadressaat is van voorschriften die de milieugevolgen van inrichtingen reguleren. Voor het antwoord op deze vraag sta ik stil bij het inrichtingenbegrip en bij de normadressaat van twee belangrijke bronnen van inrichtinggerelateerde milieunormen: vergunningsvoorschriften en algemene regels. Ik sluit in paragraaf 4 af met een beknopt overzicht van wat er in dit artikel is besproken.

Dit is het eerste deel van een tweeluik; het volgende deel gaat verder waar dit artikel eindigt. Uit dit eerste deel volgt dat veel voorschriften die de milieugevolgen van inrichtingen reguleren, zijn geadresseerd aan de ‘drijver van de inrichting’. In het tweede deel ga ik in op de vraag ‘wie de inrichting drijft’. In dat deel sta ik stil bij de toets die is ontwikkeld voor de aanwijzing van de drijver: de zeggenschapstoets. Verder bespreek ik de toepassing van

¹ De auteur bedankt Marlon Boeve, Cathine Knijff en Valérie van 't Lam voor hun opmerkingen bij een eerdere versie van dit artikel.

² Zie hieronder par. 3.2.

³ Bij sommige sancties gelden nog aanvullende eisen voor de adressering van de sanctie. Zo is bij de last onder dwangsom ook vereist dat de overtreder het in zijn macht heeft de last uit te voeren. De last onder bestuursdwang kan ook aan anderen dan de overtreder worden geadresseerd. T.R. Bleeker, ‘Bestuurdersaansprakelijkheid in het milieu-bestuursrecht’, in: *Sanctionering van ondernemingen en bestuurders in het bestuursstrafrecht* (Jonge VAR Reeks 17), Den Haag: Boom Juridisch 2019, par. 2.2.2.

die toets in situaties waarin een inrichting wordt gedreven door meerdere (rechts)personen. Naast het bespreken van deze basale kenmerken van drijverschap, tracht ik in het volgende deel het leerstuk van drijverschap verder te ontwikkelen; ik ga op zoek naar de grenzen van de zeggenschapstoets en naar de principes die aan drijverschap ten grondslag liggen. In het tweede deel sta ik ook kort stil bij de normadressaatregeling van de Omgevingswet.

Er is een reden dat ik in dit deel eerst stilsta bij normadressaatschap, voordat ik begin aan de uitleg van drijverschap; het heeft namelijk pas zin heeft om de vraag te beantwoorden ‘wie de inrichting drijft’, wanneer duidelijk is wat de functie is van het achterhalen van de drijver. In de literatuur en jurisprudentie blijkt hierover nog regelmatig verwarring te bestaan.⁴ Met dit artikel hoop ik een aantal van die misverstanden weg te nemen, en de verhouding tussen normadressaatschap en overtrederschap op een eenvoudige manier uit te leggen. Paragraaf 2 van dit artikel is overigens ook relevant voor andere bestuursrechtelijke voorschriften dan die in paragraaf 3 besproken worden.

Dit artikel bouwt voort op de recent verschenen *Algemene inleiding op de Jonge VAR-preadviezen*, die ik samen met

Mark Hornman heb geschreven,⁵ en op paragraaf 3 van mijn preadvies over bestuurdersaansprakelijkheid in het milieubestuurrecht.⁶

2. Normadressaat, overtreding en overtreder

2.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreek ik eerst wat normadressaatschap inhoudt en hoe je erachter komt of een norm een specifieke adressaat heeft (par. 2.2). Vervolgens ga ik in op de rol van normadressaatschap bij het vaststellen van een overtreding (par. 2.3) en bij de aanwijzing van een overtreder (par. 2.4). Aan het einde van de paragraaf adresseer ik nog enkele misverstanden die bestaan over de verhouding tussen normadressaatschap en overtrederschap (par. 2.5).

2.2 Wat is normadressaatschap?

Als een bestuursrechtelijk voorschrift een bepaalde gedraging verbiedt, dan is het uitgangspunt dat iedereen zich moet houden aan het verbod in de delictomschrijving.⁷ Bijvoorbeeld, artikel 6.2 van de Waterwet verbiedt het om te lozen op oppervlaktewater; daarom mag niemand lozen op oppervlaktewater. Een norm die tot eenieder is gericht, wordt een ‘algemeen delict’ genoemd. Algemene delicten kunnen door iedere (rechts)persoon worden gepleegd.

Soms zijn de normen gericht tot een specifieke adressaat. Dat betekent dat de verplichting uit de norm niet geldt voor iedereen, maar slechts voor de (rechts)personen met de door de norm omschreven kwaliteit. De adressaat van de norm, heet – niet verrassend – de normadressaat. Bijvoorbeeld, op basis van artikel 17.1 Wet milieubeheer (Wm) is ‘degene die de inrichting drijft’ verplicht om onmiddellijk maatregelen te nemen zodra zich een ongewoon voorval voordoet waardoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. De verplichting om het ongewone voorval te melden en maatregelen te nemen, rust niet op een voorbijganger die het voorval ziet, maar wél op de drijver van de inrichting. Wanneer een norm is gericht tot een specifieke adressaat, is er sprake van een ‘kwaliteitsdelict’.

Hoe weet je of een voorschrift is gericht tot een specifieke adressaat, en zo ja, wie de normadressaat is? Als gezegd, is

4 Ik noem enkele voorbeelden waarin dit misgaat. F.R. Vermeer, F.W. Visser en A. Sibma, *De last onder dwangsom*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, par. 2.4.6.2; auteurs menen dat de drijver een ‘bijzondere overtreder’ is, in plaats van dat zij de drijver rekenen als type normadressaat. T.C. Borman, *T&C Awb*, commentaar op art. 5:1 Awb, rekent de drijver onder (functioneel) daderschap. Daardoor lopen de interpretatie van het objectieve bestanddeel en het kwaliteitsbestanddeel door elkaar heen. Dit lijkt ook te gebeuren in F.C.M.A. Michiels, A.B. Blomberg en G.T.J.M. Jurgens, *Handhavingsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, par. 6.2.2. Iets vergelijkbaars gebeurt soms in het strafrecht; sommige auteurs lijken te menen dat degene die de delictsgedraging verricht, de normadressaat is. Zie bijv. de conclusie van P-G Vegter bij HR 15 december 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BI9326, of het standpunt van de verdediging in HR 21 november 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZD0295, NJ 1996/452, m.nt. Knigge (*Laadbakken*). Ook zijn er verschillende auteurs die drijverschap uitleggen als iets dat neerkomt op risicoaansprakelijkheid. Zie bijv. De Valk 2009, p. 498 “Als de voorwaarden van de vergunning worden overtreden, is de drijver als overtreder aan te merken. De normadressaat is met andere woorden overtreder” en op p. 501 “Indien schending van de vergunningsvoorschriften heeft plaatsgevonden, is de drijver daarvoor aansprakelijk. Er hoeven daartoe geen overtredingen van anderen te worden toegerekend”; net zo: C.N.J. Kortmann, ‘Meer rechtseenheid in het overtrederbegrip? Over functioneel daderschap en overtredingen in concernverband’, *NTB* 2017/21, par. 2.4: “Zo is de drijver in beginsel verantwoordelijk voor alle overtredingen van de voor de inrichting geldende regels, ongeacht door wie deze fysiek worden gepleegd”. Vergelijkbaar: K. van Leeuwen & F. Vermeer, ‘De functionele dader voor en na de Vierde tranche’, in: A.G. Bregman, H.E. Broring en K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening: opstellen aangeboden aan prof. mr. D.A. Lubach*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 278, “Degene die de feitelijke zeggenschap heeft, is drijver van een inrichting en dus overtreder in de zin van de Wm”. Ook de interpretatie en plaatsing van het drijversbegrip van Wingens snijdt geen hout: R. Wingens, ‘Het overtredersbegrip: een bespreking van jurisprudentie over handhaving in het milieurecht’, *StAB* 2017, afl. 2, p. 7-14, par. 2. Een voorbeeld uit de jurisprudentie waarin drijver en overtreder gelijkgeschakeld (lijken te) worden: ABRvS 30 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3051, par. 2.2.2.

5 M.J. Hornman en T.R. Bleeker, ‘Algemeen deel: voorwaarden voor aansprakelijkheid’, in: *Sanctionering van ondernemingen en bestuurders in het bestuursstrafrecht* (Jonge VAR Reeks 17), Den Haag: Boom Juridisch 2019.

6 Bleeker 2019. Dit onderwerp zal verder uitgewerkt terugkeren in mijn proefschrift, over de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevend voor milieuovertredingen.

7 Een aantal begrippen dat ik in dit artikel gebruik om normadressaatschap en overtrederschap uit te leggen, komt uit het strafrecht. Met de aansluiting van het bestuursrechtelijke overtredersbegrip bij strafrechtelijke aansprakelijkheidsfiguren sinds de Vierde tranche Awb, meen ik dat deze strafrechtelijke concepten ook nodig zijn om het bestuursrechtelijke overtrederschap te begrijpen. Zonder begrippen zoals ‘delictomschrijving’, ‘bestanddelen’ en ‘kwaliteitsdelict’ is het bijv. lastig om het onderscheid tussen deelneming en plegen uit te leggen. Zie voorts over de veranderingen die de Vierde tranche Awb teweeg heeft gebracht in het bestuursrechtelijke overtredersbegrip Bleeker 2019 par. 2.4 en 4.2.

de hoofdregel dat een norm tot eenieder is gericht, dus als er niets staat, is het waarschijnlijk⁸ een algemeen delict. Om de algemene werking te onderstrepen, wordt in de norm soms zelfs het woord ‘ieder’ of ‘eenieder’ vermeld. Artikel 1.1a Wm bepaalt bijvoorbeeld dat ‘een ieder voldoende zorg voor het milieu in acht moet nemen’.

Een kwaliteitsdelict is doorgaans te herkennen aan het kwaliteitsbestanddeel in de delictsomschrijving. Oftewel, meestal wordt de voor het normadessaatschap benodigde kwaliteit genoemd in de tekst van het voorschrift zelf. Artikel 3 van de Ontgrondingenwet bepaalt bijvoorbeeld dat het ‘verboden is om *zonder vergunning te ontgronden* dan wel als *eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker* van enige onroerende zaak ontgroning toe te laten’. De verplichting tot het naleven van deze norm rust dus op de eigenaar, erfpachter, vruchtgebruiker, opstalhouder, bekleemde meier of gebruiker van de onroerende zaak.

Niet altijd wordt op basis van de wettekst duidelijk wie de normadessaat is. In dat geval moet gekeken worden in de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie om te bepalen wie zich de norm zouden moeten aantrekken. De norm in het hiervoor aangehaalde artikel 17.1 Wm is gericht tot de ‘drijver van de inrichting’. De wetgever heeft geen definitie gegeven van drijven; het drijversbegrip is ontwikkeld in de jurisprudentie en de literatuur, waarover meer in het tweede deel van dit tweeluik.

Waarom zou de wetgever ervoor kiezen om een delict een kwaliteitsdelict te maken? Bij een algemeen delict kunnen immers veel meer mensen aangesproken worden op de verboden of geboden gedraging, hetgeen de handhaving ten goede zal komen. Toch is het beperken van de kring der geadresseerden soms nodig om gortige situaties te voorkomen. Dit is zeker het geval wanneer het delict niet een *verboden*, maar een *geboden* gedraging betreft; nalaten kan dan al strijd opleveren met het voorschrift en zonder het kwaliteitsbestanddeel zou dit een grote, onbepaalde groep overtreders opleveren. Neem bijvoorbeeld het gebod uit artikel 17.1 Wm, als dit geen kwaliteitsdelict maar een algemeen delict zou zijn, zou op iedereen – dus ook een werknemer of een toevallige voorbijganger – de verplichting rusten om een ongewoon voorval te melden en maatregelen te nemen wanneer dit voorval zich voordoet. Dat is dan ook wat normadessaatschap is, niet meer en niet minder: een beperking van de kring der personen op wie een verplichting rust. Dit is een belangrijk inzicht om de verhouding tussen overtrederschap en normadessaatschap te begrijpen, waarover in paragraaf 2.4 en 2.5 meer.

8 Heel soms is er sprake van een ‘impliciet kwaliteitsdelict’. Zo zou je een kwaliteitsbestanddeel kunnen lezen in het bouwverbod in art. 2.1 lid 1 sub a Wabo, zie Michiels e.a. 2016, p. 159. Overigens kan hetzelfde resultaat bereikt worden door het bestanddeel ‘bouwen’ zo uit te leggen dat bijv. de handelingen van de metselaar er niet onder vallen. In dat geval is het geen kwaliteitsdelict, maar een gemeen delict waarvan het objectieve bestanddeel niet-fysiek wordt uitgelegd. Zie hieronder par. 2.3.

2.3 Normadessaatschap en de overtreding

Het achterhalen van de normadessaat speelt in de eerste plaats een rol bij de vraag of er sprake is van een overtreding.⁹ Artikel 5:1 lid 1 Awb definieert een overtreding als ‘een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift’. Uit de vorige paragraaf blijkt reeds dat het begrip ‘gedraging’ ruim moet worden uitgelegd: het omvat ook nalaten of het laten bestaan van een verboden toestand.

De delictsomschrijving van bestuursrechtelijke voorschriften bevat doorgaans verschillende bestanddelen. Bestanddelen die te maken hebben met een verboden of geboden gedraging of een verboden of geboden toestand, worden ‘objectieve bestanddelen’ genoemd. Bestanddelen die te maken hebben met het normadessaatschap, heten zoals gezegd ‘kwaliteitsbestanddelen’. Dan zijn er nog subjectieve bestanddelen; die zien op de geestesgesteldheid van de persoon, dus op opzet (‘dolus’ – willens en wetens of de aanmerkelijke kans aanvaardend) of schuld (‘culpa’ – verwijtbare aanmerkelijke voorzichtigheid; anders kunnen en behoren te handelen). Dergelijke bestanddelen spelen in het milieurecht echter nauwelijks een rol.¹⁰

Er is pas sprake van een overtreding indien *alle* bestanddelen van de bepaling worden vervuld, anders is er immers strijd met slechts een *deel* van ‘het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift’. Voor het plegen van een kwaliteitsdelict, is het verrichten van de verboden gedraging uit het geschonden voorschrift op zichzelf dus niet genoeg; de betrokkenheid van de normadessaat bij de verboden gedraging is nodig om het kwaliteitsbestanddeel te vervullen.¹¹ Hoe die betrokkenheid eruit moet zien, hangt af van de toepasselijke overtredersvorm.

2.4 Normadessaatschap en de overtreders

2.4.1 Inleiding

Veel bestuurlijke sancties kunnen slechts worden opgelegd aan de overtreders.¹² Daarom is de aanwijzing van een overtreders van groot belang in het bestuursrechtelijke handha-

9 De overtreding in de bestuursrechtelijke zin moet niet verward worden met de ‘strafrechtelijke overtreding’, de verzamelnaam voor ‘lichte strafbare feiten’ en de tegenhanger van misdrijven. Misdrijven zijn opgenomen in het tweede boek van het Wetboek van strafrecht, en overtredingen in het derde boek. In het bestuursrecht heeft de aanduiding niets te maken met de ernst van het vergrijp, alle inbreuken op bestuursrechtelijke voorschriften – ook de zeer ernstige – zijn overtredingen in de bestuursrechtelijke zin.

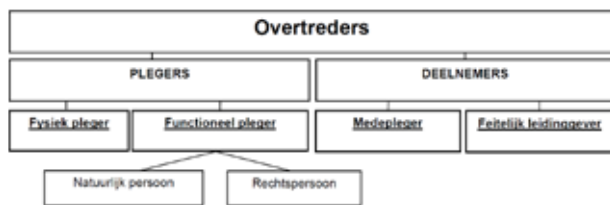
10 Mij zijn geen voorbeelden van culpoze milieudelicten bekend. In het strafrecht en het financieel-economische bestuursrecht komen subjectieve bestanddelen wel veel voor.

11 Als dit anders zou zijn, zou het onderscheid tussen kwaliteitsdelicten en algemene delicten vervallen.

12 Namelijk de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, zo volgt uit o.m. art. 5:32, 5:2 lid 1 sub c Awb. Verder kunnen de kosten voor toepassing van bestuursdwang slechts worden verhaald op de overtreders, art. 5:25 lid 1 Awb. Zie meer over de adessaat van sancties: Bleeker 2019, par. 2.2.2; en uitgebreider in Michiels e.a. 2016, par. 6.3.

vingsrecht. In deze paragraaf sta ik stil bij de verhouding tussen normadressaatschap en overtrederschap.¹³

Vanouds wordt gezegd dat alleen degene tot wie het voorschrift zich richt (de normadressaat) de norm kan overtreden.¹⁴ Dat ligt sinds de Vierde tranche Awb echter genuanceerder, want met de introductie van de (op het strafrecht gebaseerde)¹⁵ aansprakelijkheidsfiguren is niet langer noodzakelijk dat de overtreder zelf normadressaat is.¹⁶ De rol die normadressaatschap speelt verschilt per overtredersvorm. Sinds de Vierde tranche Awb zijn er twee groepen overtreders te onderscheiden, en beide groepen hebben twee varianten; zie het schema hieronder. De eerste groep omvat de overtreders die zelf alle bestanddelen van de verbodsbepaling vervullen; de plegers. Tot de tweede groep behoren de overtreders die niet zelf alle bestanddelen vervullen van de verbodsbepaling, maar wel op zodanige manier bij de overtreding betrokken zijn dat ze niettemin kwalificeren als overtreder; de deelnemers. Hierna bespreek ik in vogelvlucht van alle varianten de bijbehorende criteria.



Wie op zoek is naar een uitgebreide bespreking van de criteria en toepassing van de aansprakelijkheidsfiguren kan

terecht bij de bespreking van bestuursrechtelijke overtredersvormen van Mark Hornman en mij.^{17,18}

2.4.2 De plegers

Fysieke plegers

De meest basale vorm van overtreden is fysiek plegen. De fysieke pleger vervult zonder de tussenkomst van een andere persoon alle bestanddelen van de delictsomschrijving. De verboden gedraging wordt door dit type pleger eigenhandig (fysiek) verricht. Indien het een kwaliteitsdelict betreft, moet de fysieke pleger zelf beschikken over de door de norm vereiste kwaliteit.

Voorbeeld:

Ingevolge hoofdstuk III van de Meststoffenwet is het verboden om meststoffen in de bodem te brengen boven een bepaalde gebruiksnorm. Deze norm is niet gericht tot een specifieke addressaat, er is dus geen kwaliteitsbestanddeel dat moet worden vervuld voor een overtreding. Een werknemer van een agrarisch bedrijf die de tractor bedient waarmee bovenmatig veel mest wordt uitgereden, vervult het objectieve bestanddeel van het voorschrift met zijn fysieke gedraging, en kan aangemerkt worden als fysieke pleger.

Functionele plegers

Functioneel plegen is een aansprakelijkheidsvorm waarbij de aangesprokene zelf alle bestanddelen van de delictsomschrijving vervult, zonder de verboden gedraging fysiek te verrichten. De verboden gedraging wordt toegerekend aan de functionele pleger, omdat deze in maatschappelijk opzicht verantwoordelijk is voor de gedraging; de gedraging van een ander wordt beschouwd als een uitvloeisel van het handelen van de functionele pleger, (ook wel bekend als de ‘functionele dader’¹⁹).

Toerekenen kan natuurlijk niet zomaar: voor functioneel plegerschap gelden aanvullende voorwaarden. Er zijn verschillende criteria voor de toerekening aan een natuurlijke persoon en een rechtspersoon. De toerekening

13 Wie kunnen worden aangemerkt als overtreder blijkt uit art. 5:1 lid 2 Awb en art. 51 lid 3 Awb jo. art. 51 lid 2 en 3 Sr. Zie uitgebreid over het bestuursrechtelijke overtredersbegrip: Michiels 2016, hfdst. 6; Bleeker en Hornman 2019; Bleeker 2019 par. 4; D.R. Doorenbos, ‘Daderschap en aansprakelijkheid van leidinggevend’, in: D.R. Doorenbos & M.J.C. Sommen (red.), *Handhaving van financieel toezichtrecht, in het bijzonder onder de Wft en Pw*, Deventer: Kluwer 2013.

14 Deze stelling keerde ook nog terug in de Memorie van toelichting van de Vierde tranche Awb, maar met de intrede van deelnemersvormen is deze stelling dus niet langer juist. *Kamerstukken II 2003/04, 29702, 3*, p. 78. Zie hieromtrent uitvoerig Bleeker 2019, par. 2.3.

15 De wetgever heeft er expliciet voor gekozen om met de invulling van het bestuursrechtelijke overtredersbegrip aan te sluiten bij het strafrecht. Zie over het pre-Vierde tranche Awb overtredersbegrip en de verhouding tot het strafrecht, onder meer Hornman en Bleeker 2019, par. 2 en Bleeker 2019, par. 4.2; Van Leeuwen en Vermeer 2014; A.B. Blomberg, *Integrale handhaving van milieurecht; een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000; par. 3.3-3.5.

16 Zoals hierna zal blijken zou het nauwkeuriger zijn om te zeggen dat ‘alleen degene tot wie het voorschrift zich richt (de normadressaat) de overtreding kan plegen’. Op die manieren worden de medeplegers en feitelijk leidinggevend niet uitgesloten van overtrederschap.

17 Hornman en Bleeker 2019.

18 Voorafgaand aan de bespreking van overtrederschap wijs ik nog op een terminologische wijziging ten opzichte van mijn preadvies: het onderscheid dat ik eerder hanteerde ‘overtrederschap in abstracto’ versus ‘overtrederschap in concreto’ heb ik losgelaten. In mijn preadvies heb ik normadressaatschap besproken in het kader van ‘overtrederschap in abstracto’; het draait daarbij om de vraag wie de norm kan overtreden. ‘Overtrederschap in concreto’ gebruikte ik als aanduiding voor de feitelijke betrokkenheid van de aangesprokene bij de overtreding; het gaat over de vraag wie de norm daadwerkelijk heeft overtreden. Hoewel dit onderscheid in het strafrecht niet ongebruikelijk is en het een goede weergave is van de redeneerstappen voor de aanwijzing van een overtreder, kan het ten onrechte de indruk wekken dat beide deelvragen afzonderlijke, cumulatieve vereisten zijn. Dat is echter niet het geval. Om verdere verwarring te voorkomen, keren deze begrippen niet terug in toekomstige werken.

19 In het bestuursrecht ligt deze aanduiding echter minder voor de hand en sowieso is de term ‘functionele pleger’ dogmatisch gezien accurater. Zie hieromtrent o.m. Bleeker 2019, par. 2.4.2.

aan natuurlijke personen geschiedt aan de hand van de (verruimde) ‘Ijzerdraad-criteria’.²⁰ Heel kort gezegd moet de aangesprokene beschikkingsmacht hebben over de fysieke gedraging van de ander en die gedraging aanvaarden.²¹ De toerekening aan rechtspersonen geschiedt aan de hand van de in het Drijfmest-arrest ontwikkelde gezichtspunten. Een belangrijk oriëntatiepunt is of de gedraging plaatsvond ‘in de sfeer van de rechtspersoon’.²²

Let wel, de toerekening ziet alleen op de verboden gedraging. Eventuele subjectieve bestanddelen of kwaliteitsbestanddelen moet de functionele pleger zelf vervullen. Voor beide type plegers geldt dus dat alleen de normadressaat een kwaliteitsdelict kan plegen.

Voorbeeld:

Als de eigenaar van het eerdergenoemde agrarische bedrijf de werknemer heeft opgedragen om te veel mest in de bodem te brengen, dan kan deze worden aangemerkt als functionele pleger. De eigenaar heeft immers beschikkingsmacht over de verboden gedraging van de werknemer, en heeft deze ook aanvaard.

Stel nou dat in het agrarische bedrijf zich een ongewoon voorval voordoet, bijvoorbeeld een lekkende giertank waardoor een grote hoeveelheid methaan ontsnapt. Artikel 17.1 Wm verplicht degene die de inrichting drijft om het ongewone voorval te melden en maatregelen te nemen om milieuschade te voorkomen. Stel dat iedereen bij het agrarische bedrijf wegkijkt en dat een melding en maatregelen uitblijven, dan is er dus in strijd gehandeld (of eigenlijk, nagelaten) met artikel 17.1 Wm. Toch is de werknemer geen pleger, omdat de werknemer de door het artikel vereiste kwaliteit niet bezit. De eigenaar kan – als drijver van de inrichting – wel aangemerkt worden als pleger.

2.4.3 De deelnemers

Medeplegers

Sinds de Vierde tranche Awb is het mogelijk om ook degene die een overtreding medepleegt aan te merken als over-

treder.²³ Daarvoor is – kort gezegd – vereist dat twee of meer (rechts)personen gezamenlijk de bestanddelen van het bestuursrechtelijke voorschrift vervullen, waarbij sprake moet zijn van een ‘nauwe en bewuste samenwerking’ tussen de medeplegers.²⁴ Bij medeplegen moet er sprake zijn van dubbel-opzet: opzet op de deelnemingshandeling (de samenwerking) en opzet op het grondfeit.²⁵ De aangesprokene medepleger hoeft zelf geen normadressaat te zijn, zolang degene met wie hij of zij medepleegt dat maar is. Het is voor de overtredersvorm medeplegen immers niet vereist dat allebei de aangesprokenen alle bestanddelen zelf vervullen.

Verdergaand op het vorige voorbeeld:

Laten we aannemen dat het agrarische bedrijf een vergunningplichtige inrichting is. Vergunningsvoorschriften zijn gericht tot ‘de vergunninghouder’; in dit voorbeeld is dat de eigenaar.²⁶ In de vergunning is een bepaling opgenomen dat op de inrichting maximaal 300 runderen gehouden mogen worden. Stel echter dat op de inrichting 500 runderen worden gehouden. Dankzij de listige boekhoudkunsten van een werknemer krijgt de eigenaar het voor elkaar om de overtollige runderen uit het zicht van toezichthouders te houden en de runderen buiten de boeken te verkopen. In dit voorbeeld kan ook de werknemer via de aansprakelijkheidsfiguur medeplegen aangesproken worden als overtreder. De werknemer beschikt weliswaar niet zelf over de door de norm vereiste kwaliteit, maar omdat de werknemer in nauwe en bewuste samenwerking met de eigenaar (die normadressaat is) de overtreding pleegt, kan de werknemer worden aangemerkt als medepleger.

Feitelijk leidinggevers

Sinds de Vierde tranche Awb kent het bestuursrecht ook de aansprakelijkheidsfiguur ‘feitelijk leidinggeven’.²⁷ Daardoor is het mogelijk om, als de rechtspersoon kan worden aangemerkt als overtreder, degene die aan de verboden gedraging leiding heeft gegeven ook een sanctie op te leggen. Deze deelnemingsvorm is een *vervolg op* (en dus ook afhankelijk

20 HR 23 februari 1954, ECLI:NL:HR:1954:3, NJ 1954/378, m.nt. Röling (*Ijzerdraad*); HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938, AB 2004/310, m.nt. Jansen (*Drijfmest*). Ik verwijs hier bewust niet naar de CZL Tilburg-formule die soms nog gebruikt wordt in bestuursrechtelijke literatuur en jurisprudentie, omdat deze toets sinds de Vierde tranche Awb achterhaald is. Zie hieromtrent Bleeker 2019, par. 4.3.3.

21 Van aanvaarding is al sprake als de functionele pleger niet de zorg heeft betracht die in redelijkheid van hem of haar kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging, deze ondergrens van aanvaarding is afkomstig uit het Drijfmest-arrest. Hornman en Bleeker 2019, par. 3; De Hullu 2018, p. 161-169 en M.J. Hornman, *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevers van ondernemingen. Een beschouwing vanuit multidimensionaal perspectief* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016, hfdst. II par. 2.

22 HR 21 oktober 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF7938 (*Drijfmest*), par. 3.4.

23 Art. 5:1 lid 2 Awb, *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 78-80; *Kamerstukken II* 2005/06, 29702, nr. 7, p. 30.

24 HR 2 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3474, NJ 2015/390, m.nt. P.A.M. Mevis (*Overzichtsarrest medeplegen*). Zie uitvoerig Hornman en Bleeker 2019, par. 6; A.B. Blomberg & I.M. Koopmans ‘Medeplegen in een bedrijfscontext; lessen uit het Milieu(straf)recht’, *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2015, afl. 2/3, p. 69-81.

25 Bij niet-culpoze overtredingen is voor opzet op het grondfeit slechts vereist dat de medepleger weet heeft van het plaatsvinden van de verboden gedraging. Verder dient het opzet van de medepleger mede gericht te zijn op de hoedanigheid of kwaliteit van de rechtspersoon met wie hij samenwerkt. Zie verder Hornman en Bleeker 2019, par. 6.

26 Wie de vergunninghouder is van de zaaksgebonden omgevingsvergunning, komt aan bod in par. 3.4.

27 Art. 5:1 lid 3 Awb verklaart art. 51 lid 2 Sr van overeenkomstige toepassing. Tot deze overtredersvorm reken ik ook de opdrachtgever. Opdrachtgeven is een verdergaande, specifieke variant van feitelijk leidinggeven, zie De Hullu 2018, p. 508-509, 515.

van) het overtrederschap van de rechtspersoon.²⁸ De feitelijk leidinggever heeft niet zélf de overtreding begaan maar wordt tóch aangemerkt als overtreder, omdat de leidinggever verweten wordt dat hij of zij een overtreding binnen een rechtspersoon direct of indirect heeft bevorderd.²⁹ De feitelijk leidinggever hoeft daarom niet zelf normadressaat te zijn (maar het mag wel);³⁰ de rechtspersoon die onder leiding staat van de aangesprokene moet wel geadresseerd worden door de norm.

Voorbeeld:

Veel bepalingen uit het mededingingsrecht zijn gericht tot ‘de onderneming’ en niet tot natuurlijke personen. Stel dat het agrarische bedrijf samen met andere ondernemingen uit dezelfde branche afspraken maakt om de prijzen van hun producten kunstmatig hoog te houden, dan overtreedt het agrarische bedrijf het kartelverbod van artikel 101 VWEU. Als de eigenaar van het agrarische bedrijf betrokken was bij het sluiten van het kartel, dan kan deze niet worden aangemerkt als pleger, omdat de norm is gericht tot de rechtspersoon. De eigenaar kan echter wel als feitelijk leidinggever worden gesanctioneerd, want voor deze overtrederschapsvorm is niet vereist dat de aangesprokene zelf normadressaat is.³¹

2.5 Onderscheid tussen normadressaat en overtreder

Normadressaatschap en overtrederschap worden soms met elkaar verward.³² Zoals blijkt uit de bespreking van de overtrederschapsvormen, mogen deze begrippen niet worden

vereenzelvigd. Niet elke overtreder is ook normadressaat van het geschonden voorschrift. Deelnemers (namelijk medeplegers en feitelijk leidinggevers) kunnen ook worden aangemerkt als overtreder (en dus gesanctioneerd worden) als ze geen normadressaat zijn.

In het eerder gebruikte voorbeeld van medeplegen, is de listige medewerker geen normadressaat van de verguningsvoorschriften, maar wel overtreder.

Andersom is niet elke normadressaat (automatisch) overtreder. Het normadressaatschap ziet slechts op het vervullen van het kwaliteitsbestanddeel van een voorschrift, maar niet op de objectieve bestanddelen.³³ Als men de normadressaat wil aanspreken als overtreder, moet de normadressaat op één of andere manier betrokken zijn geweest bij de verboden gedraging. Deze betrokkenheid van de normadressaat mag niet worden verondersteld. Het zou immers kunnen dat de overtreding volledig onttrokken is aan de kennis en controle van degene die verantwoordelijk is voor de naleving van de geschonden norm. Voor het opleggen van een sanctie is het dus noodzakelijk om niet alleen te onderzoeken tot wie de norm gericht is, maar ook of de aangesprokene voldoet aan de overige eisen die op basis van de Awb gesteld worden aan het overtrederschap. Kort en goed: normadressaatschap maakt nog geen overtreder.³⁴

Voorbeeld:

Een ander agrarisch bedrijf heeft een vergunning voor het houden van 500 varkens. In dat bedrijf houdt een werknemer stiekem – tegen de uitdrukkelijke wil van de eigenaar – voor eigen gewin een tiental extra varkens, waardoor de vergunningsnorm wordt overschreden. De eigenaar van het agrarische bedrijf is in dit voorbeeld wel normadressaat van het geschonden voorschrift, maar géén overtreder; er is geen enkele overtrederschapsvorm op de eigenaar van toepassing. De eigenaar heeft de overtreding immers niet fysiek gepleegd en de voor functioneel plegerschap vereiste aanvaarding van de verboden gedraging ontbreekt. Ook is de eigenaar geen feitelijk leidinggever of medepleger van de overtreding; de voor deelneming vereiste opzet op de verboden gedraging ontbreekt. Dat een norm een specifieke adressaat heeft (in dit geval de eigenaar als drijver van de inrichting), maakt dus niet dat de normadressaat altijd overtreder is wanneer de norm door iemand wordt geschonden.

28 Michiels e.a. 2016, p. 168. Het accessoire karakter volgt ook uit de formulering van art. 51 lid 2 Sr. In het strafrecht is er discussie geweest over de plaats van de feitelijk leidinggever. Thans wordt aangenomen dat feitelijk leidinggeven een bijzondere vorm van deelnemen is en dat feitelijk leidinggevers met daders op één lijn gesteld worden qua strafmaximum, maar zelf geen daders zijn. De Hullu 2018, p. 438-439, 505-507. Er is discussie mogelijk over de vraag of een feitelijk leidinggever aangemerkt kan worden als overtreder, zie Bleeker 2019, par. 2.2.4 en 2.4.1. In dit artikel laat ik de taxonomie van het overtredersbegrip verder in het midden.

29 Dit betreft dus twee gevalstypen, de standaardsituatie (‘direct’) en de ondergrens van feitelijk leidinggeven (‘indirect’), voor deze gevallen zijn verschillende gezichtspunten ontwikkeld. HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733, NJ 2016/375, m.nt. H.D. Wolswijk, r.o. 3.5.1 (Overzichtsarrest feitelijk leidinggeven). Zie hierover eveneens M.J. Hornman, ‘Feitelijk leidinggeven. Hoe een weinig vernieuwend arrest toch veel nieuws kan brengen; een kritische beschouwing’, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving* 2016b, p. 128-139.

30 Het bevoegd en redelijkerwijs-gehouden-criterium uit de Slavenburg-beschikking overlapt grotendeels met de zeggenschapstoets, waardoor de feitelijk leidinggever vaak (maar niet altijd) ook aangemerkt kan worden als drijver van de inrichting en zodoende normadressaat is van inrichting-gerelateerde normen. In het volgende deel van dit tweeluik ga ik nader in op de verhouding tussen de zeggenschapstoets voor drijverschap en de zeggenschap die nodig is voor het vaststellen van functioneel plegen en feitelijk leidinggeven.

31 Ik kies hier een voorbeeld uit het mededingingsrecht en niet uit het milieurecht, omdat vrijwel alle normen uit het milieurecht niet alleen tot rechtspersonen maar ook tot (leidinggevende) natuurlijke personen gericht zijn. Vanwege de zwaardere eisen die gelden voor feitelijk leidinggeven ten opzichte van (functioneel) plegen, ligt het meer voor de hand om bij normen die ook tot natuurlijke personen zijn gericht de leidinggevende aan te spreken als pleger.

32 Zie hierboven voetnoot 4.

33 Noch op het vervullen van de subjectieve bestanddelen, maar zoals gezegd spelen die geen rol van betekenis in het milieubestuurrecht.

34 Als dit anders zou zijn, dan zou in het bestuursrecht ieder kwaliteitsdelict de facto risicoaansprakelijkheid behelzen. Zie hieromtrent ook Bleeker 2019, par. 3.

3. Normadressaat van vergunningsvoorschriften en algemene regels

3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is gebleken dat het normadressaat-schap zowel van belang is voor de vaststelling van de overtreding, als voor de aanwijzing van de overtreder. In deze paragraaf bespreek ik wie de adressaat is van een tweetal belangrijke typen milieuvoorschriften. Zoals gezegd kan vrijwel elke onderneming met noemenswaardige milieu-impact worden aangemerkt als een milieu-inrichting. De milieugevolgen van een inrichting worden gereguleerd door algemene regels die gelden krachtens de Wm, en door vergunningsvoorschriften op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo); beide typen voorschriften komen hierna aan bod (par. 3.3 en 3.4). Omdat het inrichtingenbegrip het aangrijpingspunt is van deze regulering, bespreek ik hierna eerst in vogelvlucht wanneer een milieubelastende activiteit kan worden aangemerkt als 'inrichting' (par. 3.2).

3.2 Inrichtingen

3.2.1 Inleiding

Een bedrijf of activiteit valt onder de werking van inrichtinggerelateerde milieunormen, als het voldoet aan twee cumulatieve vereisten: (1) de activiteit voldoet aan de omschrijving van het begrip 'inrichting' dat gegeven is in de Wet Milieubeheer; en (2) de activiteit valt onder een bij AMvB aangewezen categorie van inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Op beide vereisten ga ik hierna in. Voor het normadressaatschap is het ook belangrijk om te begrijpen hoe een inrichting wordt afgebakend. De normadressaat is immers verantwoordelijk voor de activiteiten binnen de inrichting, en dan is kennis nodig van welke activiteiten daaronder vallen. Daarom sta ik hierna ook kort stil bij de vraag wanneer er sprake is van één inrichting.

3.2.2 Continuïteit, begrenzing, bedrijfsmatige omvang

In artikel 1.1 lid 1 Wm wordt het begrip inrichting als volgt gedefinieerd 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'. Uit deze definitie vloeien drie criteria voort.³⁵ Ten eerste moet er sprake zijn van *continuïteit*: de activiteit moet gedurende een zekere periode of met een zekere regelmaat worden verricht. Ten tweede is een fysieke *begrenzing* nodig: de activiteit moet op (steeds) dezelfde locatie plaatsvinden. Het derde criterium is dat de activiteit een bedrijfsmatige *omvang* moet hebben. Dit is het geval als er sprake is van een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie en commerciële activiteiten. Ook 'uit de hand gelo-

pen hobby's' kunnen een bedrijfsmatige omvang hebben en zullen daarom onder de definitie van inrichting vallen.

3.2.3 Bij AMvB aangewezen

Niet elke bedrijvigheid die voldoet aan de definitie van 1.1 lid Wm valt onder het inrichtingenregime van de Wm en Wabo. Zoals aangegeven geldt er nog een tweede vereiste: ingevolge artikel 1.1 lid 3 en 4 Wm moet de activiteit ook bij AMvB worden aangemerkt als een milieurelevante activiteit. De AMvB waar artikel 1.1 lid 3 naar verwijst is het Besluit Omgevingsrecht (Bor). In bijlage I in onderdeel B en C van het Bor worden 29 verschillende categorieën van inrichtingen aangewezen,³⁶ waaronder inrichtingen waarin gewerkt wordt met brandbare stoffen, metalen, textiel, dieren, maar ook kantoren, hotels en sportscholen, om er maar een aantal te noemen. Er is ook een vangnetcategorie, namelijk inrichtingen waarin één of meer motoren aanwezig zijn met een (gezamenlijk) vermogen groter dan 1,5 kW. Zo'n motor is bijvoorbeeld aanwezig in een lift.

Let wel, de criteria zijn cumulatief. Als een bepaalde activiteit valt onder een categorie genoemd in bijlage I van onderdeel C van het Bor, maar niet valt onder de inrichting-definitie uit artikel 1.1 lid 1 Wm, of vice versa, dan is het geen milieu-inrichting.

Een hijskraan heeft bijvoorbeeld een motor van meer dan 1,5 kW, maar omdat de hijskraan niet voldoet aan de eisen van continuïteit en begrenzing is ze geen milieu-inrichting. Het oordeel van het bestuursorgaan omtrent de kwalificatie van inrichtingen wordt door de rechter vol getoetst.

3.2.4 Afbakening van inrichtingen

Ten slotte is voor de vraag wie verantwoordelijk is voor de naleving van inrichtinggerelateerde normen nog relevant welke activiteiten er precies onder de inrichting vallen. De tweede zin van artikel 1.1 lid 4 Wm bepaalt dat er sprake is van één inrichting als 'de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben, en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen'. De activiteiten mogen dus niet te ver van elkaar verwijderd zijn.³⁷ Er is sprake van technische bindingen als er gemeenschappelijke voorzieningen zijn, zoals een bedrijfsriolering, een centrale afvalopslagplaats, een kantine. Indien er goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen worden uitgewisseld, is er sprake van functionele binding. Voor organisatorische binding wordt er gekeken of er in ieder geval één (rechts)persoon is die zeggenschap heeft over alle activiteiten. Er kunnen overigens verschillende rechtspersonen onder één inrichting vallen; zolang er maar één (rechts)persoon is die zeggenschap heeft over alle activiteiten van die rechtspersonen.

35 Zie verder omtrent art. 1.1 lid 3 Wm o.a. V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2005, hfdst. 4, par. 5.

36 Art. 2.1 lid 1 Bor.

37 De nabijheidstoets is tamelijk casuïstisch. Boeve e.a. geven het voorbeeld waarin in de ene zaak 400 meter te ver van elkaar verwijderd is en in een andere zaak 2000 meter nog voldoende nabij is; resp. ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7103, *M en R* 2011/161, m.nt. Van 't Lam en ABRvS 2 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5452, «JM» 2006/82, m.nt. Zigenhorn; Boeve 2016, p. 196.

Dus niet de vennoetschappelijke structuur maar de feitelijke situatie is doorslaggevend om te bepalen of er sprake is van ‘installaties die tot eenzelfde onderneming of instelling behoren’, in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm.³⁸

De vereisten voor het afbakenen van één inrichting van artikel 1.1 lid 4 Wm zijn niet cumulatief. De activiteiten mogen in ieder geval niet te ver van elkaar verwijderd zijn, en meestal wordt aangenomen dat er ten minste twee van de drie bindingsvormen aanwezig moeten zijn. In de rechtspraak en literatuur wordt aangenomen dat organisatorische binding vereist is om te spreken van één inrichting.³⁹ Oftewel, om te spreken van één inrichting moet er sprake zijn van nabijheid, organisatorische binding, en dan nog één andere bindingsvorm (functionele of technische binding).

Voorbeeld:

In één pand zitten een bedrijf waarin plastic wordt vervaardigd en een bedrijf waarin bedrijfsafval wordt opgeslagen. De bedrijven maken gebruik van dezelfde parkeerplaatsen en energievoorziening. Ze hebben echter geen enkele invloed op elkaars handelen. Omdat er dus niet één (rechts) persoon is met zeggenschap over de bezigheden van de afzonderlijke inrichtingen, zijn het aparte inrichtingen. Daardoor worden de activiteiten in het pand niet gereguleerd door één vergunning met voorschriften over zowel het vervaardigen van plastic als de opslag van bedrijfsafval. Beide bedrijven hebben een eigen vergunning en zijn dan ieder voor zich verantwoordelijk voor de naleving van de milieunormen van hun eigen activiteiten. Ze kunnen alleen

worden aangesproken op overtredingen die binnen hun eigen inrichting zijn begaan.⁴⁰

3.3 Normadressaat van algemene regels

Artikel 8.40 lid 1 Wm bepaalt dat bij AMvB regels worden opgesteld die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen kunnen veroorzaken. Die algemene regels zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). Dit is een omvangrijk besluit met gedetailleerde voorschriften voor inrichtingen over het behoud van het milieu en over de toelaatbare gevolgen. In beginsel vallen alle milieu-inrichtingen onder de algemene regels van het Abm.⁴¹ In de nota van toelichting bij dit besluit heeft de wetgever bepaald dat ‘degene die de inrichting drijft’ ervoor verantwoordelijk is dat de voorschriften van het Abm worden nageleefd.⁴² Oftewel, de *drijver* is de normadressaat van inrichtinggerelateerde algemene regels. In het tweede deel van dit tweeluik bespreek ik wie kan worden aangemerkt als drijver van de inrichting.

3.4 Normadressaat van vergunningsvoorschriften

Voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van sommige milieu-inrichtingen is een ‘omgevingsvergunning milieu’ (hierna: milieuvergunning) nodig (art. 2.1 lid 1 sub e Wabo). De vergunningsplicht geldt als uitzondering op de hoofdregel; een vergunning is alleen vereist voor activiteiten die zeer belastend zijn voor het milieu, of voor activiteiten die te ingewikkeld zijn om onder algemene regels te vallen. Welke activiteiten vergunningplichtig zijn, wordt bij AMvB aangewezen, in dit geval het Bor.⁴³ Hieronder vallen in ieder geval inrichtingen met een IPPC-installatie⁴⁴ (art. 2.1 lid 2 Bor), en zogenaamde Seveso-inrichtingen (bijlage I, onderdeel B, art. 1 sub a Bor).⁴⁵ Het Bor heeft dus meerdere functies: het bepaalt welke Wm-inrichtingen aangemerkt kunnen worden als milieu-inrichtingen (en dus

38 De formele zeggenschap, bijv. op basis van statuten of privaatrechtelijke afspraken, vormt een belangrijk oriëntatiepunt maar is dus niet doorslaggevend, het gaat om de feitelijke situatie. Zie bijv. ABRvS 24 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR6303, waaruit blijkt dat niet de statutaire doelstelling van een stichting maar de feitelijke situatie doorslaggevend is voor de kwalificatie als inrichting. Zie verder ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:42, AB 2018/131, m.nt. Van 't Lam (*Parc Patersven*), waarin de Afdeling oordeelde dat niet het bestemmingsplan maar de feitelijke situatie bepalend is voor de begrenzing van de inrichting. Zie ook de opmerkingen van Van 't Lam in haar noot bij deze uitspraak onder nr. 2. Zie verder ABRvS 24 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR6303 en ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7103.

39 Zie ABRvS 14 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ1326, AB 2004/331, m.nt. Michiels, r.o. 2.3.3; ABRvS 18 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9843, Milieurecht Totaal 2006/598, m.nt. Blomberg; ABRvS 1 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV0961, *Milieurecht Totaal* 2006/575, m.nt. C.L. Knijff; ABRvS 26 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW3977, AB 2006/298 m.nt. Knijff; ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:449; zie ook de annotatie van Van 't Lam bij ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7325, AB 2013/98. Zie in de literatuur o.a. Van Trigt, *T&C Milieurecht*, art. 1.1 Wm, aant. 5; R. Mellenbergh, *Bedrijfsvername en milieurecht* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2009, p. 35-38, 52; Van 't Lam 2005 (diss.), p. 12, 128, 138-140; V.M.Y. van 't Lam, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, *Het begrip 'inrichting' in de Wet milieubeheer*, Den Haag: ministerie van VROM 2002, p. 49 e.v.; R. Uylenburg, 'De stolpvergunning', *M en R* 1999/11, p. 264-267, par. 2; H.J.M. Besselink, H.A.E. Uniken Venema en M. Verbree, 'Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven', *M en R* 1996, afl. 2, p. 39-44. Het lijkt erop dat in de Omgevingswet het vereiste van organisatorische binding wordt losgelaten, *Stb.* 2018, 293, p. 627-628.

40 Zie bijv. ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5007 (*movi*); Vz. ABRvS 18 oktober 1996, *M en R* 1997/5, nr. 55, p. 115.

41 *Kamerstukken II* 2005/06, 30483, nr. 3, p. 2.

42 Nota van Toelichting Abm, *Stb.* 2007, 415, p. 148. In het Abm wordt doorgaans aan het begin van een afdeling of hoofdstuk aangegeven welke regels van toepassing zijn op degene die de inrichting drijft, zie bijv. art. 1 en art. 2 Abm. Enkele voorschriften in het Abm zijn tot eenieder gericht, zoals art. 1.4 Abm.

43 De vergunningplichtige inrichtingen worden aangewezen in Bijlage I onderdeel B en C Bor (art. 1:1 lid 3 Wabo jo. art. 2.1 lid 2 Bor). De vergunningplichtige inrichtingen worden in het Abm 'type C inrichtingen' genoemd. Een drijver van een inrichting moet zelf nagaan of hij vergunningplichtig is en welke algemene regels op hem van toepassing zijn. De internetmodule die te vinden is op www.aimonline.nl kan daarbij helpen.

44 IPPC-installaties zijn de grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU). De aanwijzing van IPPC-installaties is niet geregeld in de Wm en Abm, maar in de RIE. Art. 3 lid 3 definieert een installatie als "een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging".

45 Zie uitgebreid V.M.Y. van 't Lam en M. Jansen Schoonhoven, 'Van inrichting naar MBA: Enkele praktische consequenties nader belicht', *M en R* 2018/108, par. 2.2.

onder de algemene regels van het activiteitenbesluit vallen) en daarnaast wijst het de vergunningplichtige inrichtingen aan.

Wie is verantwoordelijk voor de naleving van vergunningsvoorschriften? De tweede volzin van artikel 2:25 lid 1 Wabo bepaalt dat de *vergunninghouder* zorgdraagt dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Daarmee rijst de vraag wie de vergunninghouder is.⁴⁶ Bij een *persoonsgebonden* vergunning is deze vraag makkelijk te beantwoorden: het is dan de aanvrager van de vergunning of degene voor wie de vergunning is aangevraagd. Zodoende is er één vaste vergunninghouder aan te wijzen. Echter, de eerste zin van artikel 2:25 lid 1 Wabo bepaalt dat de vergunning geldt voor eenieder die het project *uitvoert* waarop de vergunning betrekking heeft. In de memorie van toelichting verduidelijkt de wetgever de normadressaat als volgt:⁴⁷

‘De omgevingsvergunning is een zaaksgebonden vergunning. De «vergunninghouder» is dus niet degene aan wie de vergunning ooit is verleend, maar degene die het project uitvoert waarop de vergunning betrekking heeft. Met degene “die het project uitvoert” is bedoeld degene die voor die uitvoering verantwoordelijk is (...). Die moet de vergunningsvoorschriften naleven of zorgen dat ze door zijn werknemers of contractanten worden nageleefd.’

De ‘vergunninghouder’ van een omgevingsvergunning milieu is dus geen vaste persoon, maar een hoedanigheid.⁴⁸ Als de inrichting van eigenaar verandert, of als de aanvrager van de vergunning niet meer betrokken is bij het exploiteren van de inrichting, dan is – vanwege het zaaksgebonden karakter van de vergunning – de nieuwe ‘verantwoordelijke’ automatisch normadressaat van de vergunningsvoorschriften.⁴⁹ De vergunning volgt dus het project. Dit heeft als voordeel dat de vergunning niet overgeschreven hoeft te worden naar een andere (rechtspersoon). Op die manier kan er altijd een verantwoordelijke aangewezen worden voor de naleving van de vergunningsvoorschriften, en deze verantwoordelijke is bovendien direct betrokken bij de exploitatie van de inrichting. Deze zaaksgebonden invulling

heeft als nadeel dat er onduidelijkheid kan bestaan over *wie* de vergunninghouder is.⁵⁰

Als criterium voor het normadressaatschap, is ‘degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project’ alsnog weinig richtinggevend. Voor de nadere invulling van dit criterium kan worden gekeken naar de normadressaatregeling die gehanteerd werd door de voorganger van artikel 2.25 lid 1 Wabo: artikel 8.20 lid Wm. Er zijn namelijk geen aanwijzingen te vinden in de parlementaire geschiedenis dat de wetgever de normadressaat van de zaaksgebonden vergunning heeft willen wijzigen. In tegendeel, in de toelichting op artikel 2.25 Wabo wordt expliciet verwezen naar de Wm en Wm-jurisprudentie.

‘De «vergunninghouder», dat wil zeggen degene «die het project uitvoert», kan uit meer dan een (rechts)persoon bestaan. Net zoals nu in het kader van de Wm voor bijvoorbeeld een benzinestation vaak zowel de benzinemaatschappij als de exploitant vergunninghouder zijn, kan dat in het kader van de Wabo ook het geval zijn.’

Met andere auteurs meen ik dat mag worden aangenomen dat artikel 2.25 lid 1 Wabo een voortzetting is van artikel 8.20 Wm.⁵¹ Onder de Wm was de normadressaat van de zaaksgebonden milieuvergunning *degene die de inrichting drijft*, oftewel de hierna te bespreken ‘drijver’.⁵²

Mijns inziens is het ook logisch dat het drijversbegrip van belang is gebleven voor de Wabo, want het drijversbegrip en de daarbij horende zeggenschapstoets – zoals in het tweede deel van dit tweeluik zal blijken – gaan hand in hand met het zaaksgebonden karakter van de vergunningen. Immers, wanneer de vergunning niet verbonden is aan een persoon, maar aan een inrichting, dan ontkomt men er niet aan dat de (rechts)personen die zeggenschap hebben over de exploitatie van de inrichting de verantwoordelijkheid dragen voor de inrichting (want wie anders?). Degene die feitelijke zeggenschap over de exploitatie van de inrichting heeft, is bij uitstek degene die kan bewerkstelligen dat aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan. Wat de ‘zeggenschap’ inhoudt, is neergeslagen in het leerstuk van

46 Zie uitgebreid Van ‘t Lam 2005 (diss.), p. 42 e.v.; C.L. Knijff, G.T.J.M. Jurgens en C.W. Backes. *De normadressaat van milieuregels voor inrichtingen*, Publikatiereeks milieubeheer nr. 1998/8, par. 3.2; C.N.J. Kortmann ‘Wie is de vergunninghouder?’, *NTB* 2015/29.

47 *Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3, p. 113. Uit de aangehaalde passage zijn de voorbeelden die de wetgever geeft (eigenaar of opdrachtgever) weggelaten, omdat ze de indruk kunnen wekken dat de genoemde categorieën limitatief zijn (quod non).

48 Soms hanteert de Afdeling (mijns inziens ten onrechte) een meer persoonsgebonden interpretatie van vergunninghouder: Vz. ABRvS 31 juli 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN5836, AB 1999, 45 (*Givaudan*) m.nt. Knijff; ABRvS 1 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:522, (*Chemours/Dupont*) *M en R* 2017/70, m.nt. Van ‘t Lam en Bruijnstee, zie ook de opmerkingen onder punt 5 van de annotatie bij dit arrest.

49 ABRvS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5740; (vz.) ABRvS 13 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6353, AB 2000/241, m.nt. Knijff; ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854, par. 5.3; zie ook Van ‘t Lam 2005 (diss.), hfdst. 4, par. 3.2.1.

50 Zie voor kritiek op deze onduidelijkheid en een pleidooi voor betere aansluiting bij normaal spraakgebruik Kortmann 2015, p. 221-223.

51 V.M.Y. van ‘t Lam, ‘Wabo en omgevingsvergunning voor milieu in vogelvlucht’, *M en R* 2016/88, onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3, p. 113. Zie ook de annotatie bij ABRvS 1 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:522, *M en R* 2017/70, m.nt. Van ‘t Lam en Bruijnstee (*Chemours/Dupont*). Zie verder Overgoor, Milieurecht Totaal, art. 2.25 Wabo, aant. 1.3.

52 Art. 8.20 lid 1 Wm (oud) bepaalt: “Een voor een inrichting verleende vergunning geldt voor ieder die de inrichting drijft. Deze draagt ervoor zorg dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd.” Knijff e.a. concluderen op basis van de wetsgeschiedenis van art. 8.20 Wm en jurisprudentie dat ‘vergunninghouder’ en inrichtingendrijver synoniemen zijn. Knijff e.a. 1998, p. 32; *Kamerstukken II* 1988/1989, 21087, nr. 3, p. 82. Dit standpunt is overgenomen in latere literatuur en in de rechtspraak. Zie bijv. ABRvS 9 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP1113, «JB» 2004/281. Zie uitgebreid Van ‘t Lam 2005 (diss.), p. 37-70.

drijverschap. Men kan het drijver noemen of een andere naam geven, maar tenzij er een nieuwe normadresaatregeling voor dit leerstuk in de plaats komt, is de normadresaat van zaaksgebonden vergunningen degene die in de Wm gewoon ‘drijver’ werd genoemd.

Het zou de begrijpelijkheid van de normadresaatregeling ten goede komen, als de zaaksgebonden vergunninghouder in de literatuur en rechtspraak (en in een ideale wereld, ook in de wet) gewoon weer drijver genoemd zou worden. De aanduiding van de normadresaat sluit op die manier aan bij de toets die gehanteerd wordt. Ook wordt daarmee erkend dat het aanspreekpunt van inrichtingen – ongeacht of ze gereguleerd worden door algemene regels of vergunningen – steeds dezelfde figuur is: de drijver. Bovendien kan daarmee de verwarring die momenteel bestaat over het dubbelzinnige gebruik van de term ‘vergunninghouder’ in artikel 2:25 lid 1 en lid 2 Wabo worden verholpen.⁵³

Het is een hele omweg, maar voor omgevingsvergunningen milieu geldt het volgende: de normadresaat van vergunningsverplichtingen is de vergunninghouder, de vergunning is niet persoons- maar zaaksgebonden, dus de vergunninghouder is degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project in de context van milieuvergunningen rust op degene die de inrichting drijft. Kort en goed, de drijver is verantwoordelijk voor de naleving van een vergunning.

4. Résumé

In paragraaf 2 kwam aan bod wat normadresaatschap inhoudt, en waarom het achterhalen van de normadresaat relevant is voor het vaststellen van een overtreding en voor de aanwijzing van een overtreder. De normadresaat is degene op wie de wettelijke verplichting rust om het voorschrift na te leven. Als een norm gericht is tot een specifieke adresaat, dan kan alleen degene die over de door de norm vereiste kwaliteit beschikt het delict plegen; want bij de overtrederschapsvorm ‘plegen’ moet de aangesprokene zelf alle bestanddelen van het delict vervullen. Bij andere overtrederschapsvormen is dat niet het geval. Medeplegers vervullen gezamenlijk in nauwe en bewuste samenwerking alle bestanddelen; daarom moet bij de overtrederschapsvorm ‘medeplegen’ ten minste één van de medeplegers normadresaat zijn. Voor de overtrederschapsvorm ‘feitelijk leidinggeven’ hoeft de feitelijk leidinggever niet zelf normadresaat te zijn, maar moet de geschonden norm zich

richten tot de rechtspersoon⁵⁴ waar de feitelijk leidinggever actief is.

Sinds de invoering van de deelnemingsvormen medeplegen en feitelijk leidinggeven, hoeft de aangesprokene dus niet altijd zelf normadresaat te zijn om te worden aangemerkt als overtreder. Daar staat wel tegenover dat voor deelneming aanvullende eisen gelden ten opzichte van plegen, bijvoorbeeld met betrekking tot schuld of overtrederschap van de rechtspersoon. Andersom leidt het normadresaatschap van de aangesprokene niet automatisch tot overtrederschap; voor het plegen van een (milieu)delict is vereist dat de aangesprokene ook op een bepaalde manier betrokken is geweest bij de verboden gedraging. Voor fysiek plegen is vereist dat de aangesprokene zelf het objectieve bestanddeel van de delictomschrijving heeft vervuld, voor functioneel plegen moet de aangesprokene beschikkingsmacht hebben over de verboden gedraging en deze gedraging bovendien aanvaarden.

In paragraaf 3 komt aan bod wie de normadresaat is van algemene regels en vergunningsvoorschriften die de milieugevolgen van inrichtingen reguleren. Algemene regels zijn gericht tot ‘degene die de inrichting drijft’, dit volgt rechtstreeks uit de tekst van het besluit. In de Wabo wordt de drijver niet expliciet genoemd als normadresaat van vergunningsvoorschriften, maar via een omweg komen we toch terecht bij de drijver en de daarbij horende zeggenschapstoets. Omgevingsvergunningen zijn namelijk zaaksgebonden vergunningen, de vergunninghouder is daarom niet een vaste (rechts)persoon maar degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project en voor de invulling van deze toets wordt aangesloten bij de normadresaatregeling van de Wm. Daarom is in het kader van omgevingsvergunningen het begrip ‘vergunninghouder’ (nog altijd) synoniem aan ‘drijver van de inrichting’.

Voor de handhaving van inrichtinggerelateerde milieunormen moet dus worden achterhaald wie ‘de inrichting drijft’. Maar wie is deze illustere drijver? Dat is de vraag die centraal staat in deel twee van dit tweeluik. In dat deel ga ik ook in op de vraag of de drijver en de daarbij horende zeggenschapstoets relevant zal blijven in het kader van de Omgevingswet.

Over de auteur

Mr. T.R. (Tim) Bleeker

Promovendus aan het ‘Centre for Water, Oceans and Sustainability Law’ (UCWOSL) van de Universiteit Utrecht.

⁵³ Zie daaromtrent Kortmann 2015.

⁵⁴ Tenzij de rechtspersoon aangemerkt wordt als overtreder via deelneming. Zie par. 5 van Hornman en Bleeker 2019.