

Vergaderjaar 2000–2001

26 929

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet bodembescherming (verbetering handhavingsbevoegdheden)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 mei 2001

Inleiding

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden. Uit de reacties van de verschillende fracties leid ik af dat de inspanningen van het kabinet ter verbetering van de milieuwet-handhaving, waaronder begrepen de verbetering van het juridische handhavingsinstrumentarium en meer specifiek de nagestreefde verduidelijking van de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden, worden gewaardeerd.

In het verslag wordt bevestigd dat het voorliggende wetsvoorstel een weliswaar qua aard en omvang relatief beperkte problematiek betreft, maar dat het ook aanleiding geeft tot de nodige discussie. Goede illustraties daarvan zijn ook te vinden in het advies dat op verzoek van de vaste commissie in het kader van het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel aan de commissie is uitgebracht door prof. mr. drs. F. C. M. A. Michiels, hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, en in de brief van het Interprovinciaal Overleg (IPO) van 8 mei 2000 aan de vaste commissie. In het onderstaande wil ik gaarne ingaan op de vragen en opmerkingen van de fracties. Ik zal daarbij allereerst mijn reactie geven op genoemd advies en de IPO-brief, zoals op verschillende plaatsen in het verslag door de aan het woord zijnde fracties wordt verzocht. Ik zal daarbij tevens aangeven welke suggesties uit het advies en de brief worden overgenomen en verder zullen worden uitgevoerd.

I. Algemeen

1. Aanleiding tot het wetsvoorstel

Ik zal in de eerste plaats ingaan op het advies van prof. Michiels dat door sommigen kritisch wordt genoemd maar waarin ik mij goed kan vinden. Zijn waardevolle advies sterkt mij in de gedachte dat het wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden een nuttige en noodzakelijke oplossing aandraagt voor het probleem dat er in een (beperkt) aantal «niet-inrichtingsgebonden» situaties impasses bij de handhaving ontstaan

doordat niet of onduidelijk is geregeld welk bestuursorgaan tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd is. Ik kan mij ook goed vinden in zijn conclusie dat het wetsvoorstel geen panacee is voor alle kwalen van de milieurechtshandhaving. Dat is ook de reden dat het wetsvoorstel in paragraaf 1 van de memorie van toelichting is geplaatst in het grotere kader van de door het kabinet nagestreefde verbetering van de milieuwet-handhaving. Ik wil op dit punt korthedshalve ook verwijzen naar de brieven die halfjaarlijks aan de Tweede Kamer worden aangeboden, waarin wordt ingegaan op de vele activiteiten die worden ondernomen op het gebied van de milieuwethandhaving.

Hoe men het echter ook wendt of keert, het is nu van belang dat het al geruime tijd bestaande juridische gat in de bevoegdheidstoedeling wordt gedicht. Ik deel de mening van ieder die stelt dat de gekozen oplossing niet ideaal is, maar het stemt me positief dat er ook in de ogen van prof. Michiels geen betere oplossing is.

Op blz. 9 van zijn advies constateert prof. Michiels dat de in het wetsvoorstel voorziene meervoudige toedeling van bevoegdheden weinig effect zal sorteren wanneer er tussen de verschillende bestuursorganen geen goede afspraken worden gemaakt en nagekomen. Hij noemt deze afhankelijkheid van te maken afspraken daarom de mogelijk zwakke stee van het wetsvoorstel.

Ik onderken het bestaan van die afhankelijkheid. Dat geldt niet alleen met betrekking tot het maken van afspraken over de bevoegdheidshantering maar ook met betrekking tot samenwerking bij de handhaving in het algemeen. Om die reden is in paragraaf 2 van de memorie van toelichting ingegaan op de nog in voorbereiding zijnde wijziging van de Wet milieubeheer om zo nodig structurele samenwerking bij de milieuwethandhaving te kunnen verzekeren. Op dit punt wil ik voorts verwijzen naar de recent aangeboden Discussienota «Met recht verantwoordelijk! discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving», hierna aangeduid als «de Discussienota». In Hoofdstuk 8 van de Discussienota wordt het voorstel voor de betreffende wijziging uitgewerkt.

Ik wil er echter ook op wijzen dat Michiels in zijn advies (op blz. 7) volkomen terecht opmerkt dat een eventuele aarzeling over de waarde van de onderhavige afspraken eigenlijk het hele beleid inzake de bestuursovereenkomsten op losse schroeven zou zetten. Ik wil daarom op deze plaats opnieuw mijn vertrouwen in de ingeslagen weg uitspreken. Over de waarde van de afspraken mag geen twijfel bestaan. Afspraken over en samenwerking bij de handhaving zijn mijns inziens absolute voorwaarden om de milieuwethandhaving door de vele daarbij betrokken bestuursorganen op een hoger niveau te brengen.

Prof. Michiels acht bij de gekozen aanpak met afspraken het meeste perspectief aanwezig in samenwerking in regionale milieudiensten, niet als alternatief voor de bestuursovereenkomst, maar als belangrijk punt bij de vormgeving van de uitvoering van (onderdelen van) bestuursovereenkomsten (blz. 9). Die gedachte spreekt mij aan: het komt nu immers aan op de uitvoering van de bestuursovereenkomsten en de daarin gemaakte afspraken en op de concrete uitwerking die de samenwerking bij de handhaving in de provincie of regio in de praktijk gaat krijgen. Van belang is dat prof. Michiels bij het onderwerp «regionale milieudienst» de blik niet alleen richt op de samenwerking tussen, met name kleinere, gemeenten maar ook op de deelname van provincie en waterschappen, waarbij ik daarnaast ook de betrokken rijksdiensten zou willen noemen. De praktische vormgeving van de samenwerking – een van de draagmuren van het handavingsgebouw – zal niet uit het oog mogen worden verloren. Ik wil in dit verband korthedshalve verwijzen

naar de Discussienota waarin ik heb voorgesteld om de komende tijd na te gaan hoe gestalte kan worden gegeven aan de vorming van regionale milieudiensten of andere samenwerkingsverbanden ten behoeve van een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving door gemeenten, provincies, waterschappen en rijk. Doelstelling van het uit te voeren project is om voorstellen te formuleren om de uitvoering van de handhaving verder te professionaliseren en krachten, deskundigheid en inzicht te bundelen in een professionele ambtelijke organisatie. In de Discussienota worden enkele modellen voor zo'n organisatie die verder moeten worden uitgewerkt, genoemd.

Tenslotte moge mijn waardering voor de overige constructieve suggesties van prof. Michiels – voor verbetering van het wetsvoorstel met betrekking tot de handhavingsbevoegdheid bij wisselend bevoegd gezag (artikel 18.2), voor het tevens betrekken van de toezichtactiviteiten in de afspraken (artikel 18.3) en voor verbetering en vereenvoudiging van het zijns inziens onnodig ingewikkelde en niet geheel heldere artikel 18.14a – blijken uit de bij deze nota gevoegde nota van wijziging waarin aan zijn suggesties graag gevolg is gegeven.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat ik mij goed kan vinden in het advies van prof. Michiels. De brief met notitie van het IPO van 8 mei 2000 daarentegen leidde tot enige verbazing en moet naar mijn mening wel haast op een misverstand berusten.

Over de regeling van het wetsvoorstel is overleg gevoerd met de diverse betrokken handhavingspartners waaronder vertegenwoordigers van het IPO. Op 21 januari 1999 heeft – op mijn uitdrukkelijke verzoek – met een bestuurlijke vertegenwoordiging van het IPO finaal overleg plaatsgevonden over de inhoud van genoemd wetsvoorstel. Daarbij is over de inhoud van het wetsvoorstel overeenstemming bereikt. Ik betreur het dat de lezer van de brief van het IPO hierop niet wordt gewezen, maar eerder de indruk krijgt dat het IPO niet of nauwelijks bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zou zijn betrokken.

Naar aanleiding van de brief met notitie merk ik het volgende op. In de bij de brief gevoegde notitie geeft het IPO aan dat de ingevolge het wetsvoorstel door de betrokken bestuursorganen te maken afspraken over het hanteren van de handhavingsbevoegdheden problemen opleveren van praktische en juridische aard waarmee de handhaving niet gediend is. Het IPO pleit er daarom voor het beginsel van enkelvoudige bevoegdheidstoekenning te blijven hanteren en daartoe in het wetsvoorstel voorrangregelingen op te nemen.

Ik kan begrip opbrengen voor de voorkeur van het IPO; het aanwijzen van één bevoegd gezag voor de bestuurlijke handhaving van de onderhavige milieuvoorschriften is immers lange tijd ook uitgangspunt geweest bij het concipiëren van het wetsvoorstel. Maar het aanwijzen van slechts één bevoegd gezag zou – zoals beschreven in de memorie van toelichting op blz. 3 t/m 5 – tot andere bezwaren aanleiding geven en daardoor geen afdoende oplossing bieden voor de bestaande onduidelijkheid over de bevoegdheden. Na ampel overleg is er dan ook voor gekozen om voor een (beperkt) aantal voorschriften meer dan één bevoegd gezag aan te wijzen. Er bestaat momenteel ook geen beter alternatief. De lijn van het wetsvoorstel sluit in ieder geval goed aan bij onze gezamenlijke aanpak door middel van op samenwerking gerichte bestuursovereenkomsten over de milieuwethandhaving.

Voordat ik nader zal ingaan op de praktische en juridische problemen die het IPO in zijn brief schetst, en mijn reactie daarop geef, wil ik eerst een algemene opmerking maken over afspraken als de onderhavige.

Naar mijn mening verschilt het moeten maken van afspraken over het in de praktijk toepassen van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden in een provincie weinig van het moeten maken van afspraken over bijvoorbeeld de prioriteiten bij de aanpak van de zich in een provincie voordoende handhavingsproblematiek of van het moeten maken van afspraken in de vorm van een programma van handhavingsactiviteiten dat op die problematiek is toegesneden. In al dergelijke gevallen worden taken benoemd en onderling verdeeld en dat is juist één van de essenties bij samenwerking: het gaat er om de handhaving van de milieuwetgeving vanuit een gemeenschappelijk belang gezamenlijk en gecoördineerd aan te pakken, teneinde de met die wetgeving beoogde milieukwaliteit op efficiënte en effectieve wijze te realiseren.

De praktische problemen waar het IPO op wijst, betreffen in de eerste plaats de energie die het zal vergen om tot afspraken te komen, omdat het daarbij ook gaat om financiële en personele zaken, zoals de kosten van handhavingscapaciteit en kosten van bestuursdwang.

Wat de personele kosten van het inzetten van de handhavingscapaciteit betreft, is het zo dat deze kosten en de onderlinge verdeling daarvan in ieder geval al aan de orde zullen moeten zijn bij de – conform de bestuurs-overeenkomsten jaarlijkse – programmering van de uit te voeren handhavingsactiviteiten. Bij het maken van afspraken over de vraag wie in welke situaties de bevoegdheid in concreto zullen gebruiken, kunnen de gemiddelde kosten daarvan geschat worden op basis van ervaringscijfers. Primair zullen de prioriteitstelling en de programmering van handhavingsactiviteiten binnen de provincie de geraamde omvang van de kosten bepalen. De kostenomvang zal evenwel ook worden bepaald door de uitvoering van handhavingsverzoeken van derden en dat ligt lastiger. Daarom is het van belang om ook afspraken te maken over het eventueel onderling verrekenen van gemaakte kosten achteraf. Prof. Michiels wijst terecht op het bestaan van de mogelijkheid daartoe in zijn advies (op blz. 8).

Wat de niet verhaalbare kosten van bestuursdwang betreft, wil ik verwijzen naar mijn antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, SGP, GPV en RPF over de stand van zaken van een milieuschadevoorziening, verderop in deze paragraaf. Overigens worden dit soort kosten in de praktijk door sommige bestuursorganen gefinancierd uit de opbrengsten van verbeurde dwangsommen.

Het IPO noemt in de tweede plaats gevallen die niet door afspraken zijn te ondervangen en wijst daarbij op een aantal mogelijke problemen met het voorgestelde artikel 18.14a.

Probleem één betreft de korte termijn voor het eventueel bereid vinden van een ander bestuursorgaan om de behandeling over te nemen. Het tweede punt betreft de vraag hoe praktisch moet worden bepaald wanneer een ander bestuursorgaan bereid is om te behandeling over te nemen. Ten derde zou extra werkdruk kunnen ontstaan voor een op handhavingsvlak goed werkend bestuursorgaan (ten faveure van andere organen die het minder nauw nemen).

Andere kanttekeningen die het IPO plaatst bij artikel 18.14a zijn samengevat: wat is de status van een op verzoek genomen beschikking als dat verzoek had moeten worden doorgezonden, wanneer zijn afspraken «duidelijk» genoeg, waaruit blijkt «bereidheid» en welke rechtskracht hebben de afspraken naar derden?

Ik gaf eerder al aan dat prof. Michiels ook kritiek heeft geuit op artikel 18.14a dat hij onnodig ingewikkeld en niet geheel helder noemt.

Deze vragen hebben mij ertoe gebracht het voorgestelde artikel 18.14a opnieuw te bezien en ik heb de suggesties ter zake (op blz. 8 en 9 van het

advies van prof. Michiels) in de nota van wijziging overgenomen. Overeenkomstig het aangepaste artikel 18.14a zal het bestuursorgaan waarbij een verzoek om handhaving is ingediend, verplicht zijn dat verzoek in behandeling te nemen. Alleen als een ander bestuursorgaan zich (desgevraagd of uit eigen beweging) bereid verklaart de behandeling over te nemen en het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend, daarmee instemt, gaat de verplichting om het verzoek te behandelen over naar het andere orgaan. Dat betekent dat de afspraken over het hanteren van de handhavingsbevoegdheid in zo'n geval niet meer de doorslag geven bij de vraag wie verplicht is een verzoek van een derde in behandeling te nemen. Zo wordt voorkomen dat indieners van handhavingsverzoeken van het kastje naar de muur worden gestuurd. Een en ander neemt echter niet weg dat de andere bevoegde bestuursorganen formeel bevoegd tot handhaving blijven (totdat door één van alle bevoegde bestuursorganen een beschikking tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een dwangsom is genomen). De andere bevoegde organen moeten daarom tijdig worden geïnformeerd. Ik kom daar hierna nog even op terug. Goede afspraken blijven dus van betekenis, bijvoorbeeld voor de vraag welk bestuursorgaan de (niet verhaalbare) kosten van handhaving moet dragen. Het is denkbaar om af te spreken dat het bestuursorgaan dat op verzoek een handhavingsbeschikking heeft genomen en heeft uitgevoerd, in goed overleg de kosten daarvan kan verrekenen met een ander bestuursorgaan als dat orgaan ingevolge de gemaakte afspraken in gevallen als het onderwerpelijke de bevoegdheid primair zou hanteren. Een dergelijke afspraak kan ook het probleem van de extra werkdruk van een goed werkend bestuursorgaan ten faveure van de minder actieve bestuursorganen ondervangen.

Na aanpassing van de regeling conform de nota van wijziging doet zich het probleem van de «onduidelijke» afspraken in relatie tot de burger niet meer voor. Door artikel 18.14a wordt de afhankelijkheid van de burger van goede bestuurlijke verhoudingen niet vergroot, maar juist verkleind: de indiener van een verzoek weet altijd waar hij aan toe is en loopt verder geen risico van vertraging of besluiteloosheid als gevolg van de meervoudige toedeling van bevoegdheden.

Ik wil er bij deze nog eens op wijzen dat het bestaan van de verplichting voor een bestuursorgaan om een ingediend verzoek te behandelen, onverlet laat dat de andere bestuursorganen die ingevolge de wet bevoegd zijn, bevoegd blijven om een handhavingsbeschikking te nemen. Ik gaf al aan dat die bevoegdheid formeel blijft bestaan totdat door één van die organen een beschikking tot handhaving is genomen. Ook indien een bestuursorgaan op verzoek een beschikking heeft genomen inhoudende dat niet zal worden gehandhaafd, blijven de andere bevoegde bestuursorganen op grond van artikel 18.9 in beginsel bevoegd te beschikken dat wel zal worden gehandhaafd. Dit geldt eveneens ingeval één van de bevoegde bestuursorganen een uitdrukkelijke gedoogbeschikking heeft genomen waarover de rechter zich nog niet heeft uitgesproken. Ik deel de opvatting van prof. Michiels (op blz. 9 van zijn advies) dat zo'n situatie wel verwarrend (en in die zin ook onwenselijk) voor de overtreder kan zijn, maar dat het voor de handhaving beter is. Naar mijn mening doet zich hier geen probleem voor. Wat de handhavers zelf betreft, ga ik er vanuit dat zij goed op de hoogte zullen zijn van de afspraken die zij over het hanteren van de bevoegdheden hebben gemaakt.

Verder staat vast dat de afspraken naar derden geen rechtskracht hebben, in die zin dat die afspraken hen tegengeworpen kunnen worden. De derde die een handhavingsverzoek bij één van de volgens het wetsvoorstel bevoegde bestuursorganen indient, is derhalve altijd bij het goede loket.

De voorgestelde regeling staat dan ook niet op gespannen voet met de één-loket-gedachte.

Tenslotte wil ik over de reactie van het IPO nog het volgende opmerken. Ik ben het bepaald oneens met de conclusie van het IPO dat de handdoek te snel in de ring zou zijn geworpen. Voor mij weegt zwaar dat het juridische probleem van de onduidelijke bevoegdheidstoedeling nu zodanig wordt opgelost dat handhavingsacties niet langer het risico lopen schipbreuk te lijden in procedures voor de rechter wegens het formele gebrek van onbevoegdheid. Ik sluit daarbij overigens niet uit dat in de afgelopen jaren bepaalde handhavingsacties in verband met dat risico niet meer zijn ondernomen.

Mijn conclusie luidt dat de beste waarborgen voor een acceptabele en werkbare toedeling momenteel te vinden zijn op het niveau van de binnen de provincie samenwerkende handhavingspartners. Daarbij wil ik zeker niet uitsluiten dat op termijn op basis van opgedane ervaringen wellicht andere conclusies getrokken kunnen worden die de aanwijzing in de wet van één bevoegd gezag voor de handhaving van de onderhavige milieuvoorschriften dichterbij brengen.

Ik ben verder van mening dat ook de vorming van regionale samenwerkingsverbanden als waarop prof. Michiels in zijn advies op blz. 9 doelt en die in de Discussienota aan de orde wordt gesteld, de kritiek op de meervoudige bevoegdheidstoedeling in de praktijk zou kunnen laten verstommen. In de door prof. Michiels beoogde milieudiensten werken ambtenaren van gemeente, provincie en waterschap in betrekkelijk grote onafhankelijkheid van hun besturen samen bij de handhaving, terwijl de deelnemende besturen verantwoordelijk blijven. Maar ook dan is voldoende betrokkenheid van de bestuursorganen essentieel.

Uiteraard zal ik intussen het overleg met het IPO voortzetten en werken aan oplossingen voor zich mogelijkerwijs nog aandienende problemen. De provincies zijn inmiddels (per brief aan het IPO) uitgenodigd voor verder overleg over de ter uitwerking van het wetsvoorstel tot stand te brengen afspraken over de verdeling van de handhavingsbevoegdheden. Aan de provincies is concreet voorgesteld om met ondersteuning door de Inspectie Milieuhygiëne een «handreiking» tot stand te brengen waarin wordt geïnventariseerd welke overwegingen een rol kunnen spelen bij de taakverdeling in de provincies, welke criteria toegepast zouden kunnen worden om een op de provinciale handhavingsproblematiek toegesneden taakverdeling te ontwerpen en welke modelafspraken geformuleerd kunnen worden. Daarbij kan dan ook worden gezien in hoeverre de door het IPO aan het slot van zijn brief aangestipte maar niet verder uitgewerkte, gedachte aan het maken van onderscheid tussen typen overtredingen van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer (het stortverbod buiten inrichtingen) nuttig zou kunnen zijn.

Het is uiteraard belangrijk om ook de VNG en de Unie van Waterschappen te betrekken bij een en ander.

Met behulp van zo'n handreiking is het mogelijk de bestuursovereenkomsten in iedere provincie op maat aan te vullen met de hierboven bedoelde afspraken (die dan ook per provincie of regio binnen de provincie een eigen inhoud kunnen krijgen).

De leden van de D66-fractie zouden graag een overzicht willen krijgen van de stand van zaken met betrekking tot de andere voornemens om te komen tot verbetering van het handhavingsinstrumentarium. Daarnaast willen zij ook graag de stand van zaken met betrekking tot de twee andere sporen ter verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving weten. Ook de leden van de VVD-fractie vragen welke andere voorstellen

van de zijde van de regering zijn te verwachten om de handhaving van het milieurecht op niveau te brengen.

Met betrekking hiertoe wil ik korthedshalve verwijzen naar de halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over de versterking van de milieuwethandhaving. De meest recente rapportage is de brief van 13 maart 2001, kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 54.

Diverse fracties vragen naar de stand van zaken met betrekking tot een eventuele milieuschadevoorziening. De CDA-fractie vraagt of een oplossing van de problematiek van niet verhaalbare kosten van bestuursdwang nabij is. Ook de GPV-, de RPF- en de SGP-fractie vragen naar de stand van zaken van de discussie over deze problematiek en wanneer concrete voorstellen van de regering zijn te verwachten. De CDA-fractie vraagt voorts of inmiddels een standpunt is ingenomen met betrekking tot het onderzoeksrapport Milieuschade, hoe een eventuele milieuschadevoorziening wordt bekostigd en wat de resultaten zijn van het overleg met IPO, VNG en Unie van Waterschappen hierover. Ook de SGP-fractie vraagt naar dit laatste.

In de Discussienota wordt voorgesteld een algemene milieuschaderegeling te ontwikkelen, die haar basis in de Wet milieubeheer zou moeten krijgen. Zo'n milieuschaderegeling zou met name moeten zijn gericht op het herstellen van ecologische schade die voortvloeit uit incidenten. Daarbij zullen het begrip ecologische schade en de gevallen waarop de regeling van toepassing is, goed moeten worden afgebakend. Bij de uitwerking van de milieuschaderegeling zullen voorts nog andere vragen moeten worden beantwoord, waaronder bijvoorbeeld de vraag naar de financiële voeding van de regeling en de vraag wie schade zullen mogen claimen. Daarbij zal ook een beslissing worden genomen over de vraag of en in hoeverre niet verhaalbare kosten van bestuursdwang door bestuursorganen geclaimd kunnen worden.

Voor dit moment geldt dat afspraken – bijvoorbeeld in het kader van de bestuursovereenkomsten – over de verdeling van niet op de overtreder verhaalbare kosten over de handhavingspartners waar nodig een uitweg moeten bieden. Ik heb hierboven al gewezen op de mogelijkheid om opbrengsten van verbeurde dwangsommen hiervoor beschikbaar te stellen. Een mogelijkheid is derhalve wellicht ook om een regionale milieuschadevoorziening in het leven te roepen die primair gefinancierd wordt uit de opbrengsten van in de regio verbeurde dwangsommen. De in de regio samenwerkende handhavingspartners kunnen dat door middel van afspraken regelen, ook zonder landelijke regeling. Voor de bestrijding van niet verhaalbare kosten die qua omvang de opbrengst van verbeurde dwangsommen te boven gaan, moet echter een andere oplossing worden gevonden.

De leden van de SP-fractie zien het wetsvoorstel als een stap in de goede richting naar een effectievere en meer zorgvuldige handhaving, maar waren benieuwd hoe de gewenste structurele samenwerking kan worden verzekerd.

In antwoord hierop wil ik nog eens wijzen op de lijn die is neergelegd in de brief van 29 augustus 1997, kamerstukken II 1996/97, 22 343 en 24 791, nr. 29. Het uitgangspunt is dat de structurele samenwerking en de afname van de vrijblijvendheid bij de handhaving allereerst via de bestuurlijke weg – door middel van bestuursovereenkomsten – gestalte krijgen. Zoals in de halfjaarrapportages reeds is vermeld, is er inmiddels een vrijwel compleet dekkend stelsel van bestuursovereenkomsten tot stand gekomen. In de brief van 29 augustus 1997 is al aangegeven dat een wetsvoorstel zal worden voorbereid om in de Wet milieubeheer een bepaling op te nemen, die erin voorziet dat bij stagnatie van het proces of bij

gebleken ondoelmatigheden de structurele samenwerking in een bepaald gebied kan worden verzekerd. Aan dat wetsvoorstel wordt gewerkt. Gelet op het feit dat nog overleg nodig is met andere departementen en andere overheden, verwacht ik dat het voorstel in de tweede helft van 2001 aan de Raad van State om advies kan worden voorgelegd. Ik wil op dit punt nogmaals graag verwijzen naar de Discussienota waarin de hoofdlijnen van de voor ogen staande regeling worden beschreven.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat handhaving vooral van belang is om overtredingen te voorkomen; er moet naar hun mening dan ook zo snel mogelijk een ketenaansprakelijkheid voor ontdoeners van afval geregeld worden.

De suggestie om de verantwoordelijkheid van de ontdoener voor zijn afval te versterken, is meegenomen in het zo genoemde «ontdoenersonderzoek». Hier kan verwezen worden naar de brief aan de vaste commissies voor VROM en Justitie van 3 april 2000, waarin de opzet van het «ontdoenersonderzoek» is uiteengezet. Tevens kan verwezen worden naar de nota naar aanleiding van het verslag bij de wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) (kamerstukken II 1999/2000, 26 638, nr. 6, par. 4.10), waarin eveneens op dit onderzoek is ingegaan. Het rapport is in april 2001 verschenen, en zal, naar verwachting, zomer 2001 aan de Kamer worden aangeboden.

Ik heb bij de bespreking van mijn reactie op het advies van prof. Michiels en de brief van het IPO al aangegeven hoe kan worden voorkomen dat er als gevolg van het wetsvoorstel vertraging of besluiteloosheid zou gaan ontstaan. Verder heb stilgestaan bij de vraag naar de bestuurlijke complexiteit en de afhankelijkheid van goede bestuurlijke verhoudingen. De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen verder hoe misverstanden en dubbel werk in het handhavingsproces zullen worden voorkomen. De leden van de VVD-fractie wijzen in dit verband op de reactie van het IPO waarin een toeneming van de kosten van handhaving wordt signaleerd alsmede een risico van ondoelmatige inzet van personeel als gevolg van misverstanden en dubbel werk. Het voorkomen van dubbel werk en de aanbevelingen van prof. Michiels hebben ook de aandacht van de leden van de D66-fractie.

Ik wil de aan het woord zijnde fracties korthedshalve verwijzen naar het begin van mijn antwoord waarin ik uitgebreid ben ingegaan op de aanbevelingen van prof. Michiels en de reactie van het IPO, alsmede naar de nota van wijziging waarin de voorgestelde procedurele voorrangsregeling is verbeterd.

Ik wil er op deze plaats echter wel op wijzen dat met alleen verbetering van het onderhavige wetsvoorstel natuurlijk niet kan worden gegarandeerd dat er nooit sprake zal zijn van ondoelmatige inzet van personeel en daardoor van misverstanden of dubbel werk in het handhavingsproces. Met name bij de uit eigen beweging ondernomen handhaving zal veel afhangen van de kwaliteit van de (afspraken over) onderlinge informatievoorziening over voorgenomen en in uitvoering zijnde activiteiten door de handhavingsactoren. Een toereikende informatie-uitwisseling en de bereidheid daartoe van de actoren (het draagvlak) zijn essentiële punten bij de nagestreefde structurele verbetering van de milieuwethandhaving, waaraan dan ook ruim aandacht zal moeten worden geschonken bij het in praktijk brengen van de in de bestuursovereenkomsten gemaakte afspraken en de monitoring daarvan.

2. Knelpunten en onduidelijkheden

De leden van de VVD-fractie gaan in op de passage uit het nader rapport dat «het ondoenlijk is om op wetsniveau te voorzien in een zinvolle, werkbare en voor alle betrokken bestuursorganen acceptabele grondslag voor een voorrangregeling – leidend tot handhavingsbevoegdheid van slechts één bestuursorgaan per situatie». Deze leden vragen of het ondoenlijk was een ondubbelzinnige juridische oplossing te vinden of dat het ondoenlijk was een juridische oplossing te vinden die ook voldoende draagvlak had. De leden van de GPVen de RPF-fractie menen in dit verband dat het vaststellen van adequate wettelijke criteria vrijwel ondoenlijk is. Het is deze leden opgevallen dat in de memorie van toelichting over dergelijke criteria geen algemene uitspraken worden gedaan en zij vragen of de regering bereid is hieraan alsnog enkele woorden te wijden. In antwoord op de vragen van deze leden wordt het volgende opgemerkt.

In technisch of theoretisch opzicht is het mogelijk om op ondubbelzinnige wijze één tot handhaving bevoegd gezag aan te wijzen. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (paragraaf 2) is lange tijd naar een dergelijke oplossing gezocht.

Het is bijvoorbeeld denkbaar om de handhaving van het verbod om afvalstoffen buiten een inrichting te storten exclusief, dus voor alle denkbare gevallen, op te dragen aan de provincie. De exclusieve toedeling van de handhavingsbevoegdheid voorkomt dat er – zowel in de regeling zelf, als in een concreet geval – een afbakening moet worden gemaakt, of een grens moet worden getrokken met betrekking tot gevallen waarin overtredingen van het stortverbod zouden moeten worden aangepakt door de gemeenten: de provincie moet immers in alle gevallen optreden. Deze, vooral praktische, 'oplossing' lijkt aantrekkelijk in haar eenvoud, maar is weinig subtiel, in die zin dat de provincie in lang niet alle gevallen het meest geschikte tot handhaving bevoegde bestuursorgaan zal zijn. Mede gelet op de eerdere besprekingen over het wetsvoorstel met onder andere het IPO, verwacht ik dat deze oplossing op weinig steun kan rekenen.

Een andere oplossing zou zijn om bijvoorbeeld aan te knopen bij het inwoneraantal van een gemeente. Zo zou bijvoorbeeld de handhaving van de Wet milieugevaarlijke stoffen aan de gemeenten opgedragen kunnen worden voorzover een gemeente een inwoneraantal heeft van *ten minste* 35 000 inwoners (volgens de door het CBS per 1 januari openbaar gemaakte bevolkingscijfers), en in de overige gevallen bij de Minister van VROM. Deze oplossing gaat uit van een volstrekt objectief criterium (het inwonertal van de gemeente), dat eenvoudig kan worden vastgesteld (door de CBS-gegevens te raadplegen). Consequentie is echter wel dat er met betrekking tot de handhaving van de Wet milieugevaarlijke stoffen bij inrichtingen slechts in beperkte mate integratie van milieuwethandhaving bij het tot vergunningverlening bevoegde gezag zal plaatsvinden, hetgeen ik als zeer onaantrekkelijk beschouw.

De in de twee voorbeelden gehanteerde criteria zijn dus volstrekt ondubbelzinnig maar tegelijk nogal willekeurig omdat daarmee voorbij wordt gegaan aan de context van de beleidsvorming en de beleidsuitvoering van het afvalstoffenbeleid, respectievelijk het stoffenbeleid. Wat het stortverbod betreft, zou eerder aan de gemeenten kunnen worden gedacht die beschikken over een infrastructuur voor de inzameling van (huishoudelijke) afvalstoffen. De in het tweede voorbeeld gekozen grens van 35 000 inwoners is om een andere reden arbitrair; met evenveel (on)recht zou de wetgever de grens bij 50 000 kunnen leggen, maar ook bij 15 000 of 25 000.

Daarnaast zijn er op het eerste gezicht eenvoudige criteria die echter in de praktijk tot veel – uiteindelijk pas door de rechter te beslechten – discussies zullen leiden. Zo zou bijvoorbeeld aangeknoopt kunnen worden bij de aard en samenstelling van buiten een inrichting gestort afval. In dat geval moet eerst de precieze aard en samenstelling van het afval zo nauwkeurig mogelijk worden bepaald voordat het op grond daarvan bevoegd geachte gezag formele handhavingstappen kan zetten. Ik verwacht dat er vrijwel altijd een rechter aan te pas zal moeten komen om dit soort vragen te beantwoorden (en dus om een eendoordeel te geven over de bevoegdheid).

Op het eerste gezicht lijkt ook de hoeveelheid buiten een inrichting gestort afval zo'n eenvoudig te hanteren criterium voor de verdeling van de handhavingsbevoegdheid over gemeenten en provincies met betrekking tot de zorgplicht van artikel 13 Wet bodembescherming of het stortverbod van artikel 10.2 Wet milieubeheer. Zo is gesuggereerd om voor niet-inrichtingsgebonden situaties dezelfde hoeveelheidsgrenzen te hanteren die in categorie 28 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer voor afvalinrichtingen worden gehanteerd voor de verdeling van de bevoegdheid tot vergunningverlening tussen gemeenten en provincies. Het lastige daarvan is echter dat de hoeveelheidsgrenzen in genoemd besluit doorgaans zijn gekoppeld aan soorten afval. Voor de toepassing van het Inrichtingenbesluit is dat geen probleem: het gaat daarbij om het in principe eenmalig vaststellen van de beschikbare capaciteit van de (van te voren uit de vergunningaanvraag bekende of al blijvend aanwezige) inrichting. Voor de niet-inrichtingsgebonden situaties is de koppeling met het soort afval dat – in de van te voren niet bekende, incidentele situatie – feitelijk is gestort echter wel een probleem zoals hierboven is aangegeven. Een hoeveelheidsgrens komt dus in beginsel wel in aanmerking als er maar geen relatie wordt gelegd met het soort afval. Over het vaststellen van de concrete hoeveelheidsgrenzen kunnen echter dezelfde opmerkingen worden gemaakt als hierboven over het vaststellen van het aantal inwoners van een gemeente: zo'n in de wet te trekken grens blijft arbitrair.

Wat op wetsniveau arbitrair is, behoeft dat op het niveau van de afspraken niet of in mindere mate te zijn. Ik durf daarbij de stelling wel aan dat een binnen een provincie samen met de betrokken gemeenten bij een x-tal inwoners of een x-hoeveelheid gestort afval getrokken grens, minder arbitrair zal zijn en op een groter draagvlak zal mogen rekenen dan een wettelijk getrokken grens, onder meer omdat een door de handhavingspartners zelf getrokken grens onderdeel kan zijn van een meeromvattende efficiënte taakverdeling, welke ook nog eens kan worden toegesneden op de provinciale en gemeentelijke handhavingsproblematiek.

Een in de wet neer te leggen criterium moet dus zo min mogelijk aanleiding geven tot juridische vragen, efficiënt zijn en ook binnen de beleidscontext voldoende beargumenteerd kunnen worden (dat wil zeggen niet willekeurig zijn). De aanwezigheid van bestuurlijk draagvlak is een factor die nauw verband houdt met het al dan niet discutabel en onderbouwd zijn. Ook voor het voorliggende wetsvoorstel geldt dat de effectiviteit van het voorstel niet alleen wordt bepaald door de kwaliteit ervan, maar ook door het draagvlak ervoor. Dat is met name aan de orde bij de taakverdeling rond de «afvalovertrekkingen» en dan in het bijzonder die met betrekking tot het stortverbod buiten inrichtingen en in relatie daarmee artikel 13 van de Wet bodembescherming.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie wat de bestuurlijke problemen waren en voor welke overheidsorganen, kan dan ook kort zijn: de VNG heeft zich uitdrukkelijk verzet tegen het neerleggen van de handhavingsopdracht voor het stortverbod buiten inrichtingen bij

de gemeenten; het IPO voelde, geconfronteerd met deze opstelling van de VNG, er niets voor om de provincies met de handhaving te belasten.

De leden van de VVD-fractie hebben er meermalen bij de regering op aangedrongen de definities inzake afvalstoffen in internationaal en nationaal verband op elkaar af te stemmen en dit zeker te doen binnen de nationale wetgeving.

De door deze leden beoogde afstemming van definities op het terrein van afvalstoffen is doorgevoerd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) (kamerstukken II 1999/2000, 26 638, nrs. 6–7). Ik verwijs hiervoor verder naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel (p. 2–3).

Voorts is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen (een zogenaamde «dynamische verwijzing») waardoor aanpassingen van de Europese lijsten van afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (nagenoeg) automatisch worden doorgevoerd in de nationale regelgeving (zie 26 638, nr. 8; onderdeel B, onderdeel 3). In dit verband wil ik ook nog wijzen op de bij mijn brief van 13 juni 2000 aan de Tweede Kamer gezonden antwoorden op vragen inzake interpretatiemogelijkheden van het begrip afvalstoffen (lijst van vragen en antwoorden, kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XI, nr. 75).

De leden van de CDA-fractie hebben er begrip voor dat een regeling waarbij voor elk voorschrift maar één instantie belast wordt met de bestuursrechtelijke handhaving, te omvangrijk en ingewikkeld en daarmee ondoelmatig zou worden. Zij vinden echter dat de nu voorgestelde aanpak op gespannen voet staat met de één-loket-gedachte, wat in hun ogen eigenlijk niet aanvaardbaar zou zijn.

Naar mijn mening vormt dit voorstel bezien vanuit de één-loket-gedachte voor de burger die een verzoek om handhaving doet, een forse stap in de goede richting: handhavingsverzoeken moeten primair worden behandeld door het bestuursorgaan dat het verzoek heeft ontvangen en kunnen eventueel in plaats daarvan worden behandeld door een ander bestuursorgaan indien dat zich – bijvoorbeeld omdat dat overeenkomstig de gemaakte afspraken is – bereid heeft verklaard de behandeling over te nemen en het eerstbedoelde orgaan daar ook mee heeft ingestemd. Overigens merk ik nog op dat er bij de handhaving van de niet-inrichtingsgebonden voorschriften van de Wet milieubeheer en artikel 13 van de Wet bodembescherming doorgaans geen sprake is van een blijvende situatie zoals bij inrichtingen wel het geval is, maar van zich incidenteel voordoende (en onvoorspelbare) situaties.

De leden van de CDA-fractie wijzen ook op de samenhang van de bij het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen met de onlangs afgesloten bestuursakkoorden en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel dat erin moet voorzien dat bij stagnatie of ondoelmatigheden de gewenste structurele samenwerking alsnog kan worden verzekerd. Zij zijn bezorgd over wat er gaat gebeuren als afspraken niet of niet tijdig tot stand komen of niet worden nagekomen en het wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden eerder dan voornoemd wetsvoorstel in werking zal treden. Zij achten gelijktijdige invoering van beide wetsvoorstellen eigenlijk noodzakelijk. De leden van de GPV- en de RPF-fractie maken soortgelijke opmerkingen.

Ik ben het met deze leden volstrekt eens dat beide wetsvoorstellen voor de verbetering van de milieuwethandhaving van belang zijn. Het onderhavige voorstel is echter niet alleen dringend noodzakelijk, maar het heeft ook zonder dat andere voorstel zijn waarde. Bedacht moet immers

worden dat het nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Handhavingsstructuur uitdrukkelijk bedoeld is als «stok achter de deur» om te kunnen worden gebruikt in die gevallen waarin bestuursovereenkomsten in bepaalde delen van het land niet of niet volledig (op vrijwillige basis) tot stand komen of in onvoldoende mate worden uitgevoerd. Het maken van afspraken over de taakverdeling tussen bestuursorganen is een van de kernpunten van de bestuursovereenkomsten. Er mag van worden uitgegaan dat dergelijke afspraken in de meeste gevallen op vrijwillige basis (al dan niet na uitdrukkelijke aansporing daartoe) tot stand zullen komen. Wanneer dat in het uiterste geval onverhoopt toch niet het geval zou zijn, blijft degene die een handhavingsverzoek heeft ingediend in ieder geval niet in de kou staan: in dat geval moet volgens het derde lid van het voorgestelde artikel 18.14a van de Wet milieubeheer een besluit worden genomen door het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend of door het bestuursorgaan waaraan het verzoek op grond van het tweede lid is doorgezonden. Wat de handhaving van de onderhavige milieuvoorschriften uit eigen beweging betreft, zal het verschil uitmaken of afspraken als zodanig ontbreken (bijvoorbeeld over door de LCCM landelijk vastgestelde handhavingsprioriteiten, zoals bijvoorbeeld het geval zou kunnen zijn met de taakverdeling bij de handhaving van het CFK-besluit, of dat een afspraak over een incidentele situatie ontbreekt omdat zo'n situatie over het hoofd is gezien. Overigens kan de Inspectie Milieuhygiëne in zo'n geval soelaas bieden door het indienen van een handhavingsverzoek op grond van artikel 18.14 Wet milieubeheer bij het bestuursorgaan dat het meest in aanmerking lijkt te komen voor het hanteren van de handhavingsbevoegdheden, al biedt dat bij het eerste voorbeeld natuurlijk niet direct een structurele oplossing.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of de gemaakte afspraken over bestuursrechtelijke handhaving op enigerlei wijze afdwingbaar zijn en hoe kan worden bereikt dat afspraken werkelijk worden nagekomen.

In antwoord hierop merk ik op dat deze afspraken in de relatie tussen de bestuursorganen onderling afdwingbaar zijn op de wijze waarop dit in de bestuursovereenkomsten is geregeld, bijvoorbeeld door middel van een geschillenregeling. Nadat het nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Handhavingsstructuur in werking zal zijn getreden, zullen er meer mogelijkheden ontstaan om het nakomen van afspraken te verzekeren. Ook hier benadruk ik dat het ontbreken of niet nakomen van afspraken tussen bestuursorganen onderling niet bij voorbaat nadelige gevolgen heeft voor burgers of bedrijven die een handhavingsverzoek bij een bestuursorgaan hebben ingediend.

De leden van de GPV- en de RPF-fractie vragen of de regering in algemene zin kan onderschrijven dat de afspraken tussen de bestuursorganen zo veel mogelijk moeten aansluiten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling.

In algemene zin kan worden onderschreven dat de afspraken over de hantering van de handhavingsbevoegdheden zo veel mogelijk zouden moeten aansluiten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling. Ik wil daar nog aan toevoegen: en bij de aanwezige kennis en ervaring. Dat kan bijvoorbeeld door af te spreken dat in situaties waarin zowel de niet-naleving van een (algemene of specifieke) zorgplichtbepaling als van een specifiek milieuvoorschrift (niet zijnde de voorschriften 10.2 en 10.43 Wet milieubeheer of voorschriften van of krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen) aan de orde zijn, de bevoegdheid die ter zake van het specifieke voorschrift bestaat de doorslag geeft voor het hanteren van de bevoegdheid ter zake van de zorgplichtbepaling. Ingeval uitsluitend de naleving van een zorgplichtbepaling (buiten een inrichting) aan de orde is, is het minder goed mogelijk om aan te sluiten bij bestaande bevoegdheids-

verdelingen. Maar het is dan bijvoorbeeld wel denkbaar dat wordt afgesproken dat de zorgplichtbepaling van de Wet milieugevaarlijke stoffen in zo'n situatie primair zal worden gehandhaafd door de Minister van VROM. Dergelijke afspraken kunnen nadat enige ervaring daarmee is opgedaan, desgewenst relatief eenvoudig worden aangepast.

3. Aanvulling van de Wet milieubeheer in verband met de handhaving van de artikelen 1.1a en 10.3

De leden van de GPV-fractie en van de RPF-fractie vragen waarop de veronderstelling is gebaseerd dat ten aanzien van de algemene zorgplichtbepaling (artikel 1.1.a) en de specifieke zorgplichtbepaling (artikel 10.3) alleen de minister van VROM bevoegd is tot bestuurlijk optreden.

Voor de toedeling van de bevoegdheden tot bestuurlijke handhaving van de milieuwetgeving geldt de volgende systematiek.

Als in een wettelijke regeling aan de gemeenten een bevoegdheid wordt toegekend (zoals bijvoorbeeld tot het afgeven van vergunningen) of een uitvoeringstaak wordt gegeven (bijvoorbeeld tot het moeten vaststellen van een verordening of het moeten zorgdragen voor de handhaving van bepaalde voorschriften), bestaat er op grond van artikel 125 van de Gemeentewet 'automatisch' een bestuurlijke handhavingsbevoegdheid met betrekking tot die vergunningen, die verordening of die te handhaven voorschriften voor het gemeentebestuur. Er is dan geen specifieke wetgeving meer nodig om de handhavingsbevoegdheid daarvoor aan het gemeentebestuur toe te delen. De handhavingsbevoegdheid is voor het provinciale bestuur en het waterschapsbestuur op vergelijkbare wijze geregeld in artikel 122 van de Provinciewet, respectievelijk artikel 61 van de Waterschapswet.

Er komen in de milieuwetgeving echter ook voorschriften voor waarin een gebod (bijvoorbeeld artikel 1.1a van de Wet milieubeheer) of een verbod (bijvoorbeeld artikel 10.2 van de Wet milieubeheer) is opgenomen zonder dat daarbij is geregeld welk bestuursorgaan ter zake een uitvoerende taak of bevoegdheid heeft. In die gevallen bieden de genoemde artikelen van de Gemeentewet, de Provinciewet en Waterschapswet dus geen uitkomst wel is in artikel 18.7 van de Wet milieubeheer een vangnet-bevoegdheid opgenomen voor «Onze betrokken Minister», voor die gevallen waarin geen ander bestuursorgaan bevoegd is tot handhaving.

Rondom de onderhavige zorgplichtbepalingen zijn er in de milieuwetgeving geen specifieke bevoegdheden of uitvoerende taken aan gemeenten, provincies of waterschappen toegekend.

Wel wordt in artikel 18.2 van de Wet milieubeheer de zorg voor de milieuwethandhaving (een uitvoeringstaak) opgedragen aan het tot vergunningverlening bevoegde gezag en het gezag waaraan op grond van artikel 8.41 de melding moet worden gedaan, voorzover het gaat om «het met betrekking tot de inrichting bij of krachtens de milieuwetten bepaalde». Uit artikel 95, tweede lid, van de Wet bodembescherming en artikel 64, tweede lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen volgt dat ook de handhaving van de bij of krachtens deze wetten geregelde voorschriften – waaronder zorgplichten –, althans bij inrichtingen, vallen onder de handhavingstaak van het voor de inrichting bevoegde gezag. In inrichtingsgebonden situaties volgt derhalve uit artikel 18.2 van de Wet milieubeheer juncto 125 van de Gemeentewet en 122 van de Provinciewet een bestuurlijke handhavingsbevoegdheid voor het gemeentebestuur, respectievelijk het provinciaal bestuur voor «hun» inrichtingen.

Voor de handhaving van zorgplichten in niet-inrichtingssituaties is de handhavingstaak niet geregeld en moet worden aangenomen dat de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid voor de zorgplichtbepalingen op

grond van artikel 18.7 uitsluitend bij de Minister van VROM berust, hetgeen niet wenselijk is.

Bovenstaande systematiek is bevestigd in de jurisprudentie. De leden van de GPV-fractie en van de RPF-fractie vragen hiernaar.

Verwezen wordt in de eerste plaats naar uitspraak F03.970316 van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 juni 1997 (niet gepubliceerd). Daarin ging het om handhaving van artikel 13 van de Wet bodembescherming in een situatie waarin het handelen van de overtreder los stond van een inrichting. De omstandigheid dat er in casu geen sprake was van een inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer leidde er toe dat ingevolge artikel 18.7 de Minister van VROM het bevoegde gezag was. (Artikel 95, eerste lid, van de Wet bodembescherming verklaart onder meer artikel 18.7 van de Wet milieubeheer van toepassing met betrekking tot de handhaving van de Wet bodembescherming.) Zou er wel sprake zijn geweest van een inrichting dan zou het met betrekking tot de inrichting bevoegde gezag handhavingsbevoegd zijn geweest ingevolge artikel 95, tweede lid, van de Wet bodembescherming. (Dat artikellid bepaalt, zoals hierboven aangegeven, dat het in artikel 18.2 van de Wet milieubeheer bedoelde bestuursorgaan tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het ten aanzien van de betrokken inrichting bij of krachtens de Wet bodembescherming bepaalde.)

Deze lijn werd ook gevolgd in een eerdere uitspraak van de Voorzitter (nr. F03.960877 van 26 september 1996; niet gepubliceerd) waarin het ging om bestuursrechtelijke handhaving van artikel 13 Wet bodembescherming door burgemeester en wethouders van een gemeente met betrekking tot de opslag van gevaarlijk afval in een inrichting. Onder verwijzing naar artikel 75 (thans 95) van de Wet bodembescherming en de artikelen 18.2 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer en categorie 28.4 van het Inrichtingen – en vergunningenbesluit, verklaarde de Voorzitter gedeputeerde staten van de provincie bevoegd in plaats van de gemeente.

De leden van de fracties van GPV en RPF stellen voorts de bestuursrechtelijke handhaving van zorgplichtbepalingen in het algemeen aan de orde. Voorzover deze leden met deze vraag willen aangeven dat de bestuursrechtelijke handhaving van zorgplichtbepalingen in het algemeen problematisch is, wil ik daarvan afstand nemen. Het probleem van de zorgplichtbepalingen waar onderhavig wetsvoorstel op ziet, is dat voor niet-inrichtingsgebonden situaties geen bestuursorgaan met de uitvoering of handhaving van die bepalingen is belast en uitsluitend de minister bevoegd is deze bepalingen te handhaven.

Onderhavig wetsvoorstel neemt deze belemmering weg. Ik teken hierbij aan dat het heel wel mogelijk is dat het bestuur ook in de toekomst pas in laatste instantie naar de zorgplichtbepalingen zal grijpen en eerst zal bezien of er niet vanwege overtreding van een meer specifieke bepaling kan worden gehandhaafd. Juist de vangnet-functie van de zorgplichtbepaling acht ik van groot belang en ik zie het dan ook niet als problematisch als er verhoudingsgewijs weinig gebruik wordt gemaakt van de zorgplichtbepaling.

Over artikel 2 van de Flora- en faunawet dat door de aan het woord zijnde leden wordt aangehaald, kan ik geen uitspraken doen aangezien dit artikel nog niet in werking getreden is. De voorgangers van deze wet (de Vogelwet, de Wet bescherming uitheemse diersoorten en de Jachtwet 1936) bevatten geen met artikel 2 vergelijkbare zorgplichtbepaling.

4. Aanvulling van de Wet milieubeheer (wisseling bevoegd gezag)

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen naar aanleiding van een artikel in «De Dordtenaar» van 10 juni 1999, waarin de provincie Zuid-Holland zou hebben opgemerkt dat de regelgeving voor handhavende instanties niet handhaafbaar is.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik voor de goede orde op dat in het genoemde artikel wordt gezegd dat de Nederlandse milieuwetgeving te onduidelijk is en dat de wetgeving moet worden aangescherpt om overtreders tot verbeteringen te kunnen dwingen. Als voorbeeld wordt in het artikel genoemd dat een simpele stankmeting niet voldoende is om een bedrijf op de vingers te tikken, maar dat daarvoor ingewikkelde en langdurige onderzoeken naar de «subjectieve overlastbeleving» nodig zijn. Om bij het genoemde voorbeeld te blijven: stank is op zich objectief meetbaar, maar blijft een subjectief begrip dat zich niet voor alle stankstoffen in één vast getal laat vastleggen: de «geur» van een bakkerij wordt nu eenmaal anders ervaren dan de «stank» van een slachthuis. Ik wil er in dit verband ook nog op wijzen dat op 29 maart 1995 met de Tweede Kamer overeenstemming is bereikt over het nationale stankbeleid, dat vervolgens is vastgelegd in een brief van de minister van VROM van 30 juni 1995 aan alle bevoegde organen. Hoofdpijnen daarvan zijn:

- als er hinder is worden (lokaal) maatregelen op basis van ALARA vastgesteld en in de vergunning vastgelegd;
- de mate van hinder die nog acceptabel is, wordt bepaald door het lokaal bevoegde gezag;
- van de zijde van VROM is een aantal instrumenten aangereikt, die ingezet kunnen worden bij het vaststellen van de hinderlijkheid van stank en de daartegen te treffen maatregelen.

Op grond van dit beleid dient het bevoegd gezag een eigen lokale afweging te maken, en de uitkomst daarvan eenduidig, en daarmee handhaafbaar, in de vergunning van de inrichting vast te leggen. Een dergelijke vergunning zal mijns inziens goed te handhaven zijn.

Verder wordt er veel gedaan om de handhaafbaarheid van de milieu-regelgeving te vergroten. Zo zijn er checklists ontwikkeld voor uitvoeringsgericht werken, is er een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets ontworpen, is er een document Praktijktips OM-toetsing strafrechtelijke handhaafbaarheid regelgeving en wordt nagenoeg ieder voorstel inzake milieuregelgeving in ontwerp aan het Openbaar Ministerie voorgelegd, ter beoordeling van de strafrechtelijke handhaafbaarheid van zo'n regeling. Bovendien beoordeelt het Ministerie van Justitie de kwaliteit van wetgevingsvoorstellen, waarbij ook op de handhaafbaarheid wordt gelet. Het spreekt voor zich dat met deze opmerkingen, evenals met opmerkingen van andere instanties die bij de voorbereiding van regelgeving zijn betrokken, terdege rekening wordt gehouden.

Voorts is begin 2001 gestart met een gezamenlijk project van VROM en Justitie, meer in het bijzonder het Openbaar Ministerie, ter verbetering van de handhaafbaarheid van de milieuregelgeving. In de Discussienota wordt dieper ingegaan op dit, volgens de planning, drie jaar durende project.

De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot de aanvulling van de Wet milieubeheer in verband met wisselend bevoegd gezag (artikel 18.2) naar de garantie dat het nieuwe gezag betrokken wordt bij de besluitvorming inzake de handhaving.

Ik merk daarover het volgende op. Ik vind onderlinge informatie-uitwisseling tussen bestuursorganen van groot belang. Ik vind het evenwel te ver gaan om een specifieke wettelijke verplichting daartoe in

het leven te roepen. Ik ben echter zonder meer van mening dat het een goede zaak is om afspraken te maken over het elkaar betrekken bij de besluitvorming. Ik overweeg daarom om in het wetsvoorstel Handhavingsstructuur een dergelijke verplichting op te nemen. Verder is in navolging van de suggestie van prof. Michiels in de nota van wijziging voorgesteld de ingevolge het onderhavige wetsvoorstel te maken afspraken over het hanteren van de handhavingsbevoegdheden uit te breiden met afspraken over het uitoefenen van toezicht dat aan het hanteren van die bevoegdheden voorafgaat.

De leden van de CDA-fractie doen voorts in navolging van het advies van prof. Michiels enkele suggesties ter verbetering van de voorgestelde regeling; zowel wat artikel 18.2 betreft, als artikel 18.14a.

Uit de bij dit verslag gevoegde nota van wijziging moge blijken dat ik de mening deel van de aan het woord zijnde leden dat het wetsvoorstel op deze punten aanpassing behoeft. Ik ben het derhalve ook met deze leden eens dat het totstandkomen van goede, gedetailleerde en «afdwingbare» afspraken tussen de handhavende bestuursorganen van groot belang is. In paragraaf 1 van deze nota ben ik ingegaan op de grote rol die bij de verbetering van de milieuwethandhaving wordt gespeeld door afspraken tussen de handhavingspartners. Ik heb daar mijn vertrouwen uitgesproken in de door ons ingeslagen weg en tevens gewezen op het nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Handhavingsstructuur.

De leden van de D66-fractie vragen wie erop gaat toezien dat de betrokken handhavingsinstanties goede en tijdige afspraken over de uitvoering van het feitelijke toezicht en de toepassing van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden maken, wie verantwoordelijk is voor de coördinatie en welke stappen kunnen worden genomen als afspraken tussen instanties over handhaving tot stand komen.

Het ligt het meest voor de hand dat gedeputeerde staten zich in hun rol als regisseur van de handhavings samenwerking in de provincie bezighouden met de coördinatie en erop toezien dat de bedoelde afspraken tot stand komen. Ik ben aan het slot van mijn reactie op de brief van 8 mei 2000 van het IPO aan de Tweede Kamer al ingegaan op de ondersteuning van de provincies door de Inspectie Milieuhygiëne. In tweede instantie zal deze inspectie (tweede-lijns)toezicht houden op de uitvoering van dit wetsvoorstel. Mocht een en ander uiteindelijk onvoldoende resultaat opleveren, dan kan in de toekomst na de inwerkingtreding van het reeds genoemde wetsvoorstel Handhavingsstructuur zo nodig uiteindelijk ook van een wettelijk instrument gebruik worden gemaakt. Een beschrijving van dat wetsvoorstel in hoofdlijnen is opgenomen in de Discussienota.

De leden van de SP-fractie stellen voor om bij grote industrieterreinen één handhavende instantie verantwoordelijk te stellen voor alle daar gevestigde bedrijven.

Op zichzelf onderschrijf ik de gedachte dat het benaderen van een industrieterrein als een samenhangend geheel belangrijke voordelen kan hebben voor zowel de bescherming van het milieu als voor de betrokken bedrijven. De ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen laat dit overduidelijk zien. Tegelijk moet in dit verband worden onderkend dat de huidige regelgeving bij vergunningverlening en handhaving beperkingen stelt aan de mogelijkheden tot een verdergaande gecoördineerde en geïntegreerde aanpak. In het kader van de nog met de Kamer te voeren discussie over de toekomst van de milieuwetgeving (de Discussienota) ben ik voornemens op dit onderwerp nader in te gaan.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie stellen naar mijn mening terecht een aantal kritische vragen met betrekking tot de procedurele voorrangregeling die in artikel 18.14a wordt voorgesteld. In paragraaf 1 is heb ik aangegeven dat ik graag gevolg geef aan de waardevolle suggesties van prof. Michiels om de in artikel 18.14a voorgestelde regeling te vereenvoudigen, daarmee tevens tegemoetkomend aan door het IPO gesignaleerde problemen.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie informeren ook waarom artikel 18.3, derde lid, niet expliciet zo is geformuleerd dat in de handhavingsafspraken voorzover mogelijk met inhoudelijke voorrangregelingen moet worden gewerkt. Zoals deze leden echter zelf al aangeven mag er naar mijn mening van uit worden gegaan dat men in de praktijk met inhoudelijke criteria zal werken waar dat mogelijk is.

De leden van de SGP-fractie vragen of er geen mogelijkheden zijn de problematiek van de onzekerheid rondom bevoegdheidsvragen sneller en vooral breder via heldere en integrale regelgeving op te pakken. Deze leden noemen het gevaar dat de desbetreffende problematiek te verbrokeld en te geïsoleerd wordt behandeld en aangepakt.

Ik ben het met deze leden eens dat de aanpak van de onderhavige problematiek van de onduidelijke toedeling van handhavingsbevoegdheden bij voorkeur sneller tot resultaat had moeten leiden. In iedere fase van het wetgevingsproces zijn evenwel door de betrokken actoren vele vragen gesteld, adviezen gegeven en opmerkingen geplaatst, die niet alleen snel maar ook met de nodige aandacht moesten worden behandeld en besproken. Ik ben het echter niet eens met de opvatting van deze leden dat de aanpak breder had moeten zijn. De onderhavige problematiek betreft specifiek de bevoegdheidsverdeling bij bestuursrechtelijke handhaving van een beperkt aantal milieuvoorschriften en doet zich integraler noch breder voor. Het wetsvoorstel kan daarom tot dat specifieke probleem beperkt worden.

Indien een probleemstelling met betrekking tot bevoegdheden breder is en betrekking heeft op meer taken dan alleen de bestuurlijke handhaving, is mijn aanpak ook breder. Ik mag in dit verband bijvoorbeeld wijzen op de wijziging van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (wetsvoorstel Structuur beheer afvalstoffen 26 638).

De leden van de SGP-fractie merken op dat de beoogde en gewenste uitwerking van het wetsvoorstel sterk afhankelijk is van het maken en nakomen van adequate afspraken tussen de verschillende bestuursorganen. Zij vragen of de regering zich hiermee niet te terughoudend en te afwachtend opstelt en of er niet meer waarborgen dienen te komen om te bereiken dat dergelijke afspraken inderdaad voldoende van de grond komen en worden uitgevoerd.

Ik ben het met de vragenstellers eens dat de afspraken tussen de bestuursorganen van groot belang zijn. Ik ben echter niet van mening dat de regering zich te terughoudend en te afwachtend opstelt. Zoals ik hierboven in mijn reactie op het advies van prof. Michiels en de brief van het IPO van 8 mei 2000 heb aangegeven, bestaat er geen goed alternatief voor de in het wetsvoorstel gemaakte keuze. Er kan van worden uitgegaan dat onder regie van de provincies goede afspraken tot stand komen. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Handhavingsstructuur zullen extra sturingsmogelijkheden beschikbaar komen. Het voorliggende wetsvoorstel schept tenslotte betere mogelijkheden voor indieners van handhavingsverzoeken.

De SGP-fractie vraagt om te voorzien in afspraken voor die gevallen waarbij het overnemen van kosten geboden is, omdat bij nader inzien blijkt dat een ander bestuursorgaan had moeten optreden.

In antwoord hierop kan worden verwezen naar mijn antwoord op de vragen van de fracties van het CDA, het GPV, de RPF en de SGP in paragraaf 1 over de problematiek van de niet-verhaalbare kosten van bestuursdwang. In die paragraaf wees ik in reactie op de brief van het IPO van 8 mei 2000 al eerder op het nut van het maken van afspraken over het eventueel onderling verrekenen van kosten achteraf. Het kunnen voorkomen van impasses in de handhaving zal voorts aan de orde zijn in het wetsvoorstel Handhavingstructuur.

5. Reacties op het wetsvoorstel

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie hebben verzocht om voorzover nog relevant meer specifiek in te gaan op de reacties die zijn ontvangen van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen op concepten van het wetsvoorstel.

Kernpunten in die reacties vormden vooral de vraag welk bestuursorgaan voor de handhaving van de in het wetsvoorstel betrokken voorschriften exclusief bevoegd zou moeten worden verklaard, waarbij vooral naar andere bestuursorganen werd gekeken. Ik ben in paragraaf 1 en 2 van deze nota op een en ander uitgebreid ingegaan en ik wil daarom volstaan met een verwijzing naar die paragrafen.

II. ARTIKELEN

Artikel 18.3

De leden van de CDA-fractie informeren nog naar de ervaringen met de toepassing van artikel 18.3 – dat regelmatig overleg tussen vertegenwoordigers van de bij de handhaving betrokken bestuursorganen voorschrijft – in de praktijk.

Geconstateerd kan worden, dat het overleg tussen de vertegenwoordigers van de bij de handhaving betrokken bestuursorganen duidelijk impulsen heeft gekregen door de bestuursovereenkomsten die in elke provincie zijn gesloten over de handhaving van de milieuwetgeving. De provinciale handhavingsoverlegorganen in elke provincie vervullen een belangrijke rol bij het bewaken van de afspraken, gemaakt in het kader van de bestuursovereenkomsten.

De leden van de CDA-fractie informeren voorts naar de wijze waarop de afspraken worden vastgelegd en vragen of daar voorschriften voor bestaan.

Een belangrijk deel van de afspraken is al neergelegd in de bestuursovereenkomsten. Andere afspraken komen tot stand bij de uitvoering van de bestuursovereenkomsten, bijvoorbeeld in de vorm van vaststelling van het jaarlijkse programma van de handhavingsactiviteiten in de provincies. Met het gezamenlijk vaststellen van het programma committeren de handhavingsorganen zich aan de uitvoering daarvan. Dergelijke afspraken zullen naar verwachting mag worden, gedocumenteerd worden door middel van verslaglegging van de vergaderingen van de betrokken vertegenwoordigers in de provincie en de regio's. Het komt mij voor dat het niet noodzakelijk is om over de wijze van afspreken regels te stellen. De *kenbaarheid* van de afspraken kan niettemin van belang zijn zowel voor de betrokken overheden, als voor burgers en bedrijven. Daaraan zal dus op provinciaal niveau wel de nodige aandacht moeten worden geschonken.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering de suggesties van milieuofficier mr. G.A. Biezeveld beoordeelt om artikel 18.3 Wm minder «vrijblijvend» te maken. Daarbij werd onder andere gesuggereerd om gedeputeerde staten de bevoegdheid te geven onder bepaalde omstandigheden de bestaande bevoegdhedenverdeling te doorbreken en tijdelijk de handhavingsbevoegdheden van een ander bestuursorgaan aan zich te trekken of bij een ander bestuursorgaan te leggen, bijvoorbeeld als een bevoegd bestuursorgaan niet bereid of in staat is handhavend op te treden.

In reactie daarop merk ik op dat momenteel in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel Handhavingsstructuur wordt gezien of het wenselijk is om de genoemde suggestie te volgen en de mogelijkheid te scheppen dat de bevoegdheid tijdelijk elders wordt neergelegd. Een overweging hierbij is in ieder geval dat het bestaan van een dergelijke regeling geen aanleiding mag zijn voor het primair bevoegde bestuursorgaan om de handhaving maar aan de provincie over te laten.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de regering de stelling van de heer Biezeveld onderschrijft dat ook moet worden voorzien in afstemmingsmogelijkheden met de beheersstructuur voor de regionale politiekorpsen ingevolge de Politiewet 1993, in het bijzonder het driehoeksoverleg met de territoriale onderdelen (meestal aangeduid als districten).

Ik onderschrijf graag dat een goede afstemming tussen de verschillende betrokkenen (de leden van het driehoeksoverleg en andere deelnemers aan de bestuursovereenkomsten) zeer wenselijk is. Het belang van een goede afstemming tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhavingspijlers is een onderwerp dat in het kader van het wetsvoorstel Handhavingsstructuur aan de orde is.

Artikel 18.9

In mijn antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom er in het voorgestelde artikel 18.9 Wet milieubeheer niet voor is gekozen om ieders bevoegdheid te laten bestaan tot het (eerdere) moment dat één bestuursorgaan de handhaving «op zich neemt» en begint met de behandeling, kan ik kort zijn. Zolang er namelijk geen sprake van een handhavingsbeschikking is (hetgeen ondubbelzinnig kan worden vastgesteld) maar slechts van «het op zich nemen van handhaving» (hetgeen de vraag oproept wanneer daarvan sprake is), staat niet vast dat zo'n beschikking er daadwerkelijk, en in het benodigde tempo, zal komen. Ik heb daarom in dit verband de suggestie ter harte genomen van de leden van de SGP-fractie om ter voorkoming van eventuele misverstanden artikel 18.9 aan te vullen met het voorschrift dat een afschrift van een door een bestuursorgaan genomen handhavingsbeschikking moet worden gezonden aan de andere bevoegde bestuursorganen. Prof. Michiels acht blijkens zijn advies (op blz. 7) een wettelijke plicht wellicht te vergaand en adviseert om in de afspraken een dergelijke verplichting op te nemen, maar ik ben van mening dat dit punt ter voorkoming van misverstanden en overbodig werk goed geregeld moet zijn. Ik mag ter zake verwijzen naar de bij dit verslag gevoegde nota van wijziging waarin het beoogde voorschrift in een nieuw artikel 18.10 is opgenomen.

Artikel 18.14a

Voor mijn antwoorden op de vragen van de VVD-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie en de fractie van de SGP met betrekking tot enkele onvolkomenheden in het voorgestelde artikel 18.14a, wil ik volstaan met verwij-

zing naar mijn reactie in paragraaf van deze nota op het advies van prof. Michiels en de brief van het IPO van 8 mei 2000 ter zake.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk