

Vergaderjaar 1988–1989

21 088

Uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (dwangsom)

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 27 juni 1989

De vaste commissie voor Milieubeheer¹, met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel belast, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

1. Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie waren met de regering van oordeel, dat het gewenst is op korte termijn de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) uit te breiden met een dwangsomregeling. Zij spraken dan ook de hoop uit dat ondanks de demissionaire staat van de regering het onderhavige wetsvoorstel toch snel tot wet kan worden. Zij hadden met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen, doch vroegen de regering nog nader op een aantal vragen en opmerkingen van hun kant in te gaan. Naast de invoering van de dwangsomregeling is – zo meenden deze leden – snelle invoering van een algemene regeling voor het intrekken van een vergunning en het realiseren van sluiting bij niet naleving van de wettelijke voorschriften gewenst. Provincies en gemeenten hebben een dergelijke regeling als vorm van bestuursdwang bepleit in plaats van de nu nog omslachtige en daardoor onwerkzame afzonderlijke procedure. Zij vroegen de regering waarom ervan is afgezien in het onderhavige wetsvoorstel bedoelde algemene regeling op te nemen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij konden instemmen met de achterliggende gedachte van het wetsvoorstel, dat op korte termijn wetgeving nodig zou zijn die een adequaat instrumentarium zou kunnen scheppen om uitvoering en naleving van milieuwetten mogelijk te maken. Zij stemden er dan ook mee in dat vooruitlopende op het onderdeel Handhaving van het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wabm een algemene regeling van de dwangsom en in verband daarmee een ministeriële bestuursdwangbevoegdheid zou worden gerealiseerd. Deze leden drongen aan op snelle integrale behandeling van het gehele onderdeel Handhaving van de wet Wabm, zodat één en ander in samenhang kan worden gezien. Overigens meenden

¹ Samenstelling:

Leden: Rienks (PvdA), Braams (VVD), Lansink (CDA), Zijlstra (PvdA), voorzitter, Veldhoen (PvdA), Van Noord (CDA), Blauw (VVD), Lankhorst (PPR), Oomen-Ruijten (CDA), ondervoorzitter, Schartman (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jorritsma-Lebbink (VVD), Laning-Boersema (CDA), Tegelaar-Boonacker (CDA), Eisma (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Verspaget (PvdA), Melkert (PvdA), Roosen-van Pelt (PvdA), Esselink (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Feenstra (PvdA).
Plv. leden: De Visser (PvdA), Rempt-Halmans de Jongh (VVD), Van de Camp (CDA), Schutte (GPV), De Pree (PvdA), Nijland (CDA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Van Es (PSP), Eversdijk (CDA), Reitsma (CDA), Leerling (RPF), De Beer (VVD), Boers-Wijnberg (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Tommel (D66), Niessen (PvdA), Roethof (PvdA), Huys (PvdA), De Kok (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Van der Vaart (PvdA).

deze leden, dat aan de wet dwangsom geen te grote verwachtingen moeten worden gesteld: effectieve handhaving zou volgens hen meerdere, op verschillende niveaus van de overheid, te nemen maatregelen en instrumenten veronderstellen. Deelt de minister deze mening, zo vroegen deze leden. Op welke wijze zal naleving van de milieuwetgeving worden bevorderd?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschreven de stelling van de regering dat voor een goede handhaving van de milieuwetgeving het noodzakelijk is om over een adequaat instrumentarium te beschikken dat zo min mogelijk belemmeringen oproept bij de hantering ervan. De leden van de V.V.D.-fractie konden instemmen met de bedoeling van het wetsvoorstel om, vooruitlopend op de inwerking-treding van het onderdeel Handhaving van het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met een regeling inzake vergunningen en algemene regels, in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne een algemene regeling van de dwangsom en in verband daarmee van een ministeriële bestuursdwangbevoegdheid op te nemen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de Raad van State niet apart advies heeft uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. Genoemde leden zouden gaarne de reden hiervan vernemen.

De leden van de D66-fractie hadden met instemming kennis genomen van het voorliggend voorstel om de handhaving van milieubeleid met het instrument dwangsom uit te breiden. Ook het vooruitlopen met het voorstel op de behandeling van de overige handhabingsbepalingen in de Wabm (kamerstuk 21 087), had de instemming van deze leden.

De leden van de S.G.P.-fractie stelden met veel belangstelling te hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij betreurden overigens dat de regering niet in veel vroeger stadium tot uniformering van de administratiefrechtelijke sancties in de helaas nog steeds te versnipperde milieuwetgeving is overgegaan.

Deze leden betreurden de beperkte strekking van het wetsvoorstel. De volledige regeling van het handhavingsinstrumentarium in het kader van het wetsvoorstel vergunningen en algemene regels zal immers nog enige tijd op zich laten wachten. Desalniettemin waren deze leden gaarne bereid hun medewerking te verlenen aan een voortvarende parlementaire afhandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de P.P.R.-fractie hadden met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Gezien de gunstige ervaringen die zijn opgedaan met het middel van de dwangsom in de handhavingspraktijk van de Hinderwet, kan het ontbreken van een dwangsom in tal van andere milieuwetten inderdaad als een lacune worden beschouwd. Deze leden waren dan ook verheugd dat dit voorstel vooruitlopend op andere onderdelen van het wetsvoorstel vergunningen en algemene regels behandeld kan worden. Zij spraken de hoop uit dat dit voorstel snel wet kan worden, gezien de in de praktijk gebleken behoefte aan een algemene dwangsomregeling.

Het lid van de G.P.V.-fractie had met waardering kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Ook hij erkende dat het instrumentarium dat bestuursorganen thans ter beschikking staat om de naleving van milieuvoorschriften af te dwingen niet adequaat is.

2. Strekking en reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat artikel 61ap, nader uitgewerkt in de memorie van toelichting in aansluiting op bestaande jurisprudentie, het toepassen van een dwangsom eerst dan toelaatbaar acht wanneer aan twee voorwaarden is voldaan:

- a. een dwangsom moet passender zijn dan middelen als bestuursdwang en sluiting;
- b. het belang van de bescherming van het milieu mag er zich niet tegen verzetten. Verder wordt gesteld dat bestuursdwang in het algemeen passender moet worden geacht in gevallen waarin de vereiste vergunning ontbreekt. Doel van de invoering van een algemene regeling van de dwangsom is een effectievere handhaving van de milieuwetgeving mogelijk te maken. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen daarom of het op voorhand beperken van de werking van dit middel via de omschrijving in art. 61ap en de memorie van toelichting met het oog op die doelstelling wel gewenst is? Kan niet beter het toepassen van de dwangsom in het belang van de bescherming van het milieu als enige voorwaarde worden geformuleerd? Dan kan aan het oordeel van het bevoegd gezag worden overgelaten of in een concreet geval dit middel in vergelijking tot de andere middelen het meest geëigende is. Ten opzichte van de huidige jurisprudentie, de Hinderwet en de Wet bodembescherming zou op die wijze meer ruimte worden geschapen voor toepassing van de dwangsom als handhavingsinstrument. Deze leden vroegen de regering nader in te gaan op deze gedachtengang.

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het niet onmogelijk dat, door de mogelijkheid van opleggen van een dwangsom door de verschillende bestuursorganen op grond van hun eigen afwegingsproces, een zekere mate van verscheidenheid van bestuurlijke maatregelen door de verschillende bestuursorganen mogelijk wordt, die wellicht beter zou kunnen worden voorkomen. Op welke wijze, vroegen deze leden, kan een zekere mate van schijnbare willekeur als gevolg van de dwangsomregeling worden voorkomen, opdat bedrijf a binnen provincie x, voor dezelfde nalatigheden als bedrijf b binnen provincie z ook gelijksoortige sancties krijgt opgelegd? Deze vraag was daarom voor hen van belang, omdat in het wetsvoorstel geen minimum- of maximumhoogte van een eventuele dwangsom wordt genoemd. De effectiviteit van het middel dwangsom zal in de ogen van deze leden juist mede afhangen van de hoogte ervan. Zeker daar waar de dwangsom mede gehanteerd kan worden om aan illegale situaties een eind te maken! Deze leden meenden dat een dwangsom wel degelijk een effectief middel kan zijn bij het ontbreken van een vergunning. Uit de memorie van toelichting konden zij niet opmaken, of de minister deze mening deelde. Zou hij hierover een nadere uiteenzetting kunnen geven?

Tot slot achtten de P.v.d.A.-leden het niet uitgesloten, dat er geschillen zouden kunnen komen over het innen van de dwangsom. Zij wilden graag weten of hierover al jurisprudentie bestaat in het kader van de Hinderwet.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen waarom de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel is beperkt tot de dwangsom en de ministeriële bestuursdwangbevoegdheid. Waarom, zo wensten deze leden graag te vernemen, zijn in het wetsvoorstel geen regels opgenomen inzake andere bestuursrechtelijke middelen bij niet-naleving van de wettelijke voorschriften?

Zou de regering nader willen ingaan, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, op de stelling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten dat het beter zou zijn om de Afdeling Rechtspraak van de

Raad van State in plaats van de Afdeling voor Geschillen van Bestuur aan te wijzen als algemene beroepsinstantie voor beslissingen inzake toepassing van bestuurlijke sanctiemiddelen?

De leden van de fractie van D66 constateerden dat het instrument dwangsom gehanteerd zal worden als andere middelen falen. Het belang van de bescherming van het milieu mag zich daar niet tegen verzetten. De dwangsom mag immers niet een te gemakkelijke uitweg vormen voor die bestuurders die niet durven in te grijpen met bijvoorbeeld sluiting van de inrichting. De werkelijkheid is echter dat bestuurders veelal bedrijfs-sluiting achterwege laten omdat andere (werkgelegenheids)belangen prevaleren. De bescherming van het milieu wordt dan ondergeschikt gemaakt aan andere belangen. De leden hier aan het woord vreesden dat een zo expliciete motiveringsplicht om de dwangsom te kunnen toepassen, het gebruik van dit instrument beperkt, terwijl tegelijkertijd ook andere middelen van bestuursdwang (sluiting, intrekking) achterwege blijven. De mogelijkheid bestaat toch om bij dwangsom de evenredigheid tussen het bedrag en de aard van de overtreding op zodanige wijze aan te brengen, dat tegemoet wordt gekomen aan het rechtvaardigheidsgevoel van bijvoorbeeld de werknemers van een bedrijf in overtreding. Is het, zo vroegen deze leden concluderen, niet meer gewenst de motiveringsplicht voor toepassing van de dwangsom te verlichten?

Bij het instellen van een dwangsom bij alle milieuwetten vroegen de leden van de fractie van D66 naar de reikwijdte van de bevoegdheid tot toepassing van de dwangsom. Deze leden bepleitten een zo ruim mogelijke toepassing en zeker ruimer dan op grond van de huidige jurisprudentie mogelijk is. Kan de regering hier nader op ingaan.

De beroepsprocedure loopt via de Afdeling Geschillen van Bestuur en niet via de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Welke redenen liggen hieraan ten grondslag? De leden van de D66-fractie vroegen de regering naar de mogelijkheid een aantal wetsartikelen uit het wetsvoorstel 21 087 naar het voorliggende voorstel over te brengen zodat snellere invoering mogelijk is. Het betreft de artikelen 68 en 69 waarbij sluiting van de inrichting onder de bestuursdwang gaat vallen en art. 73 inzake de intrekking van vergunningen.

De leden van de S.G.P.-fractie constateerden dat, ingevolge de memorie van toelichting, het al of niet tijdelijk herstellen van de overtreding niet direct behoeft te worden gevolgd door een besluit van het overheidsorgaan waarbij de dwangsom wordt ingetrokken. In verband met de mogelijke situatie dat een overtreder slechts tijdelijke voorzieningen treft waarmee de overtreding (tijdelijk) teniet wordt gedaan, vroegen deze leden of de beschikking, waarbij bepaald is dat de overtreder een door het bevoegde orgaan vastgestelde dwangsom verbeurt, een maximum geldigheidsduur heeft. Met andere woorden: is de oorspronkelijke beschikking waarin de dreiging met dwangsom is vervat ook effectief bij herhaalde overtreding?

Met betrekking tot het niet direct behoeven te besluiten tot intrekking van een dwangsom in geval van het (tijdelijk) herstellen van de overtreding informeerden deze leden voorts in hoeverre deze discretionaire bevoegdheid op gespannen voet kan komen te staan met het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de rechtszekerheid? Deze leden vroegen hoe het gebruik van de dwangsom als administratieve sanctie zich verhoudt tot het bestaande op de milieuwetgeving betrekking hebbende strafrechtelijke instrumentarium. Geniet het instellen van strafrechtelijke vervolging ingeval van een niet-inbare dwangsom in het algemeen de voorkeur boven sluiting van de inrichting? Deze leden verwezen hierbij naar de in de memorie van toelichting aangegeven

voorkeur voor hantering van die handhavingsinstrumenten die niet op disproportionele wijze in de continuïteit van een bedrijf ingrijpen. Voorts vroegen deze leden in hoeverre de financiële draagkracht van het overtreden een criterium vormt voor de bepaling van de hoogte van de dwangsom. Zal de beoogde financiële prikkel die van de dwangsom zou moeten uitgaan in de praktijk niet kunnen leiden tot zeer grote verschillen in de hoogte van opgelegde dwangsommen in soortgelijke gevallen tussen het grootbedrijf en het midden- en kleinbedrijf? Deze leden wilden weten hoe het bevoegde orgaan redelijkerwijs tot de afweging kan komen dat een dwangsom van een bepaalde hoogte voor een bepaald bedrijf een voldoende financiële prikkel vormt. In dit verband wezen deze leden op het feit dat de Wet economische delicten een maximum kent van slechts f 25 000. Zal toepassing van de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom in de bestuurlijke praktijk kunnen leiden tot overschrijding van het maximum als genoemd in die wet?

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen aan welke gevallen gedacht was bij het opnemen in artikel 61ap, tweede lid, van de mogelijkheid van een dwangsom in de vorm van «een bedrag ineens». Zij waren er namelijk voor beducht dat een bedrag ineens vooral bij voortdurende overtredingen in strijd kan komen met het doel dat met het opleggen van een dwangsom beoogd wordt, te weten het doen ophouden van een overtreding van een milieuwet. In hun ogen zou een bedrag ineens kunnen gaan werken als een afkoopsom. Zij vroegen de minister of hij deze vrees deelde. In dit verband vroegen deze leden ook naar de verhouding tussen «de zwaarte van het gelaedeerde belang» en «de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom» uit artikel 61ap, tweede lid. Zij konden zich namelijk voorstellen dat waardering van elk van deze beide graadmeters voor de hoogte van een dwangsom meer dan eens tot verschillende uitkomsten kan leiden. Dient in zo'n geval, zo vroegen zij, de effectiviteit voorop te staan, of de zwaarte van het getroffen milieubelang waarin een element van schadevergoeding kan worden gezien.

De leden van de P.P.R.-fractie waren beducht voor de risico's verbonden aan de mogelijkheid die in artikel 61ap, vierde lid wordt geopend van het vaststellen van een termijn waarin nog geen dwangsom is verschuldigd. Zij vroegen of deze mogelijkheid niet het gevaar in zich bergt het doel van de dwangsomregeling, namelijk een effectieve handhaving van de milieuwetgeving, te frustreren, omdat het bevoegd gezag een te lange termijn kan vaststellen dan wel de vastgestelde termijn steeds kan verlengen.

Het lid van de G.P.V.-fractie was van mening dat sluiting van een inrichting of intrekking van een vergunning (geheel of gedeeltelijk) veelal als een te zwaar middel wordt gezien. Aanvulling van het instrumentarium met de mogelijkheid een dwangsom op te leggen zou er toe kunnen leiden dat sneller dan tot nu toe wordt overgegaan tot het nemen van maatregelen door bestuursorganen. Dat zou het niveau van handhaving van de milieuwetgeving kunnen verhogen. Welke verwachtingen bestaan hieromtrent? Wordt het achterwege laten van bestuurlijke maatregelen bij gesignaleerde overtredingen van milieuvoorschriften allen toegestaan aan een onvoldoend instrumentarium, of ook aan de geringe prioriteit die bestuursorganen soms geven aan de naleving van milieuvoorschriften? Als dit laatste het geval is, zou de thans voorgestelde uitbreiding van het instrumentarium wellicht niet zo veel effecten opleveren. Dan rijst de vraag welke mogelijkheden bestaan om de prioriteitstelling van bestuurlijke organen te beïnvloeden ten gunste van de handhaving van milieuwetgeving. In hoeverre is er nog sprake van onvoldoende personeel en van onvoldoende deskundigheid? Het voorgestelde

artikel 61ap bepaalt dat een overheidsorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen kan bepalen dat een overtreder een dwangsom verbeurt indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet en indien een dwangsom passender wordt geacht dan het toepassen van bestuursdwang of de sluiting van de inrichting.

Hoe verhouden deze beide criteria zich tot elkaar? Als er staat dat een dwangsom passender wordt geacht, rijst de vraag passender voor wie of vanuit welk gezichtspunt? De duidelijkheid wordt er niet groter op doordat in de artikelsgewijze behandeling het begrip doelmatig wordt gehanteerd. Wanneer passend als doelmatig moet worden geïnterpreteerd dan zal toch zijn bedoeld de doelmatigheid met betrekking tot de bescherming van het milieu? Mag hieruit dan worden geconcludeerd dat beide criteria in feite hetzelfde zeggen?

Op blz. 6 van de memorie van toelichting wordt vermeld de mogelijkheid dat een bevoegd gezag weigert een dwangsom vast te stellen. Tegen een dergelijke weigering staat beroep open. Is het de bedoeling dat een inrichting die zich niet houdt aan de milieuvorschriften de mogelijkheid krijgt aan toepassing van bestuursdwang of aansluiting van de inrichting te ontkomen door via de administratieve rechter een dwangsom opgelegd te krijgen? Is dit niet vreemd, waar het blijkens de voorgestelde wetstekst de normale regel is dat bestuursdwang of sluiting als bestuurlijke instrumenten worden toegepast, terwijl de dwangsom een subsidiaire mogelijkheid is? Biedt de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom ook een bijdrage aan het streven overtredingen buiten het strafrechtelijke circuit af te handelen, waardoor de rechterlijke macht verder ontlast kan worden? Zo ja, is dit ook uitdrukkelijk beoogd of beschouwt de bewindsman dit als een prettige bijkomstigheid van dit voorstel?

Het lid van de R.P.F.-fractie meende dat het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid bevat voor het vaststellen van een dwangsom door bevoegde bestuursorganen. Het had zijn instemming dat bij deze uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne wordt getracht een lacune in het bestuursrecht op te lossen. Waarom is niet eerder gepoogd deze lacune te dichten? In de handhavingspraktijk van de Hinderwet is namelijk gebleken dat dit middel effectiever is dan het instrument van sluiting. Tevens had dit lid begrepen dat de dwangsom bij een bepaald soort overtredingen (onder meer het naleven van werktijd-bepalingen) geschikt zou zijn. Wel vroeg hij of de motivering dat sluiting en bestuursdwang bij deze overtredingen als disproportioneel moeten worden beschouwd nader toegelicht zou kunnen worden. Overigens kon dit lid met de strekking van dit wetsvoorstel instemmen.

3. Positie van derden-belanghebbenden

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de regeling «Dwangsom op verzoek» niet in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. Dit terwijl het wel in het wetsvoorstel vergunningen en algemene regels, in artikel 75 en verder is opgenomen, en het een, zeker voor derden-belanghebbenden, belangrijk onderdeel van de dwangsom-regeling uitmaakt.

Zoals eerder opgemerkt, waren de leden van de P.v.d.A. positief over de mogelijkheid van dwangsomregeling als zodanig. Zij vreesden echter dat handhaving desondanks in een aantal gevallen moeilijk zal blijven, met name daar waarbij het houden van een vergunning en het handhaven ervan in één bestuurslaag verenigd zijn. Deze situatie doet zich bij voorbeeld voor bij provinciale stortplaatsen en verbrandingsinstallaties in het kader van de Afvalstoffenwet. Vergunninghouder is dan bij voorbeeld Provinciale Waterstaat en bevoegd gezag de provincie.

Deze leden achtten het niet in alle gevallen waarschijnlijk, dat in situaties zoals voornoemd het bevoegd gezag een dwangsom op zal leggen of tot sluiting over zal gaan. Zou het niet wenselijk zijn, zo vroegen deze leden, om in deze gevallen het Rijk tot bevoegd gezag te verklaren.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich welke mogelijkheden derden-belanghebbenden hebben, indien wel een dwangsom aanzegging is gedaan, maar het bevoegd gezag niet tot feitelijke inning over gaat.

De leden van de fractie van D66 waren van mening dat nog regelmatig voorkomt dat door optreden c.q. nalaten van de bevoegde overheid een milieuvervuilende vergunninghouder zijn gedrag kan voortzetten, bij voorbeeld omdat de overheid bepaald gedrag gedooft. Een reden daarvoor kan zijn dat rigoreus ingrijpen van de overheid in die gevallen bestuurlijk onzorgvuldig is. In een dergelijk geval kan het bevoegd bestuur belang hebben bij een oplossing ter beperking van de vervuiling door een bedrijf (met of zonder vergunning), die gepaard gaat met zo weinig mogelijk ruchtbaarheid. Een dwangsom «op verzoek» van een derde-belanghebbende kan in zo'n situatie een oplossing bieden. Deze leden verzochten de regering daarom het voorliggend voorstel van wet met art. 75 e.v. uit het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wabm met vergunningen en algemene regels (kamerstuk 21 087) te willen uitbreiden. Deze uitbreiding achtten zij te meer van belang daar het steeds vaker zal voorkomen dat het handhavend orgaan tevens vergunninghouder c.q. vergunningplichtige is. Zo kan een provincie beheerder zijn van een stortplaats en tevens de naleving van de vergunning moeten controleren. Ook in deze gevallen moeten bij voorbeeld milieu organisaties via het middel van dwangsom de betreffende overheid tot ander gedrag kunnen brengen.

Daarnaast rees bij deze leden nog de vraag of niet ook aan een bevoegd gezag dat nalaat op te treden in het belang van het milieu, een dwangsom kan worden opgelegd. Zo kan een abrupte strenge maar noodzakelijke aanscherping van een vergunning door het bevoegd gezag onrechtmatig zijn als niet tegelijkertijd een schadevergoeding wordt aangeboden. Dit kan zich voordoen omdat het bevoegd gezag mede verantwoordelijk is voor het voortduren c.q. ontstaan van een milieuhygiënisch ongewenste toestand. In die gevallen kan het voor de vergunningverstrekkende overheid financieel aantrekkelijker zijn om zonder schadevergoeding, stapsgewijs tot aanscherping van de vergunning te komen. Een derde-belanghebbende kan dan via het doen opleggen van een dwangsom, het gedrag van het vergunningverstrekkende orgaan wijzigen, de dwangsom moet dan wel hoger zijn dan de uit te keren schadevergoeding. De dwangsom kan worden opgelegd door de «hogere toezichthoudende overheid (veelal minister of provincie). Kan de minister op deze zienswijze reageren? Acht hij opneming van een dergelijk artikel mogelijk c.q. wenselijk in het voorliggend voorstel dan wel het wetsvoorstel 21 087?

Het dwangsom opleggend orgaan heeft een bevoegdheid de dwangsom te innen. Kunnen derde-belanghebbenden invloed uitoefenen op de feitelijke incassering van de dwangsom als het betreffende orgaan inning achterwege laat, en daarmee overtredingen kunnen voortduren? Zo nee, acht de regering een dergelijke mogelijkheid voor derde-belanghebbenden gewenst?

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen welke mogelijkheden derden-belanghebbenden hebben als wel een dwangsom aanzegging is gedaan, maar het bevoegd gezag niet tot feitelijke inning overgaat. Deze leden betreurden het dat in het voorstel «de dwangsom op verzoek» niet is opgenomen. Zij vroegen naar de reden waarom deze mogelijkheid in het

wetsvoorstel vergunningen en algemene regels (21 087) wél, en in het onderhavige voorstel niet is opgenomen.

Het lid van de G.P.V.-fractie wilde weten of derden de mogelijkheid zullen krijgen beroep aan te tekenen tegen het niet opleggen van een dwangsom.

Het lid van de R.P.F.-fractie informeerde naar de mogelijkheden van derden-belanghebbenden, indien wel een dwangsom aanzegging is gedaan maar het bevoegd gezag niet tot feitelijke inning overgaat. Tenslotte betreurde dit lid dat in het wetsvoorstel geen dwangsom op verzoek is opgenomen. Hierdoor zou een duidelijke regeling van de beroepsmogelijkheden voor derden-belanghebbenden ontstaan.

4. Artikelen

Artikel 61an

De leden van de fracties van het C.D.A., P.v.d.A., V.V.D., D66, P.P.R. en R.P.F. wilden weten waarom de Mijnewet en de Destructiewet niet in het tweede lid van dit artikel zijn opgenomen, terwijl deze wetten wel in artikel 40, tweede lid van het wetsvoorstel vergunningen en algemene regels worden genoemd.

De leden van de fractie van D66 voegden hier de vraag aan toe, waarom de Wet geluidhinder wel en de Luchtvaartwet niet in dit artikel wordt genoemd, vanwege de geluidssituatie rond vliegvelden. Bestaat bij de Grondwater- en Bestrijdingsmiddelenwet geen behoefte aan het onderhavige.

Artikel 61ao

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen met het lid van de R.P.F.-fractie, of de term «Onze betrokken minister» geen nadere omschrijving behoeft in de tekst van de wet. Ook de leden van de fractie van D66 waren van mening dat dit begrip tot misverstanden kan leiden. Wie is bij voorbeeld de «betrokken minister» voor de Hinderwet. De leden van de D66-fractie voegden hier de vraag aan toe, waarom aan de «betrokken minister» niet tevens de bevoegdheid wordt gegeven, naast toepassing van bestuursdwang, om een dwangsom op te leggen.

De leden van de V.V.D.-fractie had in het derde lid van dit artikel de betrokken artikelen uit de Provinciewet gemist. Waarom worden deze hier niet vermeld?

Artikel 61ap

Het tweede lid van dit artikel bevat de mogelijkheid van een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen voor welke gevallen deze mogelijkheid toepasbaar zou kunnen zijn. In het tweede lid wordt tevens bepaald dat het vastgestelde bedrag in een redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het gelaedeerde belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of het hier gecumuleerde voorwaarden betreft of niet.

De leden van de D66-fractie verzochten de regering nader op het criterium in te gaan dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen het gelaedeerde belang en de beoogde werking van de dwangsom. Wordt de beoogde werking van de dwangsom daarbij gerelateerd aan het eventueel in geding zijnde economisch belang dan wel het belang (derhalve eventuele kosten) ter vermindering van milieuschade? Wordt ervan uitgegaan dat een dwangsom zo hoog c.q. langdurig wordt

opgelegd dat (stelselmatige) overtreding tot faillissement kan leiden of moeten de consequenties bij overtreding draagbaar zijn. Hoe moet het gestelde criterium worden toegepast bij het opleggen van eenmalige dwangsommen?

De overtreder wordt bij vaststelling van de dwangsom in de gelegenheid gesteld de overtreding ongedaan te maken. Deze leden konden zich echter voorstellen dat er geen enkele reden is voor zo'n uitstel terwijl tegelijkertijd andere bestuursdwangmiddelen niet tot een beter resultaat leiden. Mag niet aan de dwangsomoplegger zelf worden overgelaten of, en zo ja, hoelang hij de overtreder in de gelegenheid wil stellen de overtreding ongedaan te maken. Dit geldt des te sterker vanwege de rechterlijke toetsing die in de verzetprocedure kan plaatsvinden.

Ook het lid van de R.P.F.-fractie informeerde naar de mogelijkheden van een dwangsom in de vorm van een «bedrag ineens». In welke gevallen wordt deze vorm toepasbaar geacht? Komt de vorm van een bedrag ineens met name bij voortdurende overtredingen niet in strijd met het doel van een dwangsom, namelijk een goede naleving van de milieuwetgeving?

Artikel 61as

De leden van de fracties van C.D.A. en S.G.P. wilden weten wie worden bedoeld met «de andere adviseurs». Waarom worden deze niet expliciet in dit artikel vermeld?

De leden van de fractie van D66 vonden het voor de effectieve werking van het dwangsom-instrument gewenst dat de desbetreffende beschikking gepubliceerd wordt in het plaatselijk of regionaal dagblad waaruit belanghebbenden of omwonenden van de beschikking kennis kunnen nemen. Tevens kan van het feit dat de beschikking gepubliceerd wordt een preventieve werking uitgaan. Ruime bekendheid van de beschikking is met name van belang om betrokkenen bij de naleving van een ge- of verbodsbepaling in te schakelen.

De voorzitter van de commissie,
Zijlstra

De griffier van de commissie,
Hordijk