

Vergaderjaar 1989–1990

21 088

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

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 12 december 1989

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde nota van wijziging bestond in de vaste Commissie voor milieubeheer¹ nog de behoefte om nog een aantal vragen te stellen en opmerkingen over bovengenoemd wetsvoorstel te maken. Met de beantwoording hiervan acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1 Inleiding

De leden van de meeste fracties dankten de regering voor de in de memorie van antwoord verstrekte antwoorden op de vragen uit het voorlopig verslag.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden het heel merkwaardig dat het zo'n lange tijd heeft geduurd voordat de memorie van antwoord de Kamer bereikte. Temeer, daar dit wetsvoorstel vanwege het spoedeisend karakter uit het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wabm met Wabm-vergunningen en algemene regels (Kamerstuk 21 087) is gelicht. Zij gingen er vanuit, dat de nota naar aanleiding van het eindverslag de kamer nu zeer snel zal bereiken. Daarnaast waren deze leden van mening, dat ook spoed moet worden betracht bij de behandeling van het wetsvoorstel vergunningen en algemene regels, zodat fricties tussen de nieuwe wet en de bestaande wetgeving zoveel mogelijk worden voorkomen. Worden dergelijke fricties mogelijk geacht en zo ja, op welke wijze kunnen deze worden gelimiteerd?

De leden van de V.V.D.-fractie waren niet geheel bevredigd door het antwoord op hun vraag of de Raad van State niet apart advies heeft uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. Uit het antwoord blijkt dat inderdaad geen advies is uitgebracht. Hoe heeft de Raad van State doen blijken dat hij dat niet nodig achtte? Zulks blijkt immers niet uit 's Raads advies bij wetsvoorstel 21 087, vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; enz. Hoe draagt de regering kennis van 's Raads opvatting dat geen apart advies nodig was? Uit de mededeling in de marge van de memorie van toelichting (21 088 nr. 3, blz. 1): «Zie voor

¹ Samenstelling:

Leden: Dees (VVD), Lansink (CDA), K. Zijlstra (PvdA), voorzitter, Van Noord (CDA), Blauw (VVD), Tommel (D66), Te Veldhuis (VVD), Willems (Groen Links), Janmaat (Centrumdemocraten), Tegelaar-Boonacker (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Swildens-Rozendaal (PvdA), Verspaget (PvdA), Roosen-van Pelt (CDA), Esselink (CDA), Boers-Wijnberg (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Feenstra (PvdA), Van der Vaart (PvdA), Mulder-van Dam (CDA), Ruigrok-Verreijdt (PvdA), Schimmel (D66), Van Gijssel (PvdA), M. D.T. M. de Jong, Plv. leden: Korthals Altes (VVD), Van der Linden (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Houwelingen (CDA), De Grave (VVD), Eisma (D66), Nijpels (VVD), Rosenmöller (Groen Links) Brouwer (Groen Links), Laning-Boersema (CDA), Van Middelkoop (GPV), Castricum (PvdA), Huys (PvdA), Eversdijk (CDA), Koffeman (CDA), Van Leijenhorst (CDA), Melkert (PvdA), De Pree (PvdA), Niessen (PvdA), Van de Camp (CDA), Van Zijl (PvdA), Ter Veer (D66), Leerling (RPF), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA).

het advies van de Raad van State etc. kamerstuk 21 087, A.» valt niet af te leiden dat de Raad met die verwijzing instemt. Tot de normale gang van zaken behoort dat de Raad zijn oordeel laat weten naar aanleiding van adviesaanvraag, die in dit geval blijkens de gebruikelijke bewoordingen in de considerans, luidende «de Raad van State gehoord», heeft plaats gevonden. Bij een blanco advies pleegt te worden verwezen naar artikel 25 van de Wet op de Raad van State. Ook dat is niet gebeurd. Deze leden verzochten de regering haar mededeling dat zulks niet nodig was te staven.

De leden van de fractie van D66 meenden, met behoud van hun positieve oordeel over de snelle invoering van het instrument dwangsom in de Wabm, een aantal voorstellen te moeten doen die de effectiviteit van de dwangsom in hun ogen kunnen verhogen. Anders dan de minister, concludeerden deze leden dat het instrument dwangsom gelijkwaardig moet zijn aan de andere instrumenten van bestuursdwang. Toepassing moet reeds mogelijk zijn als daarmee het milieubelang gediend is.

Een verdere verbetering zagen deze leden in een versterking van de positie van derde-belanghebbenden. Enerzijds kan dit door het opnemen van een «dwangsom op verzoek» en verkorting van de termijn waarbinnen het overheidsorgaan moet beslissen van 5 maanden naar 1 maand. Anderzijds zijn de leden van de fractie van D66 van mening dat publikatie van de dwangsombeschikking de handhaafbaarheid verhoogt door grotere bekendheid bij omwonenden, naast de preventieve werking die blijkt van publikatie uit te gaan. Deze leden vroegen nadrukkelijk of deze nieuw aangetreden minister nog aanleiding ziet om tot een heroverweging te komen op die voorstellen waarop de leden de navolgende op- en aanmerkingen hadden.

2. Strekking en reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de C.D.A.-fractie meenden op de uitvoerige reactie op hun voorstel het criterium «passender» uit artikel 61ap te schrappen, terug te moeten komen. Zij waren van de noodzaak dit criterium op te nemen – ook na de toelichting van de regering – niet overtuigd. De redenering van de regering dat aansluiting is gezocht bij de nieuwe Gemeentewet (Kamerstuk 19 403) overtuigt zelfs helemaal niet. Immers in deze wet is weer uitgegaan van de bepaling in de Hinderwet en de Wet Bodembescherming. Aanleiding voor het invoeren van een *algemene dwangsomregeling in de Wabm is mede de beperking die in de praktijk is gebleken bij de toepassing van de dwangsombepaling in de Hinderwet*. Het criterium «passender» is in jurisprudentie over art. 28a Hinderwet dermate verengd dat de werking ervan uiterst beperkt is geworden. Het tweede toepassingscriterium in het voorgestelde art. 61ap, eerste lid, te weten, dat «het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet», waarborgt naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden een goede afweging door het bevoegde gezag voldoende. Uiteraard zal in een concrete situatie het bevoegde overheidsorgaan zich afvragen of het opleggen van een dwangsom in dat geval het meest geëigende middel is om het gewenste doel, te weten beëindiging van de overtreding, te bereiken. Daarvoor is de beperking van het eerste criterium niet nodig en juridische toetsing is altijd mogelijk. De aan het woord zijnde leden voelden zich in hun benadering gesterkt door het ongevraagde advies van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne dd. 13-10-1989¹. Ook de CRMH blijkt voorstander te zijn van het schrappen van het extra criterium «passender». De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de regering nogmaals – en met name reagerend op de argumentatie die de CRMH naar voren brengt – in te gaan op de

¹ Dit advies is op het commissiebureau ruimtelijk beleid ter inzage gelegd onder nummer MB 89-416.

noodzaak van het opnemen van de zinsnede «indien dat naar zijn oordeel passender is dan de toepassing van bestuursdwang of het geven van een bevel tot sluiting».

Zij vroegen de regering voorts of het toch niet gewenst is – vooruitlopend op de regeling via het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wabm met vergunningen en algemene regels (Kamerstuk VAR 21 087) – het beroep op de rechter, op grond van de Tijdelijke wet kroongeschillen, expliciet te openen en tegelijkertijd aan een termijn te binden, met name in geval van (fictieve weigering een dwangsom op te leggen. Weliswaar is op grond van de Wabm in het algemeen en dus ook bij (fictieve) weigering actie mogelijk maar deze vergt zoveel tijd, dat dit bij overtreding van milieuwetten niet acceptabel is, zo meenden de aan het woord zijnde leden.

Tenslotte vroegen zij de regering of het uit een oogpunt van rechtszekerheid en ter voorkoming van een groot aantal – boven de markt zwevende en niet meer actuele – dwangsombeschikkingen niet beter is te bepalen, dat een beschikking – indien zij voor onbepaalde tijd geldt – na een bepaalde periode bijv. een jaar moet worden heroverwogen indien de dwangsom in de loop van dat jaar niet is verbeurd. Uiteraard dienen bij heroverweging alle belanghebbenden opnieuw te worden geïnformeerd en niet alleen degene tegen wie de dwangsombeschikking zich richt, zo meenden zij.

De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie over artikel 61ap had de leden van de P.v.d.A.-fractie aangesproken. Gezien ook het advies van de CRMH ten aanzien van het eerst lid van dit artikel, was ook bij deze leden ernstige twijfel gerezen over de vraag of het eerste lid van dit artikel, te weten dat pas tot het vaststellen van dwangsom mag worden overgegaan, indien het bevoegde overheidsorgaan deze sanctie passender acht dan de toepassingen van bestuursdwang of het geven van een bevel tot sluiting, wel gehandhaafd zou moeten worden. De dwangsom zou daarbij immers een sanctiemiddel worden met een onzelfstandig karakter. Naar het oordeel van het bevoegd overheidsorgaan passender is immers een subjectieve en vage norm. Zij verwezen daarbij naar de jurisprudentie ten aanzien van artikel 28 a Hinderwet, waarbij het criterium «passender» eng wordt opgevat. Deze beperkte interpretatie van het begrip «passender» zou volgens deze leden een belemmering kunnen inhouden om het verfijnde en effectieve middel van de dwangsom op ruime schaal toe te passen. Zij stelden dan ook voor, het criterium, dat de dwangsom door het bevoegd orgaan passender geacht moet worden, te laten vervallen. Huns inziens zou het voldoende zijn, dat het belang van de bescherming van het milieu zich niet tegen het opleggen van een dwangsom in plaats van de toepassing van bestuursdwang of het geven tot een bevel van sluiting verzet. Op deze wijze zou ook tegemoet kunnen worden gekomen aan de in het voorlopig verslag door de leden van de P.v.d.A.-fractie opgeworpen vraag, of door het opleggen van een dwangsom op termijn een aanvraag voor vergunning voor een bepaalde datum zou kunnen worden afgedwongen, indien het milieubelang zich daartegen niet verzet.

Overigens wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie graag weten waarom de CRMH niet is gevraagd advies uit te brengen over het onderhavige wetsvoorstel en of toch rekening is gehouden met het op eigen initiatief uitgebrachte advies van de CRMH. Deze leden konden instemmen met het vervallen in het voorgestelde artikel 61ap tweede lid, «hetzij op een bedrag ineens, hetzij». Zij achtten het juist dat de ontsnappingsmogelijkheid die de dwangsom ineens zou kunnen beiden, op deze wijze in het definitieve wetsvoorstel wordt uitgesloten.

De regering erkent dat rechtsongelijkheid in het handhavingsbeleid kan ontstaan bij het ook door de leden van de P.v.d.A.-fractie ondersteunde

principe van de decentralisatie. Deze leden vroegen welke mogelijkheden de regering ter beschikking staan om, met inachtneming van het decentralisatieprincipe, al te grote rechtsongelijkheid te voorkomen. Wordt overwogen om na enige ervaring met deze wijze van handhaving van milieuwetten te onderzoeken of er noodzaak is om te streven naar gelijkheid van rechtstoedeling?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen, of het niet de rechtszekerheid ten goede zou komen, wanneer ten aanzien van alle beschikkingen met betrekking tot de oplegging van een dwangsom en tot de intrekking van een dwangsombeschikking, voor zowel direct-, als derden-belanghebbenden, een expliciet TWK-beroep op grond van de Tijdelijke Wet Kroongeschillen open zou worden gesteld. Is de regering bereid, hieraan te voldoen?

Daarnaast achtten deze leden het wenselijk te bepalen dat de reactie op een verzoek tot het vaststellen van een dwangsom uiterlijk binnen een maand zou moeten worden gegeven. Wat verzet zich ertegen, om de in het wetsvoorstel vergunningen en algemene regels (art. 76 a) bepaalde termijn van een maand ook in deze wet op te nemen?

Bij de leden van de V.V.D.-fractie reeds met betrekking tot de vaststelling van de dwangsom, zoals geregeld in artikel 61ap, in het bijzonder het tweede lid, de vraag of hier niet eigenlijk van een boete of administratieve sanctie sprake is en niet van een dwangsom in de gebruikelijke zin des woords. In het burgerlijk recht pleegt een dwangsom van te voren, bij het sluiten van de overeenkomst, te worden overeengekomen als sanctie op de niet-naleving van de verplichtingen die bij die overeenkomst worden aangegaan. In bestuursrechtelijke zin zou men nu denken dat een dwangsom een reeds bij de vergunningverlening vastgesteld bedrag is, dat de vergunninghouder verbeurt, indien hij de bij vergunning opgelegde voorwaarden overtreedt. Daarbij is zeer wel de nuancering mogelijk die de tweede volzin van artikel 61ap, tweede lid, beoogt. De regeling van artikel 61ap wekt evenwel de indruk dat het betrokken overheidsorgaan de dwangsom pas bepaalt, indien de wet reeds is overtreden. Dat nu heeft meer gemeen met het begrip boete of administratieve sanctie dan met het aan het burgerlijk recht ontleende begrip dwangsom. Dit onderscheid is van meer dan alleen taalkundige betekenis. Is sprake van een te voren aanvaarde dwangsom die ingeval van overtreding van het met de dwangsom beschermde belang, wordt verbeurd, dan zijn vermoedelijk andere regels van rechtsbescherming van toepassing dan wanneer de overheid achteraf een administratieve boete oplegt, ook al wordt die met dwangsom aangeduid. Aangenomen moet immers worden dat de strikte regels die artikel 6 van het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden stelt aan het strafrecht en ander sanctierecht, van toepassing zullen zijn. Deelt de regering deze mening? Is zij in het bevestigende geval van oordeel dat aan die eisen is voldaan? Wil zij in het geval zij de eerste vraag ontkennend beantwoordt, die ontkenning toelichten?

Deze kritische vragen moeten niet worden misverstaan in de zin dat de aan het woord zijnde leden zich tegen straffe middelen tot handhaving van normen, in het bijzonder milieunormen, zouden verzetten. Integendeel, zij waren van oordeel dat het belang van de handhaving van de onderwerpelijke normen is gediend met het betreden van nieuwe paden en zij zeiden de toepassing van onorthodoxe middelen geenszins te schuwen. Zij onderkennen ook dat met het middel dwangsom het beoogde doel – handhaving van de norm – veelal kan worden bereikt zonder dat tot een verderstreckend middel als sluiting behoeft te worden overgegaan. De variatie in dwangmiddelen, die een aan de omstandigheden aangepaste sanctie mogelijk maakt, achtten deze leden nuttig. Gelet op eerdere beslissingen die het Europese Hof inzake de Rechten

van de Mens te Straatsburg en het Europese Hof van Justitie te Luxemburg hebben genomen waarbij de Nederlandse wet is getoetst aan internationale verdragen, waren de vragen van deze leden ingegeven door zorg dat de voorgestelde regeling de toets der rechterlijke kritiek niet zal doorstaan. Het is immers één der eerste plichten van de wetgever ervoor te zorgen dat de wet in overeenstemming is met de Grondwet en de internationale verdragen. De vraag is mede van belang nu beroep tegen de oplegging van een dwangsom niet volgens de Wet Arob maar volgens de Tijdelijke wet kroongeschillen mogelijk is. De geschetste risico's worden daardoor slechts vergroot. Deze risico's wensten deze leden te vermijden, aangezien zij de uitbreiding van het sanctiepakket op zichzelf toejuichten.

De leden van de fractie van D66 waren niet overtuigd door de argumenten van de minister om het subsidiaire karakter van het instrument dwangsom te behouden. Deze leden waren veeleer tot de conclusie gekomen dat alleen het milieubelang bepalend moet zijn om het instrument toe te passen. Het aanvullend karakter van de dwangsom wordt door de minister verdedigd met zowel een materieel als een formeel argument. De minister stelt dat het criterium «passender» ertoe strekt het bestuursorgaan te brengen tot een expliciete afweging tussen de verschillende instrumenten. De leden van de fractie van D66 meenden echter dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in dezen de beginselen van evenredigheid en motiveringsplicht, voor de beoogde doelstelling toereikend zijn.

Meer formeel van aard is in dit verband de verwijzing van de minister naar de nieuwe Gemeentewet (kamerstuk II, 85/86, 19 403 nr. 3) die als aanvullend bestuurlijk sanctiemiddel ten opzichte van de bestuursdwang wordt gezien. In het advies van de CRMH aan de minister wordt echter gesteld dat bij de redactie van de nieuwe Gemeentewet aansluiting is gezocht bij de betreffende wettekst van de huidige Hinderwet. De verwijzing van de minister bij dit wetsvoorstel naar de nieuwe Gemeentewet die op zijn beurt gebaseerd is op de Hinderwet, welke dan tenslotte via dit wetsvoorstel wordt aangepast, kwam deze leden voor als een per definitie sluitende redenering, maar kon hen niettemin niet overtuigen.

Anders dan de memorie van toelichting, komt de CRMH op grond van de Hinderwet-jurisprudentie tot de conclusie dat het criterium «passender» bij toepassing van de dwangsom wel degelijk als een reële beperking van de toepasbaarheid kan worden gezien. Dit sterkte de leden van de fractie van D66 in hun overtuiging dat, althans in elk geval voor de milieuwetgeving, de dwangsom een even waardig instrument naast de bestuursdwang moet worden. Zij sloten niet uit dat deze zienswijze kan leiden tot wijziging van de nieuwe Gemeentewet, maar achten beantwoording van deze vraag nu minder relevant.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat tegen een (fictieve) weigering om een dwangsom op te leggen beroep open staat op grond van de Tijdelijke wet kroongeschillen. De wachttijd voor de derde belanghebbenden in dat geval van 5 maanden achtten deze leden echter onaanvaardbaar lang. Met de CRMH waren zij dan ook van mening dat de beslissingstermijn op uiterlijk een maand moet worden gesteld. Een bepaling analoog aan art. 76 van het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wabm met vergunningen en algemene regels kan hierin voorzien.

Over de vraag wanneer beroep openstaat op grond van de Tijdelijk wet kroongeschillen bestaat twijfel. Ware het dan niet aan te bevelen voor zowel direct-, als derden belanghebbenden expliciet beroep op grond van de Tijdelijke wet kroongeschillen open te stellen? (zie ook Milieu en Recht dd. 8 september '89, D. van der Meijden).

Voor de leden van de fractie Groen Links stond voorop dat de reikwijdte van de dwangsom zo groot mogelijk dient te zijn en dat het derhalve wenselijk is dat dit sanctiemiddel zoveel mogelijk een zelfstandig karakter krijgt. Deze leden gaven er de voorkeur aan dit sanctiemiddel een nevensgeschikte positie te geven naast de bestuursdwang en het bevel tot sluiting. Een nevenschikking van sanctiemiddelen onder het centrale criterium «belang van de bescherming van het milieu» waarborgt dat het bevoegd gezag steeds nagaat met welke sanctie de betrokken overtreding juist vanuit het belang van milieubescherming het meest effectief tegemoet kan worden getreden. Zij waren dan ook niet overtuigd door de argumentatie van de regering om het criterium «passender» in het eerste lid van artikel 61ap te handhaven. Deze leden vonden het criterium «belang van de bescherming van het milieu» voldoende waarborgt dat het bevoegd gezag zal kiezen voor het meest passende instrument. De leden van de fractie Groen Links waren van mening dat een onzelfstandig karakter van de dwangsom zoals in het voorstel geregeld, de intensivering van het handhavingsbeleid nodeloos belemmert. Zij wezen erop dat in de praktijk blijkt dat bestuursorganen vaak terugschrikken voor gebruik van de zware middelen van bestuursdwang en sluiting. De aan het woord zijnde leden verwachtten daarom dat schrappen van het begrip «passender» de handhaving van het milieurecht zeer ten goede zou komen zeker ook omdat de sanctie dan mogelijk wordt bij het aanbrengen van voorzieningen of om een vergunningaanvraag af te dwingen. Zij verwezen in dit verband naar het unanieme advies van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne in deze zin.

De leden van de fractie Groen Links reageerden met instemming op het bij nota van wijziging schrappen van de mogelijkheid van een dwangsom in «een bedrag ineens». Zij maakten van de gelegenheid gebruik de leden van de P.P.R.-fractie uitvoerig dank te zeggen voor de inzet waarmee en de wijze waarop zij in het voorlopig verslag van hun zienswijze hadden doen blijken. Ook gaven zij te kennen het eens te zijn met de terzake door de leden van de P.P.R.-fractie in het voorlopig verslag geuite bezwaren tegen de dwangsom in een bepaald bedrag ineens. Zij waren dan ook tevreden dat de regering bij nadere beschouwing evenmin behoefte bleek te hebben aan deze mogelijkheid.

De leden van de fractie Groen Links informeerden naar de verhouding tussen «de zwaarte van het gelaedeerde belang» en «de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom» uit artikel 61ap. Zij waren ingenomen met het standpunt van de regering dat bij weging van de beide graadmeters de effectiviteit voorop dient te staan. Ook het uitgangspunt dat het bedrag van de dwangsom ruimschoots hoger dient te zijn dan het geschatte financiële voordeel dat de overtreder bij de overtreding heeft, had hun instemming. De effectiviteit leek hen met dat laatste uitgangspunt zeer gediend. Toch was voor deze leden enige onduidelijkheid blijven bestaan. Zij vroegen de regering of het vol te houden is dat bij een zo duidelijke keuze voor de effectiviteit de beide graadmeters uit het tweede lid van artikel 61ap gelijkelijk bepalend zijn voor de hoogte van de dwangsom. Deze leden meenden dat de uitspraken in de memorie van antwoord over het primaire belang van de effectiviteit erop duiden dat de graadmeter «de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom» in wezen de bepalende dient te zijn. Zij vroegen de regering om een reactie op dit punt.

De leden van de fractie Groen Links waren niet geheel tevreden met het antwoord op de vraag naar de termijn waarin nog geen dwangsom is verschuldigd. Zij konden zich voorstellen dat een dergelijke termijn gehanteerd wordt voor het ongedaan maken van de overtreding. Maar zij meenden dat het minder passend is zo'n termijn te hanteren voor het voorkomen van verdere schade aan het milieu. Zij vroegen de regering of het mogelijk is artikel 61ap, vierde lid toe te spitsen op een termijn-

zonder-dwangsom voor het ongedaan maken van de overtreding, en dus het voorkomen van verdere schade aan het milieu niet onder zo'n termijn te laten vallen.

De leden van de S.G.P.-fractie merkten op dat in de memorie van antwoord wordt verwezen naar het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet). In het desbetreffende voorlopig verslag hadden ook de leden van de S.G.P.-fractie te kennen gegeven moeite te hebben met de figuur van een bestuurlijke dwangsom in de vorm zoals deze in voornoemd wetsvoorstel is neergelegd. Deze leden verzetten zich niet tegen het middel van de dwangsom als zodanig, maar stonden een stringenter, geclausuleerd gebruik van dit sanctie-instrument voor. In dat verband overwogen zij de wenselijkheid van een rechterlijke uitspraak vooraf. De individuele burger die door dit sanctie-instrument kan worden getroffen, verkeert immers ten opzichte van het gemeentebestuur in een relatief zwakke positie. Overigens konden deze leden leven met de gedachte dat de dwangsom als sanctie-instrument in de milieuwetgeving zwaarder sancties, zoals sluiting en bestuursdwang. Wel gaven zij te kennen dat de opmerking in de memorie van antwoord dat het niet de bedoeling is het bevoegde gezag op te zadelen met een zware bewijslast hen enigszins vreemd voorkwam. Moet hieruit worden opgemaakt dat deze bewijslast dan maar afgeschoven moet worden op degene die door een dwangsom getroffen wordt? Vervolgens plaatsten deze leden een kanttekening bij het onzelfstandige karakter van de voorgestelde dwangsbepaling. De dwangsom wordt slechts gezien als een aanvullend middel. Hoe valt dit te rijmen met het door de regering beleden standpunt dat er vanuit het oogpunt van milieubeleid geen enkele reden is om de ruimte voor toepassing van de dwangsom onnodig te beperken? Is de intensivering van het handhavingsbeleid niet juist gediend met de toekenning van een zelfstandig karakter aan de dwangsbepaling? Tenslotte informeerden deze leden naar de omstandigheden onder welke het bevoegd gezag zou kunnen besluiten niet tot invordering van een dwangsom in te gaan. Hoever strekt zich hier de discretionaire bevoegdheid uit?

De leden van de G.P.V.-fractie waren niet overtuigd van de noodzaak of wenselijkheid het middel van de dwangsom alleen toepasbaar te achten indien dit passender is dan bestuursdwang en sluiting. In de memorie van antwoord (blz. 3) wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is het bevoegd gezag op te zadelen met een zware bewijslast. Deze leden meenden echter dat de handelingen van het bevoegd gezag er niet zoveel toe doet, zolang in de jurisprudentie (artikel 28a Hinderwet) het criterium «passender» eng wordt opgevat. Een adequate benutting van dit sanctie-instrument is daardoor slechts deels mogelijk. Daarom vroegen deze leden of het geen aanbeveling verdient de dwangsom tot een zelfstandig sanctiemiddel te verheffen. Het feit dat in de nieuwe Gemeentewet de dwangsom vooralsnog als een aanvullend sanctiemiddel wordt beschouwd, neemt niet weg dat in elk geval in de milieuwetgeving voor de dwangsom een meer zelfstandige rol kan zijn weggelegd. Waarom zou men bevreesd moeten zijn voor het aan de bevoegde gezagen toekennen van meer vrijheid bij het gebruiken van de onderscheiden sancties? Meer in het bijzonder vroegen de leden van deze fractie of de dwangsom geen effectief middel kan zijn in het geval dat een bedrijf (nog) geen vergunning heeft verkregen. Immers, door het bepalen van een dwangsom op termijn kan het aanvragen van een vergunning worden gestimuleerd of kan het aanbrenge van milieuvorzieningen worden afgedwongen. Deze leden waren niet overtuigd door de stelling (memorie van antwoord, blz. 4) dat stopzetten van een

inrichting noodzakelijk zou zijn totdat een vergunning is verleend. Vaste jurisprudentie is immers dat een beslissing tot sluiting doorgaans wordt geschorst om de in overtreding zijnde inrichting de gelegenheid te geven te voldoen aan de wettelijke vereisten. Is in gevallen van onwil of laksheid de dwangsom in die gevallen niet een meer effectieve sanctie? De leden van de G.P.V.-fractie vonden het wetstechnisch weinig fraai en voor de burger verwarrend dat vaststelling en intrekking op verzoek van de dwangsom vatbaar is voor beroep op grond van de Tijdelijke wet kroongeschillen, terwijl voor de ambtshalve intrekking een Arbo-procedure geldt. Ziet de regering mogelijkheden hier meer eenheid in rechtsgang aan te brengen?

3. Positie van derden-belanghebbenden

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren niet overtuigd door de argumenten van de zijde van de regering om de «dwangsom op verzoek» niet in dit wetsvoorstel op te nemen. Gezien de kans dat het voorstel vergunningen en algemene regels niet op korte termijn in de Kamer zal worden behandeld, achtten zij het van belang, dat deze «dwangsom op verzoek» nu al in deze wet wordt geïntroduceerd. Zij vroegen de regering in haar reactie op het eindverslag hier uitvoerig op in te gaan.

De minister ziet geen reden, zo merkten de leden van de fractie van D66 op, een aparte «dwangsom op verzoek» op te nemen in het voorliggende wetsvoorstel nu daarvoor een algemene bepaling is opgenomen in art. 76 in het wetsvoorstel vergunningen en algemene regels. Aangezien het voorliggend voorstel zal opgaan in de vergunningen en algemene regels, was het deze leden niet duidelijk wat er tegen het nu reeds opnemen van een «dwangsom op verzoek» in dit wetsvoorstel is.

4. Artikelen

Artikel 61an

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren niet overtuigd door de argumenten van de regering om de dwangsomregeling niet van toepassing te verklaren ten aanzien van overtreding van de regels, gesteld bij of krachtens de Destructiewet en de Mijnwet 1903. Vergunningen op grond van deze wetten komen wel volgens de procedure van de Wabm tot stand. Met name ten aanzien van de Mijnwet konden deze leden zich niet vinden in de overwegingen van de regering. Huns inziens heeft de discussie over de wijzigingen van de Mijnwet, zoals die de laatste jaren in de Kamer is gevoerd, juist ten volle het belang van handhaving en regelgeving ten aanzien van de milieu-aspecten van de mijnwetgeving aangetoond. Deze leden vroegen dan ook, de dwangsom mogelijk te maken voor de Mijnwet en de Destructiewet.

De leden van de fractie van D66 waren niet overtuigd van de argumenten om dit voorstel niet op de Mijnwet 1903 en Destructiewet toe te passen. Welke feitelijke bezwaren gelden nu tegen die opname?

Artikel 61ao

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen waarom dit artikel de betrokken Minister bij het toepassen van bestuursdwang verplicht tot het geven van een schriftelijke waarschuwing vooraf, terwijl dit niet is bepaald bij het toepassen van de dwangsom. Licht het niet in de rede in dit laatste geval ook een vooraankondiging wettelijk verplicht te stellen, analoog aan het bepaalde in artikel 61ao, eerste lid?

Artikel 61as

De minister ziet, aldus de memorie van antwoord weinig heil in het voorstel van de leden van de fractie van D66 om een publikatieplicht van de dwangsombeschikking in te stellen gezien de extra bestuurslast die daaruit voortvloeit. Inderdaad betekent het publiceren van overheidsbesluiten in dag- en weekbladen een extra bestuurslast. Dat geldt derhalve voor alle te publiceren beschikkingen in het kader van de Wabm. De rechtvaardiging voor deze extra bestuurslast behoeft daarom niet alleen voort te vloeien uit een verhoogde effectiviteit van de maatregel. Toch is met name verhoging van de effectiviteit van de dwangsom reden tot het voorstel om een publikatieplicht voor te schrijven. Bij het opleggen van de dwangsom ligt de effectiviteit van het instrument in de handhaafbaarheid, hetgeen hier betekent dat een overtreding wordt geconstateerd. Is de dwangsom verbonden aan de tijdsduur waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt, dan behoeven er vanuit het oogpunt van handhaving weinig problemen verwacht te worden. Een enkele officiële waarneming aan het eind van de periode is toereikend. Gaat het echter om dwangsommen die gekoppeld worden aan (onrechtmatig) handelen c.q. nalaten, dan is er wel een probleem om de overtreding te kunnen constateren. Een grote bekendheid bij de omwonenden over deze opgelegde dwangsom verhoogt de kans dat overtredingen (tijdig) geconstateerd worden. Daar zal zeker ook een preventieve werking van uitgaan naar degene aan wie de dwangsom is opgelegd. Ook publikatie van de maatregel als zodanig zal naar de mening van deze leden al preventief werken. Deze voordelen worden door de minister niet ontkend, noch weersproken.

Juist is wel dat ook de beschikkingen volgend op de dwangsom eveneens gepubliceerd moeten worden. Er is echter naar de mening van deze leden geen reden aan een verzuim van deze vormvoorschriften ook zware juridische gevolgen ten aanzien van de geldigheid van de beschikkingen te verbinden. Dit behoeft dan ook geen beletsel voor verplichte publikatie te zijn. Wel is voorstelbaar dat het verzuim een beschikking te publiceren, inhoudende beëindiging van de dwangsomoplegging, onrechtmatig is. De minister meent dat niets het bevoegd gezag belet de beschikking uit eigener beweging te publiceren. Rechtsens is dit juist maar publikatie zal stellig als extra sanctie ervaren worden, zekere gezien de gevoeligheid die veel bedrijven vanuit commercieel oogpunt voor milieu-overtredingen hebben. Deze leden meenden dat overheden die vanwege de bovengenoemde gevoeligheid van publikatie weerhouden worden feitelijk via het verplicht publiceren geholpen worden.

Tenslotte stelden de leden van de fractie van D66 dat verplichte publikatie van de dwangsombeschikking de effectiviteit van het instrument zodanig zal doen toenemen dat het rendement per saldo positief zal zijn. Of er sprake zal zijn van «extra bestuurslast» zal dan in de periodieke evaluatie bepaald kunnen worden.

De voorzitter van de commissie,
Zijlstra

De griffier van de commissie,
Hordijk