

Vergaderjaar 1989–1990

21 088

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

Nr. 9

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 12 maart 1990

#### **1. Inleiding**

Om te beginnen wil ik de leden van de fracties bedanken voor de snelheid waarmee het eindverslag bij dit wetsvoorstel is uitgebracht. De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op dat naar hun oordeel 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. Het belang van een spoedige behandeling van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels wordt door mij onderschreven. Het is evenwel juist de omvang van de in dat wetsvoorstel begrepen materie geweest, alsmede de verwachting omtrent de duur van de behandeling daarvan, die er toe heeft geleid een afzonderlijk wetsvoorstel Dwangsom op te stellen. Omdat de beoogde dwangsom-regeling eerder in werking zal treden dan de regeling van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels, is het onderhavige wetsvoorstel volledig afgestemd op de bestaande milieuwetgeving. De vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A., of fricties tussen de nieuwe wet en de bestaande wetgeving mogelijk worden geacht, kan dan ook ontkennend worden beantwoord.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden nogmaals de vraag aan de orde waarom de Raad van State niet afzonderlijk advies is gevraagd over dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is als het ware een afsplitsing van het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels. De Raad van State heeft over dat wetsvoorstel advies uitgebracht. Dit advies is in de blauwe stukken opgenomen. Punt 28 van het advies heeft onder meer betrekking op de dwangsomregeling. In het nader rapport is op de opmerkingen van de Raad terzake ingegaan. Het onderhavige wetsvoorstel omvat een – naar omvang gemeten – zeer gering deel van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels. Het wijkt inhoudelijk niet en naar vorm alleen redactioneel van dat wetsvoorstel af. Ten aanzien van de afsplitsing is overwogen of de Raad van State over het daardoor ontstane «nieuwe» wetsvoorstel nogmaals zou moeten worden gehoord. Daarbij is geconstateerd dat de geringe afwijkingen van het «grote» wetsvoorstel niet verder gingen dan de redactionele wijzigingen die ter gelegenheid van een nader rapport nog

al eens plegen te worden aangebracht in ontwerpen van regelingen. De conclusie van de overwegingen luidde dan ook dat het opnieuw horen van de Raad van State niet nodig was en dat het advies van de Raad over het «grote» wetsvoorstel het onderhavige wetsvoorstel mede dekte. De Raad is daarover niet geraadpleegd, evenmin als dat pleegt te gebeuren bij wijzigingen als hiervoor bedoeld. De ministerraad heeft met deze procedure ingestemd. De Raad van State heeft uiteraard wel kennis kunnen nemen van de gevolgde procedure. Dit heeft niet tot stappen van de Raad in de richting van mijn ambtsvoorganger of van mij geleid.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een heroverweging van een aantal eerder door hen gedane voorstellen. In het onderstaande zal ik hierop terugkomen.

## **2. Strekking en reikwijdte van het wetsvoorstel**

De leden van bijna alle fracties maakten opmerkingen of stelden verdere vragen over het element «passender» als criterium voor het gebruik van de dwangsom. Daarbij werden nog enkele opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen de dwangsom in de Hinderwet en die in het ontwerp voor de nieuwe Gemeentewet. Het lijkt daarom goed eerst in het kort op die verhouding in te gaan.

Het voorstel om de dwangsom als instrument in de Gemeentewet op te nemen, werd gedaan in het eindrapport van de Werkgroep Herziening Gemeentewet, uitgebracht op 20 oktober 1980. Het criterium voor de toepassing ervan werd daarin als volgt geformuleerd: oplegging van een dwangsom zou zijn toegestaan als bestuursdwang «redelijkerwijs onmogelijk moet worden geacht, dan wel als ondeugdelijk middel moet worden beschouwd.» Tijdens de behandeling van een wijziging van de Hinderwet (Kamerstukken II 1980/81, 15 027, nr. 37) werd op 16 oktober 1980 het amendement ingediend dat de dwangsom in de Hinderwet zou introduceren. De formulering ervan, behalve die van het criterium, was kennelijk aan het voorstel voor de Gemeentewet ontleend. Dat criterium werd daarna nog gewijzigd en kwam daarmee te luiden, zoals het nu in de Hinderwet nog luidt. Het door de werkgroep voor de Gemeentewet voorgestelde criterium werd opgenomen in het voorstel voor een nieuwe Gemeentewet. Nadat de Raad van State over dat wetsvoorstel advies had uitgebracht, werd het criterium aangepast aan dat van de Hinderwet, zij het dat het in verband met de veel algemener strekking van de Gemeentewet ook iets algemener werd geformuleerd. Vanuit de Tweede Kamer werd vervolgens – in het voorlopig verslag over het wetsvoorstel voor een nieuwe Gemeentewet – deze aanpassing fors bekritiseerd, omdat daardoor de toepassing van de dwangsom te gemakkelijk zou worden gemaakt.

Nadat de regering op deze kritiek heeft gereageerd in de memorie van antwoord, is in het eindverslag niet meer op het punt van het criterium teruggekomen. Ten aanzien van de toepassing van dit instrument in de sfeer van de milieuwetgeving constateer ik nu dat de leden van alle fracties die een bijdrage leverden aan het eindverslag, evenals – blijkens zijn advies – de Centrale raad voor de milieuhygiëne, van oordeel zijn dat daar een verdere versoepeling van het criterium gerechtvaardigd is. De leden van de fracties van Groen Links en van de S.G.P. motiveerden dit expliciet met een verwijzing naar de intensivering van het handhavingsbeleid. Na de aanvankelijke aarzeling van de zijde van de regering, die vooral gebaseerd was op de tegenkanting vanuit de Kamer tegen de voorstellen bij het wetsvoorstel voor de nieuwe Gemeentewet, ben ik nu graag bereid aan het breed gedragen verlangen tot schrapping van het criterium tegemoet te komen. Daartoe zend ik u, tegelijk met deze nota, een nota van wijzigingen.

De in de memorie van antwoord gehanteerde term «bewijslast»,

waaraan de leden van de fracties van de S.G.P. en het G.P.V. in hun uiteenzetting over het begrip «passender» refereerden, moet niet in de sfeer van de verdeling van de bewijslast tussen overheid en overtreder worden gezien, zoals de leden van de eerstgenoemde fractie lijken te veronderstellen. Met de betrokken passage in de memorie van antwoord (bladzijde 3, paragraaf 2, regel 17-18) werd slechts beoogd aan het criterium «passender» een zodanige uitleg te geven, dat het bevoegd gezag bij de keuze tussen het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom niet in onredelijke mate zou worden beperkt.

Overigens ben ik van mening dat het schrappen van bovenbedoeld criterium niet de mogelijkheid meebrengt het aanvragen van een vergunning af te dwingen in gevallen waarin een inrichting al zonder vergunning in werking is, een onderwerp waarop de leden van de fracties van de P.v.d.A., Groen Links en het G.P.V. nog terugkwamen. Het doel van de dwangsomoplegging is een einde te maken aan een situatie die niet in overeenstemming is met de geldende verboden en verplichtingen. Dit kan in bedoelde gevallen niet worden bereikt door het afdwingen van een vergunningaanvraag, omdat de overtreding bestaat uit het in werking zijn van de inrichting zonder een daartoe verleende vergunning. Het enkele feit dat een vergunning wordt aangevraagd, kan de overtreding niet opheffen. Er rest in zulke gevallen niets anders dan het buiten werking stellen van de inrichting totdat een vergunning is verleend. Door zo snel mogelijk een toereikende vergunningaanvraag in te dienen kan degene die de inrichting drijft, ertoe bijdragen dat de termijn van buitenwerkingstelling niet langer zal duren dan nodig is.

Door de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en D66 is gewezen op de wenselijkheid, voor derden-belanghebbenden expliciet beroep op de Kroon open te stellen tegen een beschikking, waarbij wordt geweigerd te voldoen aan een verzoek tot vaststelling van een dwangsom. Het antwoord hierop hangt nauw samen met de vraag een regeling betreffende de «dwangsom op verzoek» op te nemen, op welke vraag ik in paragraaf 3 uitvoerig zal ingaan. Kortheidshalve verwijs ik daarom naar die paragraaf.

De leden van de fractie van het C.D.A. suggereerden heroverweging van een opgelegde dwangsom na bij voorbeeld een jaar verplicht te stellen, indien in de loop van dat jaar niet een dwangsom is verbeurd. Ik onderschrijf dat een dergelijke heroverweging nodig is, uit een oogpunt van rechtszekerheid en om te voorkomen dat niet meer actuele dwangsombeschikkingen gedurende lange tijd in stand blijven. Naar mijn mening verdient een recht van degene aan wie de dwangsom is opgelegd, om om intrekking van de dwangsombeschikking te vragen, echter de voorkeur boven een verplichting voor het bevoegd gezag tot heroverweging. Ik acht de kans dat het tijdig tot een heroverweging komt, het grootst als het initiatief daartoe uitdrukkelijk wordt gelegd bij degene, die het meeste belang heeft bij intrekking van de dwangsombeschikking, zoals in het wetsvoorstel is gebeurd. Overigens wil ik er op wijzen dat het bevoegd gezag altijd de bevoegdheid heeft om een dwangsombeschikking die voor onbepaalde tijd is vastgesteld, in te trekken als het meent dat zij geen functie meer heeft.

In paragraaf 1 van deze nota is uiteengezet, waarom de Raad van State niet is gevraagd over het onderhavige wetsvoorstel afzonderlijk advies uit te brengen. Om vergelijkbare redenen is ook de Centrale raad voor de milieuhygiëne (Crmh) niet gevraagd advies uit te brengen over dit wetsvoorstel. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hiernaar. Bij de opstelling van de memorie van antwoord en de daarbij behorende nota van wijziging is in zo verre rekening gehouden met het op eigen initiatief uitgebrachte advies, dat het standpunt van de Crmh over de mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom in de vorm van «een bedrag ineens»

mede een rol gespeeld heeft bij de beslissing om deze mogelijkheid uit het wetsvoorstel te schrappen. Bij de voorbereiding van de onderhavige nota is het advies eveneens betrokken.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen of overwogen wordt om, na enige ervaring met deze wijze van handhaving van milieuwetten, te onderzoeken of er noodzaak is om te streven naar gelijkheid van rechtstoedeling. Zoals in de memorie van antwoord reeds is opgemerkt, kan waar verschillende bestuursorganen dezelfde bevoegdheden hebben, een zekere ongelijkheid in gebruikmaking van toepassing hiervan ontstaan. De noodzaak om al te grote rechtsongelijkheid te voorkomen, is altijd aanwezig. Naar mijn oordeel is een veronderstelde ongelijkheid van rechtstoedeling echter primair een zaak die de rechter, naar aanleiding van een daartoe ingesteld beroep, kan herstellen. Een onderzoek naar de noodzaak om te streven naar rechtsgelijkheid wordt derhalve thans niet overwogen.

De vergelijking die de leden van de V.V.D.-fractie maken met de civiel-rechtelijke dwangsom, lijkt op een misverstand te berusten. De door deze leden dwangsom genoemde figuur wordt over het algemeen aangeduid als boete die wordt bedongen bij het aangaan van een overeenkomst. In het bestuursrecht komt een vergelijkbare figuur voor in de vorm van de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid, die kan worden verbonden aan vergunningen of ontheffingen. De burger-rechtelijke dwangsom daarentegen wordt door de rechter opgelegd, op verzoek van degene die constateert of vreest dat door een ander inbreuk is of zal worden gemaakt op zijn (verzoekers)rechten, of dat die ander niet aan zijn verplichtingen jegens de verzoeker heeft voldaan of zal voldoen. De strekking van de dwangsomoplegging is dan inbreuk of verdere inbreuk te voorkomen c.q. voldoening (alsnog) af te dwingen. De bestuursrechtelijke dwangsom komt naar strekking met die van het burgerlijk recht overeen, met dit verschil dat de bestuursrechtelijke dwangsom pas kan worden opgelegd, nadat een overtreding is geconstateerd. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is het doel van de dwangsom het voorkomen van voortzetting of herhaling van de overtreding en het voorkomen of zoveel mogelijk beperken van verdere nadelige gevolgen van de betrokken overtreding voor het milieu. Het karakter hiervan is preventief en reparatoir optreden. Hierin ligt ook het onderscheid met de administratieve boete, die een repressieve reactie op een gepleegde overtreding inhoudt. Gelet op het geschetste karakter van de dwangsom als «pressiemiddel» ben ik van mening dat de eisen, die artikel 6 van het Europese Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden stelt aan het sanctierecht, niet van toepassing zijn op de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regeling. Overigens kan de door een dwangsom getroffen tegen de dwangsomoplegging in beroep gaan bij de onafhankelijke rechter, op de wijze zoals in het wetsvoorstel is voorzien.

De leden van de fractie van Groen Links hadden behoefte aan een nadere verduidelijking van de verhouding tussen «de zwaarte van het gelaedeerde belang» en «de beoogde werking van het opleggen van een dwangsom» uit artikel 61ap. Zij vroegen of een zo duidelijke keuze van de regering voor de effectiviteit er niet op duidt dat de graadmeter «de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom» in wezen de bepalende dient te zijn. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, zijn beide criteria samen bepalend voor de hoogte van de dwangsom. Want alleen door het hanteren van beide criteria kan worden vastgesteld bij welk bedrag de dwangsom niet alleen voldoende hoog is om het doel te bereiken, maar ook voldoet aan de eis van evenredigheid. Niet iedere hoogte waarbij een dwangsom effectief is, is immers zonder meer evenredig met de zwaarte van het gelaedeerde belang. Zo zal vermoedelijk met een dwangsom van honderduizend gulden per

overtreding kunnen worden voorkomen dat een verbod om tijdens het werken met lawaaiproducerende machines de deuren van een inrichting open te laten staan, herhaaldelijk wordt overtreden. Maar een dergelijk bedrag staat niet in verhouding tot de ernst van de overtreding.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen of het mogelijk is artikel 61ap, vierde lid, toe te spitsen op een termijn-zonder-dwangsom voor het ongedaan maken van de overtreding en derhalve het voorkomen van verdere schade aan het milieu niet onder zo'n termijn te laten vallen. Aan deze redenering ligt de – mijns inziens juiste – gedachte ten grondslag, dat het bevoegd gezag kan bepalen dat een dwangsom mede betrekking heeft op het door de overtreder treffen van maatregelen, die nodig zijn om verdere nadelige gevolgen van de betrokken overtreding voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Naar mijn mening brengt het karakter van het middel «dwangsom» wel mee dat een overtreder altijd de gelegenheid moet worden geboden zo te handelen dat hij geen dwangsom verbeurt. Dit geldt ook voor het nemen van maatregelen om verdere nadelige gevolgen voor het milieu ten gevolge van de overtreding te voorkomen. Zeker in situaties waarop de leden van de genoemde fractie het oog hebben, zal echter in het algemeen van de overtreder verlangd kunnen worden dat hij onverwijld de nodige maatregelen treft. Wat de termijn betreft die de overtreder ter zake geboden wordt, zal dan vaak eerder in uren dan in dagen gedacht moeten worden. Zoals in de memorie van antwoord reeds is aangegeven, is dan – indien het bevoegd gezag dat nodig acht – ook een gedifferentieerde aanpak mogelijk, in die zin dat de termijn die wordt gesteld voor het voorkomen van verdere schade, korter is dan de termijn, bedoeld in artikel 61ap, vierde lid, tweede volzin. Indien de kortere termijn is verstreken zonder dat de nodige maatregelen zijn getroffen, verbeurt de overtreder de dwangsom. Het niet verschuldigd zijn van de dwangsom gedurende de termijn van artikel 61ap, vierde lid, tweede volzin, heeft conform de wens van de leden van de fractie van Groen Links slechts betrekking op het ongedaan maken van de overtreding zelf (het herstellen van de rechtmatige situatie). Er behoeft dan ook geen vrees te bestaan dat artikel 61ap, vierde lid, in zijn huidige opzet een belemmering zou vormen voor een slagvaardig optreden van het bevoegd gezag ter voorkoming van verdere nadelige gevolgen voor het milieu. Daarbij wil ik nogmaals benadrukken dat een termijn als bedoeld in artikel 61ap, vierde lid, tweede volzin, slechts dient te worden bepaald indien het onvermijdelijk is dat de onrechtmatige situatie gedurende een bepaalde termijn voortduurt met het oog op het ongedaan maken van de overtreding. Dit kan zich bij voorbeeld voordoen, indien een inrichting na overschrijding van een geluidsnorm door een machine bepaalde maatregelen wil treffen om de overtreding te herstellen. Of de te treffen maatregelen afdoende zijn, kan evenwel slechts worden vastgesteld door gedurende een week de machine in kwestie nog enkele malen te laten draaien. In dat geval kan het bevoegd gezag concluderen dat de termijn van artikel 61ap, vierde lid, tweede volzin, een week is.

De leden van de fractie van het S.G.P. vroegen hoever de discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag strekt, om niet tot inning van een dwangsom over te gaan. Ik wil voorop stellen dat uit het karakter en het doel van de dwangsombeschikking voortvloeit, dat indien een dwangsom is vastgesteld en de overtreding in kwestie doorgaat de dwangsom ook zal moeten worden geïnd. Immers, zou dit anders zijn, dan zou het de dwangsombeschikking het karakter van dwangmiddel al snel verliezen. Inning van de dwangsom is derhalve zonder meer regel. Dit neemt niet weg, dat bijzondere gevallen denkbaar zijn, waarin het niet gerechtvaardigd is tot inning van de (gehele of gedeeltelijke) dwangsom over te gaan. Of zich zo'n geval voordoet hangt af van de bijzonderheden en de omstandigheden van het concrete geval. Om

hierover in algemene zin uitspraken te doen, acht ik niet zinvol. Wel wil ik benadrukken dat – in lijn met het voorgaande – niet snel zal mogen worden geoordeeld, dat de omstandigheden zò bijzonder zijn, dat niet tot inning moet worden overgegaan.

Door de leden van de fractie van het G.P.V. is erop gewezen dat bij de ambtshalve intrekking beroep open staat op grond van de Wet Arob, terwijl bij vaststelling en intrekking op verzoek, beroep openstaat op grond van de Tijdelijke wet Kroongeschillen. Ook ik ben van mening dat dit een verwarrend en onnodig verschil is. De nota van wijzigingen bevat in verband daarmee een wijziging van artikel 56a van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, die inhoudt dat ook tegen de ambtshalve intrekking beroep op de Kroon openstaat. Op dat beroep is de Tijdelijke wet Kroongeschillen van toepassing.

### **3. Positie van derden-belanghebbenden**

De leden van de fracties van het C.D.A. (impliciet in hun vragen over het beroep tegen dwangsombeschikkingen), de P.v.d.A. en D66 stelden de dwangsom op verzoek nogmaals aan de orde. De leden van deze fracties stelden ook vragen over het beroep tegen dwangsombeschikkingen, die overigens vooral van belang zijn voor derden-belanghebbenden. Voor degene aan wie een dwangsom wordt opgelegd, is het beroep immers uitdrukkelijk geregeld in artikel I, onder B, van het wetsvoorstel. De in de memorie van antwoord tegen een dwangsom op verzoek aangevoerde bezwaren waren met name ingegeven door de overweging dat invoering daarvan zonder dit ook zou gebeuren voor de andere bestuursrechtelijke dwangmiddelen, niet voor de hand zou liggen. Invoering voor die andere middelen zou echter een nogal uitgebreide en ingewikkelde ingreep in het wetsvoorstel vergen, die tot verdere vertraging zou leiden. Vooral daarom is van die invoering afgezien. Overwegende inhoudelijke bezwaren lagen daaraan dus niet ten grondslag. Nu opnieuw gebleken is dat aan regeling thans veel waarde wordt gehecht en er kennelijk geen bezwaar in wordt gezien voor de dwangsom op dit punt een wat uitgebreider regeling te treffen dan voor de andere bestuursrechtelijke dwangmiddelen, ben ik graag bereid de dwangsom op verzoek te introduceren. In de eerder aangekondigde nota van wijzigingen is hierin voorzien. Nu de bevoegdheid tot het vragen op het opleggen van een dwangsom uitdrukkelijk in het wetsvoorstel is neergelegd, kan (en moet, ingeval beroep op een andere rechter dan de Arob-rechter gewenst is) ook uitdrukkelijk beroep worden opengesteld tegen de beslissing op zo'n verzoek. In dit geval ligt de keuze voor het Kroonberoep voor de hand, omdat dit in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne het normale beroep is. Bij de nota van wijzigingen wordt daarom ook voorzien in het openstellen van beroep op de Kroon. Krachtens de Tijdelijke wet Kroongeschillen is de beroepsinstantie in de praktijk de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Door deze wijziging, en de reeds in paragraaf 2 aangekondigde wijziging van artikel 56a in verband met het beroep tegen ambtshalve intrekking van de dwangsom, wordt ook voldaan aan de wens van de P.v.d.A.-fractie om ten aanzien van alle beschikkingen met betrekking tot de dwangsom expliciet beroep open te stellen.

Wat betreft de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld merk ik het volgende op. Tegen de beschikking waarbij het bevoegd gezag beslist op een verzoek om vaststelling van een dwangsom, moet het beroep op grond van artikel 55 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne worden ingesteld binnen een maand na de dag waarop de beschikking is verzonden. De leden van de eerder genoemde fracties hebben er in dit verband nog op gewezen dat, indien het bevoegd gezag geen beschikking geeft, de regeling van de zogenaamde fictieve

weigering in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met zich zou brengen dat pas vijf maanden na de ontvangst van het verzoek, beroep zou kunnen worden ingesteld. Zij achten deze termijn voor de onderhavige beschikkingen veel te lang. Ook ik acht een dergelijke consequentie niet gewenst.

In het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels is voor dit soort gevallen bepaald dat tegen beschikkingen waarvoor een wettelijke beslistermijn geldt, beroep kan worden ingesteld, zodra die termijn is verstreken (artikel 52, tweede lid, onder b). Nu vooruitlopend op het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels een regeling voor de «dwangsom op verzoek» wordt ingevoerd, ligt het voor de hand tevens de in het wetsvoorstel gestelde termijn, alsmede de regeling inzake het beroep bij het uitblijven van de gevraagde beslissing, over te nemen. Bij de nota van wijzigingen is hierin voorzien door een aanvulling van artikel 56a, tweede lid. Als gevolg van deze wijziging geldt in plaats van de termijn van vijf maanden, bedoeld in artikel 53 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, een termijn van één maand.

#### **4. Artikelen**

##### *Artikel 61an*

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en van D66 vroegen een nadere uiteenzetting van de redenen om de dwangsomregeling niet van toepassing te verklaren ten aanzien van de regels gesteld bij of krachtens de Destructiewet en de Mijnwet 1903. De mijnwetgeving beperkt zich niet tot het regelen van de milieu-aspecten, maar richt zich op alle facetten, die direct verband houden met opsporings- en winningsactiviteiten, zoals de veiligheid, de bescherming van delfstoffen en de arbeid van personen. De mijnwetgeving is een sectorale wetgeving, waarin de milieu-aspecten een belangrijke, doch niet de enige rol vervullen. In de mijnwetgeving vormen op het ogenblik (dus voor de inwerkingtreding van de regeling van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels) de milieuregels geen apart onderdeel, zoals dat na de inwerkingtreding van die regeling wel het geval zal zijn (zie de artikelen 10 en verder van de Mijnwet 1903 ingevolge artikel III van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels). De milieuregels maken nu nog deel uit van het geheel van regels met betrekking tot mijnbouwactiviteiten, die in het Mijnreglement 1964 zijn neergelegd. Indien de mogelijkheid van bestuursdwang – en in het verlengde daarvan de dwangsom-regeling – thans zou worden ingevoerd in de mijnwetgeving zou bij overtreding van regels die niets met milieubescherming te maken hebben ook de mogelijkheid van het opleggen van een dwangsom zijn gecreëerd. Voor de handhaving van die regels bestaat echter reeds een goed werkend sanctiesysteem en aan uitbreiding met bestuursdwang is daarbij geen behoefte. Alleen met behulp van zeer ingewikkelde bepalingen is het mogelijk de regels van het onderhavige wetsvoorstel te beperken tot die regels op grond van de Mijnwet 1903, die zich richten op de bescherming van het milieu. Besloten is deze moeilijke weg niet te volgen, maar te wachten met de invoering van deze sanctiemogelijkheid totdat het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels – en daarbij de desbetreffende wijzigingen van de Mijnwet 1903 – in werking zijn getreden. Hierdoor kunnen gemakkelijker sancties, bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel, worden gekoppeld aan de regels die tot doel hebben het milieu te beschermen, omdat dan op eenvoudige wijze naar de desbetreffende milieu-artikelen kan worden verwezen. De invoering van onderhavige regeling in de mijnwetgeving acht ik niet zo urgent dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels niet kan

worden afgewacht. Anders dan ten aanzien van de Mijwet 1903 is ten aanzien van de Deconstructiewet in de memorie van antwoord aangegeven, dat de handhaving daarvan volgens het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels in het geheel niet onder de regeling van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zal vallen. Deze keuze houdt verband met het feit, dat de Deconstructiewet niet specifiek strekt tot bescherming van het milieu, al speelt het belang van de bescherming van het milieu in het kader van die wet wel een rol. Ik acht het niet doelmatig in het kader van het wetsvoorstel Dwangsom van deze keuze af te wijken, omdat op die manier zou worden vooruit gelopen op een bredere discussie die naar mijn oordeel beter in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels kan plaatsvinden.

#### *Artikel 61ao*

Toepassing van bestuursdwang bestaat uit feitelijk optreden. Om de betrokkene de gelegenheid te geven zelf aan de gewraakte overtreding een einde te maken, is in de wettelijke regelingen inzake bestuursdwang een voorafgaande schriftelijke waarschuwing voorgeschreven. De dwangsom echter wordt bij beschikking, dus schriftelijk opgelegd. Bij de beschikking moet een termijn worden genoemd, waarbinnen de betrokkene de overtreding kan herstellen. In de beschikking tot het opleggen van een dwangsom is de waarschuwing vooraf dus als het ware al ingebouwd. Een nog aan de beschikking tot oplegging voorafgaande extra waarschuwing, zoals de leden van de G.P.V.-fractie suggererden, is daarom dan ook niet nodig.

#### *Artikel 61as*

De leden van de fractie van D66 bleken niet overtuigd te zijn door de overwegingen die in de memorie van antwoord zijn genoemd om het wetsvoorstel niet aan te vullen met een verplichting voor het bevoegd gezag tot het bekend maken van een dwangsombeschikking. Hoewel ik niet wil ontkennen dat van publikatie van een dwangsombeschikking onder omstandigheden een zekere preventieve werking kan uitgaan, ben ik van mening dat dit eventuele voordeel van een verplichting tot bekendmaking niet opweegt tegen de bezwaren hiervan. Dit geldt temeer omdat, zoals de genoemde leden zelf reeds constateerden, lang niet in alle gevallen een bekendmaking zinvol is. Bovendien verwacht ik dat derden zich vooral aangesproken voelen om te letten op het gedrag van het bedrijf, als zij zelf de nadelen van het overtreden van de milieuvorschriften ondervinden. In dergelijke situaties zal het initiatief tot het toepassen van dwangsom vermoedelijk dikwijls reeds van derden zijn uitgegaan, met gebruikmaking van het bij nota van wijzigingen ingevoegde artikel 61as, dat een ieder het recht geeft te verzoeken om oplegging van een dwangsom. Voor hen is een bekendmaking dan niet nodig, omdat het betrokken overheidsorgaan ingevolge het derde lid van artikel 61as verplicht is de verzoeker op de hoogte te stellen van de beslissing op zijn verzoek. Ten slotte merk ik nog op dat ik het uit een oogpunt van consistente wetgeving ongewenst zou vinden als door een aanvulling van het wetsvoorstel zoals door de genoemde leden bepleit, de situatie zou ontstaan dat aan de toepassing van een dwangsom bekendheid moet worden gegeven, terwijl zo'n verplichting niet geldt voor het geven van een waarschuwing dat bestuursdwang of sluiting zal worden toegepast.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. G. M. Alders