

Vergaderjaar 2003–2004

29 285

**Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****Inhoudsopgave**

<b>Algemeen deel</b>	2
<b>1. Inleiding</b>	2
<b>2. Problemen bij de handhaving van de milieuregelgeving</b>	3
– Versnippering van de bestuursrechtelijke handhaving	3
– Gebrekkige kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving	4
– Relatie tussen versnippering en kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving	5
– Problemen bij de strafrechtelijke handhaving	7
<b>3. Inhoud van het wetsvoorstel</b>	9
<b>3.1 Regeling voor de professionalisering en bundeling van de (uitvoering van de) handhaving</b>	9
– Kwaliteitseisen	9
– Coördinatie, overleg en afspraken	10
– Aanwijzingsbevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van de regels ingevolge artikel 18.3	13
– Aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de uitvoering van de coördinatietaak door de provincie	14
– Oprichting provinciale of regionale handhavingsdiensten	15
– Noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde regeling voor de professionalisering en bundeling van de (uitvoering van de) handhaving	20
<b>3.2 Versterking van de bevoegdheden van de Minister van VROM en van andere betrokken ministers, in relatie tot bevindingen bij het tweedelijnstoezicht</b>	22
– Bestuursrechtelijke handhaving en eerstelijnstoezicht	22
– Bestuursrechtelijke handhaving en tweedelijnstoezicht	23
– Regeling en reikwijdte van een vorderingsbevoegdheid	23
– Verhouding van de vorderingsbevoegdheid tot handhavingsverzoek ingevolge artikel 18.14 Wet milieubeheer	24
– Afsluitende opmerkingen	25
<b>4. Financiële gevolgen</b>	26
– Financiële gevolgen voor de overheid	26
– Financiële gevolgen voor het bedrijfsleven	26
<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	27

## **Algemeen deel**

### *§ 1. Inleiding*

Volgens het voorliggende wetsvoorstel wordt de regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in het hoofdstuk Handhaving van de Wet milieubeheer met een aantal (centrale) sturingsmogelijkheden uitgebreid. Kort gezegd wordt de invoering voorgesteld van een stelsel van kwaliteitseisen waaraan onder regie van de provincie vanaf 2005 moet worden voldaan door iedere instantie die met (bestuursrechtelijke) milieuwethandhaving is belast, stokken-achter-de-deur in de vorm van aanwijzingsbevoegdheden, de mogelijkheid van verplichte samenwerking in regionale of provinciale handhavingdiensten en een bevoegdheid voor de betrokken minister om in een concrete situatie handhaving te vorderen van een daarin nalatig bestuursorgaan.

Handhaving draagt in belangrijke mate bij aan het bereiken van een aanvaardbaar niveau van naleving van de milieunormen. Milieuwetgeving wordt immers niet voor niets tot stand gebracht: wetgeving is een van de middelen die, naast het financiële en het sociale instrumentarium, door de overheid worden ingezet om de doelstellingen in het milieubeleid te realiseren en daarbij voldoende bescherming te bieden tegen inbreuken op subjectieve rechten. Niet toereikende naleving leidt tot het niet bereiken van de op democratische wijze vastgestelde beleidsdoelen en tot een tekortschietende bijdrage aan de handhaving van de rechtsorde. Bovendien worden concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen verstoord.

De wortels van het voorliggende wetsvoorstel liggen in het Tweede Nationale Milieubeleidsplan. Daarin werd geconstateerd dat het instrumentarium voor de handhaving van het milieurecht op een aantal plaatsen verbetering behoeft. Naar aanleiding hiervan is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een effectievere handhaving van het milieurecht. Dit onderzoek leidde tot het rapport «Handhaven met effect» dat bij brief van 6 juni 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 22 343, nr. 28) aan de Tweede Kamer is aangeboden. In vervolg daarop hebben de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Justitie in hun zogenaamde augustusbrief aangegeven hoe zij willen komen tot verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving (brief van 29 augustus 1997 inzake de structuur en cultuur van de milieuwethandhaving, Kamerstukken II 1996/97, 22 343 en 24 791, nr. 29, blz. 2 t/m 8, hierna verder aangeduid als de augustusbrief). Korthedshalve wordt met betrekking tot de uitvoering van de voornemens verwezen naar de brieven waarin sinds januari 1999 ieder half jaar een voortgangsrapportage over de milieuwethandhaving aan de Tweede Kamer werd uitgebracht. De laatste, achtste, rapportage over de milieuwethandhaving dateert van 28 oktober 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 22 343, nr. 72). Bij brief van 21 mei 2003 aan de Tweede Kamer is voor het eerst een VROM-brede handhavingsrapportage van de VROM-Inspectie over 2002 uitgebracht (vrom 030 318).

Na de aanbieding van de augustusbrief is er in de afgelopen jaren al het nodige verbeterd op het terrein van de handhaving van de milieuregelgeving dankzij de inspanningen van alle betrokken handhavinginstanties. Niettemin valt er nog veel te doen om het handhavingniveau op milieugebied verder te verhogen. De onderzoeksresultaten en aanbevelingen van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp (de Commissie Oosting – Kamerstukken II 2000/01, 27 157, nr. 26)) en de Commissie Alders die zich bezig heeft gehouden met onderzoek naar onder meer de cafébrand in Volendam (Kamerstukken II 2000/01, 27 575, nr. 4), bevestigden het beeld dat de kwaliteit van de handhaving van de milieuregelgeving op alle

overheidsniveaus nog verder dient te worden verbeterd. Dat beeld komt ook naar voren in de op 3 april 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden discussienota «Met recht verantwoordelijk» -betreffende de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving (Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 2, hierna de Discussienota genoemd). In hoofdstuk 8, Handhaafbaarheid en handhaving van milieuregelgeving, is onder meer het streven naar een meer effectieve handhaving onder meer door middel van niet vrijblijvende samenwerking verwoord en is de wenselijkheid uitgesproken van een professionele(re) ambtelijke organisatie van het milieutoezicht (blz. 113). De Discussienota vermeldt ook de behoefte aan versterking van de bevoegdheden van de Minister van VROM in relatie tot het tweedelijns-toezicht. In het kader van tweedelijns-toezicht ziet de Inspectie Milieuhygiëne (sinds 1 januari 2002 geïntegreerd in het Inspectoraat-Generaal VROM, hierna genoemd de VROM-Inspectie) toe op de kwaliteit van (onder meer) de bestuursrechtelijke handhaving door gemeenten en provincies.

Onlangs nog moest in het algemeen overleg van 18 juni 2003 over de milieuwethandhaving van de vaste commissies voor VROM, voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de Staatssecretaris van VROM en de Minister van Justitie worden geconstateerd dat de noodzaak van verbetering nog altijd aanwezig is.

Versterking van de kwaliteit van de handhaving en het voorhanden zijn van centrale sturingsbevoegdheden zijn ook in de Europese context van belang, gelet op het feit dat een belangrijk deel van de Nederlandse milieuwetgeving van Europese herkomst is. De aandacht van de Europese instellingen voor de handhaving van het EG-recht door de lidstaten is groeiende. Vanuit Brussel wordt er steeds meer op toegezien dat de door de Europese wetgevende organen vastgestelde en eventueel door de Europese rechter geïnterpreteerde regels getrouw en nauwgezet worden omgezet, uitgevoerd en gehandhaafd. De lidstaten zijn ervoor verantwoordelijk toe te zien op de naleving van de omgezette regels door de burgers en om znodig de geëigende sancties toe te passen. In sommige Europese regels wordt zo ver gegaan dat ook de wijze waarop die regels door de lidstaten moeten worden gehandhaafd, in regels wordt uitgewerkt<sup>1</sup>. De lidstaten kunnen voor het Europese Hof van Justitie worden gedaagd wegens tekortschietend handhavend optreden indien dat als schending van het EG-Verdrag kan worden aangemerkt: de lidstaten moeten alle maatregelen treffen om de nakoming van het EG-recht te verzekeren. De omstandigheid dat een groot deel van de Nederlandse milieuwetgeving decentraal wordt uitgevoerd en gehandhaafd, onderstreept het belang van versterking van de centrale sturingsmogelijkheden zoals dat in dit wetsvoorstel aan de orde is.

## *§ 2. Problemen bij de handhaving van de milieuregelgeving*

### *Versnippering van de bestuursrechtelijke handhaving*

Bij de milieuwethandhaving zijn circa 600 min of meer zelfstandig functionerende bestuursorganen en hun ambtelijke diensten betrokken (bij het openbaar bestuur circa 550, en aan de strafrechtelijke kant 45 (de politiekorpsen en de arrondissementsparketten van het OM). Dat hoge aantal hangt direct samen met de bestaande bevoegdheidsverdeling op milieugebied waardoor de uitvoering van nogal wat taken – waaronder delen van de milieuwethandhaving – naar gemeentelijk en provinciaal niveau zijn gedecentraliseerd. Decentralisatie is uitgangspunt in ons staatsbestel. Een en ander betekent voor de milieuwethandhaving echter wel dat de zorg voor het opzetten en beheren van een organisatie voor het toezicht op de naleving van de regelgeving ligt bij de afzonderlijke bestuursorganen die zijn belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Deze

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld artikel 8, tweede lid, Richtlijn 89/369/EEG ter voorkoming van door nieuwe verbrandingsinstallaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, PbEG L 163/32, schrijft voor dat bij overschrijding van grenswaarden moet worden opgetreden door bijvoorbeeld het stilleggen van een verbrandingsoven.

versnippering bemoeilijkt de uitoefening van een voldoende effectief en goed afgestemd toezicht.

In de in § 1 genoemde augustusbrief is uitvoerig ingegaan op het belang van een goede organisatie van de uitvoering van de handhaving en een structurele samenwerking daarbij. Daarin is onder meer ook het kabinetsvoornemen geuit om per provincie met de betrokken bestuursorganen bestuursovereenkomsten te sluiten, waarin afspraken worden gemaakt over structurele samenwerking bij de handhaving in de betrokken gebieden en de wijze waarop deze wordt ingericht.

De redenen voor de noodzaak van structurele samenwerking zijn, blijkens de augustusbrief dat:

- alleen met structurele samenwerking een gezamenlijke visie op inzet en resultaat met betrekking tot het handhavingsbeleid kan worden bereikt die uitstijgt boven het niveau van de som van de door elk van de verschillende handhavingsorganen voor zichzelf geformuleerde strategieën;
- structurele samenwerking de enige manier is om regelgeving effectief te handhaven als er sprake is van ketenproblematiek (afvalstoffen, stoffen en producten) of van kruisende bevoegdheden en voorschriften (terzake van al dan niet inrichtinggebonden activiteiten);
- niet van elk bestuursorgaan kan worden verwacht dat het voldoende kennis en deskundigheid in huis heeft om het brede terrein van handhaving van milieuregels te bestrijken; dit kan zowel te maken hebben met de omvang van de betrokken organisatie als met de complexiteit van de materie;
- vanwege een doelmatige inzet van overheidsmiddelen en een geloofwaardig en effectief extern overheidsoptreden, afstemming en coördinatie – bij voorkeur op basis van gezamenlijke programmering – noodzakelijk zijn.

Met het in de augustusbrief vermelde verzoek aan de provincies om het initiatief te nemen tot het sluiten van bestuursovereenkomsten werd beoogd de tot dan toe bestaande samenwerking te versterken en de vrijblijvendheid waarmee deze was omgeven, te doen afnemen. Het ging er daarbij om de lopende ontwikkeling te stimuleren, met instandhouding van bevoegdheden en met de verscheidenheid aan handhavingsorganen. Volgens de augustusbrief zou er ook een wetsvoorstel worden voorbereid om in de Wet milieubeheer een bepaling op te nemen «die er in voorziet dat bij stagnatie van het proces of bij gebleken ondoelmatigheden de structurele samenwerking (*van de milieuwethandhavers*) in een bepaald gebied door de ondergetekenden (*de Ministers van VROM, van V&W en van Justitie*) kan worden verzekerd». Het voorliggende wetsvoorstel geeft onder meer daaraan uitvoering.

#### *Gebrekkige kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving*

Gedurende de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel deden zich diverse voor het voorstel relevante ontwikkelingen op het gebied van de milieuwethandhaving voor. Belangrijke ontwikkelingen houden met name verband met het in voorstel 18d van de in § 1 genoemde Discussienota (blz. 115) aangekondigde Project Professionalisering en bundeling van de (uitvoering van de) handhaving. Doelstelling van dit project is voorstellen te formuleren om de uitvoering van de handhaving verder te professionaliseren en krachten, deskundigheid en inzichten te bundelen. In het kader van dit project wordt onder meer nagegaan hoe gestalte kan worden gegeven aan een kwalitatief goed toezicht door gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten, rekening houdend met het hierboven al aangeduide gegeven dat het toezicht momenteel is versnipperd over circa 550 (bestuurlijke) handhavingsinstanties.

In de Discussienota is (op blz. 111) aangegeven dat de vorderingen die worden geboekt met de bestuursovereenkomsten nauwlettend in de gaten worden gehouden door middel van monitoring en evaluatie. Volgens de Discussienota zijn de bestuursovereenkomsten een behoorlijke stap in de goede richting, maar er zijn ook nog zaken waarin de bestuursovereenkomsten onvoldoende wijziging hebben laten zien, zoals de volgende.

- De afspraken tot samenwerking hebben doorgaans vooral betrekking op handhavingsactiviteiten die in samenwerkingsprojecten worden aangepakt; deze betreffen echter een relatief klein aandeel van de handhavingsactiviteiten van de verschillende instanties. Daar waar de handhaving wordt beschouwd als een taak die zelfstandig kan worden uitgevoerd, ontbreken afspraken vaak nog.
- De afspraken voorzien niet in de totstandkoming van een professionele handhavingsorganisatie ten behoeve van het toezicht. Elke instantie, hoe klein ook, blijft vrij om haar eigen organisatie voor het toezicht en de ambtelijke voorbereiding van bestuurlijke handhavingsbesluiten te kiezen.

Bovendien ontbrak het ten tijde van de aanbieding van de Discussienota aan eenduidige eisen die een garantie moeten bieden voor zaken als professionalisering en deskundigheid, continuïteit, personele, financiële en technische uitrusting, eenduidigheid en striktheid van optreden, het hebben van inzicht in en het berekend zijn op de verschillende aard, schaal en gebieden waarin handhavingsproblemen zich manifesteren, het recht doen aan beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, het daadwerkelijk bieden van een voldoende getrouw beeld van de naleving in toezichtsbevindingen, transparantie en afrekenbaarheid, monitoring en evaluatie, de bestuurlijke cultuur en handhavingsattitude van bestuur en werkvloer. De betreffende kwaliteitseisen zijn inmiddels geformuleerd; de beantwoording aan die eisen laat in de praktijk echter nog het nodige te wensen over.

#### *Relatie tussen versnippering en kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving*

Er bestaat een nauwe relatie tussen de aan handhaving te stellen kwaliteitseisen en de organisatie van de handhaving. Of de handhaving nu door gezamenlijke milieudiensten, individuele gemeenten, waterschappen, provincies of rijksinspecties wordt uitgevoerd, de eisen die aan de kwaliteit worden gesteld, zullen overal dezelfde moeten zijn. Hierbij is het echter de vraag of alle afzonderlijke handhavingsorganisaties op eigen kracht in staat zullen zijn te voldoen aan eisen van kwaliteit en professionaliteit. Een bijkomende vraag is of dat ook wel van ze mag worden verwacht.

Gezamenlijke uitvoeringsstructuren kunnen op een aantal manieren aan verbetering van de handhavingskwaliteit bijdragen:

- De kwetsbaarheid van veel kleine handhavingseenheden, waarvan onmogelijk kan worden verwacht dat ze elk op eigen kracht aan alle eisen van kwaliteit en professionaliteit kunnen voldoen, wordt vermindert.
- De zogenoemde *ketenhandhaving* van regelingen voor al dan niet inrichtinggebonden activiteiten zoals vervoer, handel, overdracht, etc. van stoffen, afvalstoffen, producten waarvoor per onderdeel van de keten vaak andere bestuursorganen handhavingsbevoegd zijn en waarbij dus veel afstemming nodig is, kan adequater worden georganiseerd en uitgevoerd.
- Er ontstaat in de dagelijkse uitvoering meer afstand voor de handhaver ten opzichte van het bevoegde bestuur. Hierdoor wordt de uitvoering onafhankelijker, voortvarender en minder vatbaar voor onderhandeling

en vertragingsmanoeuvres, zonder dat de beslissingsbevoegdheid van dat bestuur wordt aangetast.

- Er ontstaan betere mogelijkheden tot landelijke aansturing en prioriteitstelling in de handhaving en tot verantwoording van de resultaten dan met het huidige veelvoud van organisaties.
- Overheidsmiddelen kunnen doelmatiger worden ingezet. Bovendien kan er een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het verminderen van de administratieve lasten: het aantal handhavers dat zich bij *inrichtingen* voor controle meldt, kan er door worden beperkt en de kans dat diverse handhavers tegenstrijdige eisen stellen, wordt verkleind omdat zij zich niet langer hoeven te beperken tot hun eigen specifieke beleidsgebied en specifieke beleidsoverwegingen daarbij.

In het kader van het professionaliseringsproject vond op 28 januari 2002 bestuurlijk overleg plaats tussen de Minister van VROM, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen en daarin is gezamenlijk de basis gelegd voor de verdere aanpak van de problemen bij de bestuursrechtelijke handhaving, met de bestuursovereenkomsten als vertrekpunt. De hoofdlijnen van die aanpak en de huidige stand van zaken zijn de volgende:

- \* De Minister van VROM stelt kwaliteitseisen vast in een criteria-document waaraan alle bestuursrechtelijke handhavingsorganisaties op termijn moeten voldoen: deze eisen zijn gezamenlijk met IPO, VNG, Unie van Waterschappen en de Ministeries van V&W en van VROM ontwikkeld, gebaseerd op het door de LCCM ontwikkelde «adequate handhavingsproces». De leidraad «Kwaliteitscriteria. Doe je voordeel met het oordeel» is op 1 november 2002 aan alle organisaties toegezonden.
- \* Aan de hand van de vastgestelde criteria vindt door middel van zelfevaluatie en externe verificatie een nulmeting plaats met betrekking tot de huidige uitvoeringskwaliteit bij alle bestaande handhavingsorganisaties: de zelfevaluatie is inmiddels afgesloten. De uitkomsten van de zelfevaluatie zijn geverifieerd door een onafhankelijk bureau dat alle handhavingsorganisaties heeft bezocht. De landelijke rapportage van de nulmeting zijn bij brief van 12 juni 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden. Hieruit blijkt dat de redenen om samen te werken en te streven naar een effectieve organisatie van het (eerstelijns)toezicht van alle betrokken overheidsniveaus, anno 2003 onverkort aanwezig zijn.
- \* Op basis van de geverifieerde uitgangssituaties worden nu van iedere handhavingsinstantie voorstellen verwacht ter verbetering van de uitvoering. De provincies regisseren dit proces. De provinciale verbeterplannen worden eind 2003 verwacht. Het gewenste niveau zal op 1 januari 2005 moeten zijn bereikt. Waar nodig zullen de betrokken handhavingsinstanties tussentijdse maatregelen treffen om het beoogde kwaliteitsniveau inderdaad voor 2005 te bereiken.
- \* Na 1 januari 2005 zal een (eveneens te verifiëren) eindmeting plaatsvinden op grond waarvan zal worden vastgesteld of de verbeterplannen en de daaraan gegeven uitvoering voldoende effectief waren. Vanaf die datum kunnen de provincies dwingende structuurmaatregelen treffen in de vorm van het bundelen van organisaties in een regio of de provincie in een handhavingsdienst, mits het onderhavige wetsvoorstel voor of uiterlijk op die datum wet is geworden en in werking is getreden.
- \* Volgens de afspraken zal de Minister van VROM een provincie tenslotte vanaf 1 januari 2005 kunnen verplichten tot het doen instellen van een regionale of provinciale handhavingsdienst, mits het onderhavige wetsvoorstel voor of uiterlijk op die datum wet is geworden en in werking is getreden.

Het geschetste proces is een organisch proces dat onder provinciale regie staat, maar het is niet vrijblijvend. Hiermee worden de betrokken

bestuursorganen gemotiveerd om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid waar te maken dat de handhaving verder kan worden verbeterd door de krachten te bundelen. Daarbij zullen de bestuursovereenkomsten een belangrijke basis vormen: deze bieden niet langer slechts het kader voor de samenwerking maar zullen als de drijvende kracht functioneren achter de organisatie en de uitvoering van de totale milieuwethandhaving door alle samenwerkende partners. De Minister van VROM is eindverantwoordelijk. Deze zal daarom de resultaten van het op professionalisering en bundeling gerichte proces in de provincies op effectiviteit en duurzaamheid beoordelen en zonodig vereiste dwingende maatregelen treffen.

#### *Problemen bij de strafrechtelijke handhaving*

Een tweetal onderzoeksrapporten heeft duidelijk gemaakt dat er ook op het vlak van de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving verbeteringen nodig zijn. Het betreft het rapport *Politie en milieuhandhaving* (NPA Onderzoeksgroep 2001) en het rapport *OM Strategie milieuhandhaving* (DHV 2003). Deze rapporten hebben het volgende zichtbaar gemaakt.

- Sinds 1990 worden er, dankzij de NMP-gelden<sup>1</sup> voor politie en OM, structureel meer inspanningen voor de milieutaak verricht dan vóór 1990. Tegelijkertijd kan echter worden vastgesteld dat politie en OM nog onvoldoende in staat zijn tot het opsporen en vervolgen van relatief complexe of grootschalige milieudelicten van enig gewicht, vooral in de sfeer van *ketenhandelingen* met stoffen, producten, afvalstoffen of bedreigde dieren en planten. Bovendien blijft bij de meeste korpsen en parketten de inzet in kwantitatief en kwalitatief opzicht achter bij wat, gelet op de NMP-gelden verwacht had mogen worden.
- Relatief veel opsporings- en vervolgingscapaciteit wordt gestoken in eenvoudige milieudelicten met een betrekkelijk klein milieurisico. Dit komt door de primaire aandacht voor lokale milieuovertredingen (die dus veelal de leefomgeving betreffen) waarvan burgers direct last hebben en waarvoor zij om aandacht van de politie en de gemeente vragen. Er is een «natuurlijke» neiging om bij de inzet van capaciteit andersoortige belangen die niet zo sterk lokaal zichtbaar zijn, minder zwaar te wegen. Hier komt bij dat zwaardere milieudelicten (die niet direct de leefomgeving betreffen), in tegenstelling tot veel andere vormen van criminaliteit, zogenaamde «haaldelicten» zijn waarvan doorgaans geen aangifte wordt gedaan en waarvoor extra en andersoortige inspanningen moeten worden gedaan.

Dat alles leidt tot het onvoldoende beschikbaar stellen van capaciteit, tot een lagere prioriteitstelling van de milieuwethandhaving en dus ook tot een zwakkere organisatie van het milieuspecialisme in termen van kwaliteit, loopbaanontwikkeling en continuïteit. Derhalve is, vooral door het ontbreken van een toereikende organisatie en sturing van de milieutaak van politie en OM, een behoorlijke strafrechtelijke handhaving van het milieurecht nu onvoldoende gewaarborgd.

Daar komt volgens het College van procureurs-generaal van het OM nog bij dat veel milieuovertredingen door de sterke versnippering en de gebrekkige kwaliteit van het milieutoezicht bij het openbaar bestuur, onopgemerkt blijven; als zij wel worden geconstateerd, wordt de informatie hierover onvoldoende gedeeld met andere toezichtsinstanties en opsporingsinstanties. Het gebrek aan afstemming (er is bijvoorbeeld geen gemeenschappelijke handhavingsstrategie of informatie-uitwisseling met politie en OM) staat een doeltreffende en doelmatige milieuwethandhaving in de weg.

De betrokken bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en VROM achten het daarom van groot belang dat ook bij de strafrechtelijke handhaving professionalisering (en bundeling)

---

<sup>1</sup> Met ingang van 1990 zijn de begrotingen van BZK en Justitie structureel verhoogd met de zgn. NMP-gelden ten behoeve van de uitvoering van milieutaken door de politie en het OM. Het gaat om een bedrag van 25 miljoen, resp. 6 miljoen op jaarbasis. Sinds 1998 zijn deze gelden niet meer geoormerkt. Omgerekend in capaciteit gaat het om 534,1 bve (budgetverdeeleenheden) bij de regiokorpsen, ca. 30 bve bij het KLPD en 126,5 fte bij het OM.

plaatsvindt. De bewindslieden zijn van mening dat van de politie en het OM een duurzame bijdrage mag worden verwacht aan de handhaving van de milieuregelgeving die in een redelijke verhouding staat tot de genoemde extra middelen (NMP-gelden) en de prioriteiten die door het OM (het bevoegd gezag met betrekking tot de politie) worden gesteld. Daarnaast moeten de ontwikkelingen met betrekking tot de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke handhaving beter op elkaar worden afgestemd. De met dit wetsvoorstel beoogde betere organisatie van het toezicht is naar hun mening niet alleen van invloed op de kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving, maar zal ook de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving en de afstemming tussen beide ten goede moeten komen.

De bewindslieden zetten zich er voor in dat de bij het OM en de politie te treffen voorzieningen, waartoe het College van procureurs-generaal desgevraagd heeft geadviseerd, uiterlijk per 1 januari 2005 in het gehele land gerealiseerd zullen zijn. Dat advies behelst kort samengevat:

- De arrondissementsparketten blijven belast met de sturing van de opsporing en de afdoening van eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten, wegens de samenhang met andere onderdelen van de leefbaarheidsproblematiek.
- Voor de sturing van de opsporing en de afdoening van niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid moet een specifieke *landelijke* organisatorische voorziening worden getroffen, in aansluiting op het recent opgerichte Functioneel Parket. Deze landelijke milieu-eenheid moet, mede vanwege het gebiedsgebonden karakter van de milieutaak en de noodzakelijke wisselwerking met de parketten en de lokale en provinciale overheden, bestaan uit gedeconcentreerd gevestigde *Regionale milieuentra* (circa vijf RMC's).
- De hiervoor benodigde capaciteit moet structureel worden vrijgemaakt door herschikking van de NMP-gelden.
- Er moet bijzondere aandacht zijn voor het verkrijgen en op peil houden van de deskundigheid van de medewerkers. *Zo is het streven dat de OM-medewerkers die gaan werken in de Regionale milieuentra in de gelegenheid worden gesteld in ieder geval de leergang Milieu van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging te volgen ter waarborging van kwaliteit en professionaliteit.*

Ook bij de politie zullen de komende jaren maatregelen moeten worden getroffen. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft in april 2002 alle regiokorpsen aanbevolen voor de opsporing van niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten, vaste politiemilieuteams te vormen. Het College van procureurs-generaal is het hiermee eens. Zo kunnen kwaliteit en continuïteit beter worden gewaarborgd, kan beter zicht en greep worden gekregen op vormen van ketencriminaliteit (zoals met verontreinigde grond, afvalstoffen, asbest, vuurwerk) en kunnen de samenwerking en afstemming met toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren gemakkelijker verlopen. De hiervoor benodigde capaciteit kan worden verkregen door herschikking van de NMP-gelden. Er wordt nog bekeken of deze teamvorming het beste op regionaal, dan wel op interregionaal niveau gestalte kan krijgen. Een beslissing hierover wordt in het najaar van 2003 verwacht. Op 1 januari 2005 zullen de politiemilieuteams in het gehele land operationeel moeten zijn. Met het oog op een zo eenduidige mogelijke opzet van deze teams wordt op initiatief van de milieuportefeuillehouder van de Raad van Hoofdcommissarissen inmiddels gewerkt aan een gemeenschappelijk referentiekader waarin indicatoren worden benoemd voor het goed functioneren van politiemilieuteams.

Volledigheidshalve wordt hier ook nog de behoefte aan verdere professionalisering van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) van gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries genoemd. Deze behoefte is onder meer naar voren gekomen bij de uitvoering van het project «Bestuurlijke transactie milieudelicten» (zie met betrekking tot dit project de meergenoemde achtste halfjaarlijkse voortgangsrapportage milieuwethandhaving van 28 oktober 2002). Het is belangrijk dat er goede afspraken worden gemaakt tussen het OM en de bestuursorganen die buitengewone opsporingsambtenaren in dienst hebben, over de inzet van die ambtenaren ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, de beschikkingsmacht van het OM over deze opsporing(s-capaciteit) bij het bestuur en de afstemming met de werkzaamheden van de politie.

Voorts is het wenselijk dat de betrokken bestuursorganen en het OM, tezamen met de politie, in samenhang met de kwaliteitseisen voor de bestuursrechtelijke handhaving en het referentiekader voor de politiemilieutaak, ook een systeem van kwaliteitseisen voor de opsporing van milieu-overtredingen door BOA's ontwikkelen en meer investeren in de opleiding van BOA's.

Als in de loop naar 2005 zou blijken dat de beoogde ontwikkelingen bij OM en politie onvoldoende hun beslag krijgen, zullen de Ministers van Justitie en van BZK na 1 januari 2005, zo nodig met gebruikmaking van de mogelijkheden die de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 1993 op dit punt bieden, maatregelen kunnen treffen om de randvoorwaarden voor een goede vervulling van de milieutaak van het OM en de politiekorpsen te realiseren.

### **3. Inhoud van het wetsvoorstel**

#### *§ 3.1 Regeling voor de professionalisering en bundeling van de (uitvoering van de) handhaving*

##### *Kwaliteitseisen*

Dit wetsvoorstel schept voorwaarden voor de nagestreefde professionalisering van de bestuursrechtelijke handhavingpartners door in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer de grondslag voor een amvb inzake kwaliteitseisen voor de bestuursrechtelijke handhaving neer te leggen. De beoogde amvb zal naast kwaliteitseisen voor de tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegde bestuursorganen en hun toezichthouders ook regels bevatten met betrekking tot de onderlinge afstemming van de uitoefening van bevoegdheden tussen deze bestuursorganen en tussen de toezichthouders. Deze regels zullen uiteraard ook betrekking hebben op het verschaffen van gegevens en inlichtingen aan elkaar.

De amvb kwaliteitseisen zal geen dictaat vormen met betrekking tot de inhoud van het handhavend optreden in een concrete situatie, maar zal daaraan wel voorwaarden kunnen stellen. Zo ligt het in het voornemen om voor te schrijven dat het tot handhaving bevoegde gezag moet handelen overeenkomstig een voor hem beschikbare, ordentelijke procesbeschrijving, ook wel stappenplan of sanctiestrategie genoemd, waarbij naar gelang de aard van de geconstateerde overtreding en de aanwezigheid van verzwarende omstandigheden wordt aangegeven wat de passende bestuursrechtelijke (of strafrechtelijke) handhavingsreactie zal zijn.

De voorgestelde amvb zal daarnaast regels kunnen bevatten die aangeven hoe het bestuur en de toezichthouders hun activiteiten moeten afstemmen op de strafrechtelijke handhaving. Tot die regels kunnen onder meer behoren de wijze waarop politie en OM door het bestuur worden geïnformeerd en de wijze waarop en de condities waaronder toezichthouders en opsporingsambtenaren gezamenlijk kunnen optreden.

Het spiegelbeeld van deze bepalingen voor het bestuur zal voor het OM en de opsporingsambtenaren worden ingevuld binnen het wettelijke kader, bedoeld aan het slot van § 2. De afstemming van de amvb op basis van de Wet milieubeheer en de regels voor de strafrechtelijke kolom zal zodanig gebeuren dat een naadloos geheel ontstaat.

#### *Coördinatie, overleg en afspraken*

Gelet op de honderden bij de handhaving betrokken bestuursorganen kan niet worden volstaan met het stellen van kwaliteitseisen aan de individuele handhavingsinstanties en regels met betrekking tot de onderlinge afstemming van activiteiten. Het is tevens nodig te voorzien in een regeling voor de gecoördineerde uitvoering van die eisen en regels (de voorgestelde artikelen 18.3a tot en 18.3c).

Coördinatie van de uitvoering van de wettelijke verplichtingen impliceert in ieder geval dat regelmatig overleg plaatsvindt tussen de bij de handhaving betrokken partners en dat afspraken worden gemaakt (en nagekomen) over de voorzieningen die nodig zijn om aan de uitvoering van de kwaliteitseisen te kunnen voldoen, zoals afspraken over de onderlinge afstemming van de werkzaamheden, de informatie-uitwisseling of de invoering van een systeem van monitoring. In dit wetsvoorstel wordt een coördinatietaak opgedragen aan gedeputeerde staten en aan de Minister van VROM.

Gezien de verscheidenheid aan situaties die zich in de handhavingspraktijk kunnen voordoen, is het niet mogelijk om uitputtend te beschrijven hoe de coördinatie precies gestalte zou moeten krijgen en waarop zij concreet betrekking zou moeten hebben.

Coördinatie moet in ieder geval leiden tot handhavingsprocessen die voldoen aan de amvb kwaliteitseisen. De provinciale regierol – het in de praktijk meestal gebruikte woord waarmee de coördinatietaak wordt aangeduid – is essentieel bij de hiervoor beschreven verbeteringsprocessen in iedere provincie. Coördinatie strekt daarnaast tot een zo groot mogelijke eenheid en zo goed mogelijke afstemming van optreden van de verschillende betrokken overheden, bijvoorbeeld in situaties waarin meerdere overheidsinstanties betrokken zijn bij het toezicht op of het handhavend optreden jegens een individueel bedrijf. Hierdoor wordt duidelijk dat door de betrokken overheidsinstantie consequent en daadwerkelijk – zal worden opgetreden, hetgeen de rechtszekerheid, maar ook de bereidheid tot naleving zal vergroten. Evenzeer zal ten opzichte van ondernemingen die tot dezelfde bedrijfstak behoren, een zo groot mogelijke eenduidigheid bij de handhaving moeten worden betracht om oneerlijke concurrentie te voorkomen.

Eenheid van optreden is ook nodig om problemen met behulp van een ketengerichte of gebiedsgerichte benadering succesvol te kunnen aanpakken. In dergelijke situaties gaat het vrijwel steeds om de handhaving van voorschriften op basis van verschillende wetten, waarbij zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instanties een rol kunnen hebben. Daarbij verschilt het bevoegd gezag voor de verschillende schakels van de keten nogal eens, terwijl in iedere schakel bovendien verandering kan optreden in de personen die de milieuregels dienen na te leven. Maar ook de aard van een stof, product of afvalstof kan in de loop van de keten veranderen, als gevolg waarvan andere voorschriften gaan gelden of bevoegdheden kunnen verschuiven naar een ander bestuursorgaan. Coördinatie van de bestuursrechtelijke handhavingsinstanties is dan ook onontbeerlijk gegeven de versnipperde regelgeving en bevoegdheden waarmee bedrijven en handhavers in de praktijk te maken hebben.

Een daartoe door het College van procureurs-generaal aangewezen hoofdofficier van Justitie zal zorgdragen voor de coördinatie van de strafrechtelijke milieuwethandhaving in de provincie. Zijn bevoegdheden

ontleent hij aan de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 1993. In de praktijk zal voorzover nodig ook kunnen worden bepaald dat de hoofdofficier deelneemt aan het provinciaal overleg van artikel 18.3b, eerste lid, en zorg draagt voor de samenwerking met en de afstemming op de bestuursrechtelijke milieuwethandhaving in de provincie door de strafrechtelijke handhavers.

In de regeling van de coördinatie wordt onderscheid gemaakt naar gelang deze al dan niet van meer dan provinciaal belang is.

Gedeputeerde staten coördineren (regisseren) in beginsel het proces van professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving bij gemeenten, waterschappen en de provincie zelf.

Gedeputeerde staten moeten een of meer overlegorganen instellen ten behoeve van regelmatig overleg tussen alle bij de handhaving in de provincie betrokken bestuursorganen, die zich uiteraard kunnen laten vertegenwoordigen. Aan dit overleg wordt deelgenomen door de (vertegenwoordigers van de) met de bestuursrechtelijke milieuwethandhaving belaste gemeenten, waterschappen, de provincie zelf en rijksdiensten (namens de betrokken bevoegde Ministers van V&W en van VROM). Aan het overleg kan voorts worden deelgenomen door bij de strafrechtelijke handhaving betrokken organen (het OM en de politie). In dit overleg worden onder regie van de provincie afspraken gemaakt over de uitvoering van de wettelijke verplichtingen.

Wettelijke regeling van de provinciale overlegstructuur voor de milieuwethandhaving is niet nieuw. Sinds oudsher komen bepalingen met die strekking voor in de milieuregelgeving. Eind 2001 werd het betreffende artikel 18.3 van de Wet milieubeheer bovendien verder uitgebreid, vooruitlopend op de regeling in het onderhavige voorstel. Die uitbreiding was nodig in verband met de Wet verbetering handhavingsbevoegdheden (Stb. 2001, 517) waarbij de toedeling van handhavingsbevoegdheden in enkele milieuwetten werd verduidelijkt en aangevuld. Als gevolg hiervan zijn voor de handhaving van sommige milieuvoorschriften soms meer bestuursorganen tegelijkertijd bevoegd. Om die reden werd de overlegstructuur in artikel 18.3 uitgebreid met de verplichting voor de betrokken bestuursorganen om in het provinciale handhavingsoverleg afspraken te maken over het hanteren van handhavingsbevoegdheden en het houden van toezicht op de naleving van de milieuregelgeving.

Het is wenselijk dat de provincies bij de uitoefening van hun regierol worden ondersteund door een landelijk coördinerend overleg waarin de aansturing van de provinciale regisseurs goed wordt afgestemd met de betrokken ministers. Goed afgestemde landelijke aansturing is ook wenselijk voor de (in oprichting zijnde) Regionale milieucentra bij het OM, de per 1 januari 2002 ingestelde VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de VROM-Inspectie en de (nog in ontwikkeling zijnde) politiemilieu teams. Het wetsvoorstel draagt de zorg daarvoor, voor zover de coördinatie (mede) van meer dan provinciaal belang is, op aan de Minister van VROM. Naast deze minister zijn ook de Ministers van V&W en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) betrokken bij en verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van milieuregelgeving en daarom is hun deelname aan regelmatig plaatsvindend overleg gewenst. Dat geldt ook voor de voor de strafrechtelijke milieuwethandhaving verantwoordelijke Minister van Justitie. Deze zal zich in overleg over de handhaving van het milieurecht doen bijstaan of laten vertegenwoordigen door (leden van) het College van procureurs-generaal. Het College van procureurs-generaal is het hoofd van het Openbaar Ministerie. Als zodanig geeft dat leiding aan het werk van het OM bij het strafrechtelijk handhaven van de milieuregelgeving en daarmee ook aan het werk van de politie en andere opspo-

ringsambtenaren. Tenslotte is, vanzelfsprekend, deelname van de provincies gewenst.

Bij coördinatie die «van meer dan provinciaal belang is», moet vooral worden gedacht aan coördinatie van de provinciale verbeteringsprocessen in het kader van het professionaliseringsproject, de terzake door de provincies en het rijk eventueel te treffen dwingende maatregelen, het onderhouden van een continue proces gericht op de professionalisering van de bestuursrechtelijke milieuwethandhaving, alsmede de onderlinge afstemming van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en het kritisch beoordelen van die afstemming, die ook op provinciaal niveau moet plaatsvinden. Bijzondere aandacht vergt daarbij de regelgeving met betrekking tot ketens: van ontstaan, vervoer, opslag, bewerking, uit- of invoer, vervaardiging, handel, verwijdering van stoffen, producten of afvalstoffen. Deze ketenhandelingen overstijgen vaak de grenzen van afzonderlijke provincies en de afstemming van die handelingen verdient derhalve zowel binnen iedere provincie als op rijksniveau de nodige aandacht. De bevordering van eenduidig en consequent optreden is niet alleen een onderwerp van provinciale coördinatie, maar tevens een onderwerp van «meer dan provinciaal belang». De bevordering van een voldoende eenduidige handhaving en de daartoe te nemen maatregelen verdienen dan ook regelmatig overleg tussen de betrokken ministers en gedeputeerde staten. Tenslotte is landelijke coördinatie onmisbaar om Europese activiteiten en inspanningen op het gebied van de milieuwethandhaving goed te kunnen voorbereiden en de resultaten die in Brussel worden bereikt door te laten werken naar de andere in Nederland betrokken overheden.

Gezien het bovenstaande is er geen sprake van een waterdichte scheiding tussen coördinatie van meer dan provinciaal belang en coördinatie niet van meer dan provinciaal belang: zo wordt aan het provinciale overleg ook deelgenomen door handhavers op rijksniveau, zoals de VROM-Inspectie, terwijl de colleges van gedeputeerde staten ook vertegenwoordigd zijn in het overleg op rijksniveau. Het «van meer dan van provinciaal belang zijn» van bepaalde onderwerpen wil uiteraard niet zeggen dat dergelijke onderwerpen dan voor provincies of gemeenten niet meer van belang zouden zijn. Het tegendeel is waar.

Wat betreft het coördinatie-overleg op landelijk niveau verdient ook de zogenaamde doorstart van de LCCM de aandacht. Binnen de LCCM heeft een bezinning plaatsgevonden op de strategische positionering, taken, organisatie en aansturing van deze in 1992 ingestelde ambtelijke coördinatiecommissie op rijksniveau. Deze bezinning heeft geleid tot de instelling van een bestuurlijk en een ambtelijk handhavingsoverlegorgaan. Het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuwethandhaving (BLOM) staat onder voorzitterschap van de Minister van VROM en komt halfjaarlijks bijeen. In een Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuwethandhaving (ALOM) wordt het BLOM voorbereid waarbij het de bedoeling is om zoveel mogelijk zaken in het ALOM af te doen, waartoe van de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties een toereikend mandaat wordt verwacht. Het bestuurlijke en ambtelijke overleg wordt ondersteund door een secretariaat. Het werkterrein van het overleg strekt zich uit tot de handhaving van de milieuwetgeving in brede zin: naast de grijze en de blauwe milieuwetgeving behoort daartoe ook de groene en de rode wetgeving, met betrekking tot de natuurbescherming, ruimtelijke ordening en de bouwregelgeving.

Het is de bedoeling om in de toekomst met het BLOM invulling te geven aan de in dit wetsvoorstel aan de Minister van VROM opgedragen coördinatie taak.

Het is niet noodzakelijk om het landelijk gecoördineerd overleg wettelijk te regelen. Aan (de deelnemers aan) het landelijk overleg worden immers

geen specifieke taken opgedragen. Dit ligt anders voor de deelnemers aan het provinciaal gecoördineerd overleg, waaraan in het voorgestelde artikel 18.3b, derde lid, wordt opgedragen om afspraken te maken over de wijze van uitvoering van de amvb kwaliteitseisen en over de voorzieningen die daarvoor moeten worden getroffen.

*Aanwijzingsbevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van de regels ingevolge artikel 18.3*

In artikel 18.3d van het wetsvoorstel wordt *met betrekking tot de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen* voorgesteld aan gedeputeerde staten de bevoegdheid te verlenen tot het geven van een *aanwijzing* aan burgemeester en wethouders of aan het dagelijks bestuur van een waterschap. Deze bevoegdheid ligt in het verlengde van de coördinatieopdracht aan gedeputeerde staten (artikel 18.3a). Volgens het voorstel wordt aan de Minister van VROM zo'n aanwijzingsbevoegdheid toegekend jegens het provinciaal bestuur (artikel 18.3f).

De aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten (en minister) vormt een «stok-achter-de-deur» om zonodig een bestuursorgaan dat zich zou onttrekken aan de uit de amvb voortvloeiende verplichtingen of aan de afspraken die daarover zijn gemaakt in het provinciale handhavingsoverleg tot de orde te kunnen roepen of knopen over geschillen tussen bestuursorganen door te hakken.

De voorgestelde aanwijzingsbevoegdheden ontleen hun kracht vooral aan het kunnen fungeren als politiek drukmiddel: aan het geven van een aanwijzing gaat bestuurlijk overleg vooraf en van een aanwijzing wordt mededeling gedaan aan de politieke vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten). De bevoegdheid om een aanwijzing te geven, is een ultimatum remedium waarvan slechts als uiterste mogelijkheid gebruik ware te maken als is komen vast te staan dat andere mogelijkheden geen toereikende oplossing meer kunnen bieden. Die andere mogelijkheden bestaan onder meer uit de geschillenregelingen in de bestuursovereenkomsten. Daarnaast kunnen gedeputeerde staten tal van andere niet wettelijk geregelde instrumenten hanteren zoals het voeren van indringend overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau, de bekendmaking van monitoringsrapportage, de instelling van een visitatiecommissie of de aanstelling van een interim-manager. De bevindingen in de monitoringsrapportage, van de visitatiecommissie of de interim-manager kunnen vervolgens ter kennis van onder meer het betrokken politieke orgaan worden gebracht en leiden tot het treffen van de gewenste verbeteringsmaatregelen. Het mag duidelijk zijn dat dergelijke interventies uitdrukkelijk de voorkeur hebben en dat het streven vooral moet zijn gericht op het professionaliseren van de handhaving zonder dat van het aanwijzingsinstrument gebruik behoeft te worden gemaakt.

De aanwijzing als interventie-instrument past volledig in het systeem van de Wet milieubeheer, waarin de aanwijzing thans al als ultiem instrument voorkomt met betrekking tot de inhoud van provinciale milieubeleidsplannen (artikel 4.13) en milieuvergunningen (artikel 8.27). In genoemde artikelen is de aanwijzingsbevoegdheid toegekend aan de Minister van VROM. In artikel 8.31a is een aanwijzingsbevoegdheid toegekend aan gedeputeerde staten met betrekking tot een door burgemeester en wethouders te verlenen milieuvergunning in situaties waarin naast de milieuvergunning tevens een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is vereist. Gelet op de spaarzame toepassing van het instrument tot nu toe is het gerechtvaardigd om ook ten aanzien van de aanwijzing met betrekking tot de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen te vertrouwen op een terughoudende toepassing.

Voor het geval onverhoopt geen gevolg aan een aanwijzing zou worden gegeven, voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid voor gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de Minister van VROM, om zelf gevolg te geven aan de door hen gegeven aanwijzing voor rekening van de betrokken gemeente of het waterschap, onderscheidenlijk de provincie. Daarbij speelt wel de vraag of hetgeen volgens de gegeven aanwijzing is verlangd, zich leent voor uitvoering door het hogere gezag. Voorbeelden van aanwijzingen die zich daarvoor lenen, liggen vooral in de sfeer van uitvoering van met elkaar overeengekomen handhavingsactiviteiten; bijvoorbeeld de situatie waarin met de betrokken gemeenten binnen het kader van de landelijke of provinciale prioriteitstelling is afgesproken dat zij in een bepaald jaar alle benzinstations binnen hun gemeenten ten minste tweemaal bezoeken en een betrokken gemeente ondanks een aanwijzing daartoe van gedeputeerde staten dat niet doet. In dat geval kan de provincie de controle uitoefenen onder de voorwaarde dat de provinciale ambtenaren ter zake zijn aangewezen als toezichthouder. Hierbij moet voorts worden bedacht dat een aanwijzing niet tot extra bevoegdheden leidt, dus bijvoorbeeld niet tot het ontstaan van handhavingsbevoegdheid waar deze voorafgaand aan de aanwijzing niet aanwezig is.

Voor zover bij een aanwijzing van de Minister van VROM wetgeving is betrokken die onder de verantwoordelijkheid van een andere minister valt, wordt de aanwijzing in overeenstemming met deze andere minister gegeven.

De voorgestelde aanwijzingsbevoegdheden van gedeputeerde staten en de Minister van VROM kunnen worden aangemerkt als een specifieke regeling ten opzichte van de algemene regelingen voor taakverwaarlozing in artikel 124 van de Gemeentewet (en artikel 60 van de Waterschapswet) en artikel 121 van de Provinciewet. In die artikelen is voorzien in besluitvorming door gedeputeerde staten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ingeval burgemeester en wethouders (of het dagelijks bestuur van een waterschap), onderscheidenlijk gedeputeerde staten de wettelijk gevorderde besluiten niet of niet naar behoren nemen. Voor de toepassing van deze algemene taakverwaarlozingsregelingen geldt een nog grotere mate van terughoudendheid dan voor de toepassing van instrumenten met een ultimium-remedium-karakter in een specifieke wet, zoals de aanwijzingen die zijn opgenomen in de Wet milieubeheer.

#### *Aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de uitvoering van de coördinatietaak door de provincie*

De Minister van VROM beschikt ingevolge het voorgestelde artikel 18.3f niet alleen over de hierboven aan de orde zijnde bevoegdheid om gedeputeerde staten een aanwijzing te geven ter zake van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen, maar ook over de bevoegdheid om gedeputeerde staten – ook hier als ultimium remedium – een aanwijzing te geven ter zake van de uitvoering van hun coördinatietaak. Indien hierbij wetten zijn betrokken die vallen onder de verantwoordelijkheid van andere ministers, dient de Minister van VROM over het geven van die aanwijzing overeenstemming te bereiken met die andere betrokken ministers.

Op een derde voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM betreffende de uitoefening van de provinciale bevoegdheid om gemeenten of waterschappen te verplichten tot deelname aan een provinciale of regionale handhavingsdienst, wordt later in deze paragraaf ingegaan.

Met betrekking tot de sturing op de kwaliteit en de coördinatie van de uitvoering van de strafrechtelijke milieuwethandhaving bestaan voor de

Minister van Justitie en het OM mogelijkheden in de wetgeving op het gebied van de organisatie van de strafrechtelijke handhaving.

*Oprichting provinciale of regionale handhavingsdiensten*

In § 2 is beschreven volgens welke aanpak de komende jaren een professionaliseringsslag wordt gemaakt en welke belangrijke rol kwaliteitscriteria daarbij spelen. Waar nodig zullen de betrokken bestuursorganen onder regie van de provincies afspraken maken om het beoogde niveau vóór 2005 te kunnen bereiken en om daarna op dat niveau te blijven.

Vanaf de inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel zullen gedeputeerde staten bij stagnaties of achteruitgang kunnen overwegen te dreigen met het hanteren van hun aanwijzingsbevoegdheid op grond van het voorgestelde artikel 18.3d, eerste lid. Zo zou een achterblijvende gemeente dan kunnen worden verplicht om met behulp van ondersteuning (te denken valt aan interim-management) de diverse bestanddelen van het systeem van kwaliteitseisen daadwerkelijk in te voeren en toe te passen. In het (over het voornemen om een aanwijzing te geven) te voeren bestuurlijk overleg zal dan naar alle waarschijnlijkheid een praktische oplossing voor het inlopen van de achterstand door die gemeente kunnen worden gevonden waardoor het niet tot een aanwijzing op grond van artikel 18.3d hoeft te komen.

Het is echter ook denkbaar dat meer gemeenten in een provincie worstelen met de toepassing van de kwaliteitseisen en dat deze daarom besluiten om hun – te beperkte – krachten te bundelen in een samenwerkingsverband. Dat zal dan een vorm van samenwerking door die betrokken handhavingsinstanties kunnen betreffen, maar het is ook mogelijk dat andere instanties daarin willen worden betrokken. Vrijwillig kan altijd besloten worden tot samenwerking in welke vorm ook, privaatrechtelijk (door middel van een overeenkomst) of publiekrechtelijk (via een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, hierna afgekort met Wgr). Deze wet biedt de mogelijkheid om op basis van vrijwilligheid een gemeenschappelijke regeling aan te gaan waarbij onder meer een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam voor i.c. de uitvoering van de milieuwethandhaving in het leven kan worden geroepen of een andere samenwerkingsconstructie wordt overeengekomen. Zo'n regeling kan worden aangegaan door gemeenten onderling (op grond van artikel 1 Wgr), door waterschappen onderling (artikel 50 Wgr), door gemeenten en waterschappen (artikel 61 Wgr) en door gemeenten, waterschappen en provincies (artikel 73 Wgr). Gelet op de reeds aanwezige ervaring met de toepassing van de Wgr – ook met betrekking tot de samenwerking bij de milieuwethandhaving – ligt gebruikmaking van die wet dan ook voor de hand.

Overeenkomstig de in § 2 beschreven bestuurlijke afspraken zullen de provincies en de minister vanaf 1 januari 2005 ook dwingende maatregelen kunnen treffen (onder het voorbehoud dat het wetsvoorstel op die datum al tot wet is verheven en in werking getreden). Voor de daartoe benodigde bevoegdheden is ook gekeken naar de mogelijkheden van de Wgr. De Wgr kent echter alleen de mogelijkheid om gemeenten te verplichten tot samenwerking. Zonodig kan op basis van de Wgr een gemeenschappelijke regeling aan gemeenten worden opgelegd (artikelen 99 tot 103f Wgr). Die mogelijkheid bestaat niet ten aanzien van waterschappen of provincies. Op het gebied van de handhaving van de milieuwetgeving kan echter een bredere horizontale samenwerking met een waterschap gewenst zijn. Daarnaast is verticale samenwerking met provincies (met name voor de handhaving van de voor ketens geldende milieuregelgeving zoals voor stoffen, afvalstoffen, producten en voor

niet-inrichtinggebonden activiteiten zoals handel en vervoer,) van essentieel belang, zoals hiervoor in § 2 is beschreven onder het kopje *Relatie tussen versnippering en kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving*.

Het ligt niet voor de hand om de Wgr uit te breiden met regelingen voor verplichte samenwerking op het terrein van milieuwethandhaving, gelet op het algemene karakter van de Wgr. Bovendien is momenteel een wijziging van de Wgr in voorbereiding waarin juist wordt voorgesteld de mogelijkheid van verplichte bundeling en integratie van samenwerkingsgebieden af te schaffen en waarbij het de bedoeling is dat de Wgr het wettelijke kader gaat vormen voor vrijwillige samenwerking door gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. Een desbetreffend wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend (wetsvoorstel 27 008). Het is de bedoeling dat dit wetsvoorstel zal worden betrokken bij de voorbereiding van het zogenaamde wetsvoorstel Wgr-plus waarin de Kaderwetgebieden worden omgezet in nieuw te creëren Wgr-plusgebieden voor de samenwerking in deze stedelijke regio's.

In verband met een en ander bevat het wetsvoorstel in artikel 18.3e een bevoegdheid voor het provinciaal bestuur om over te gaan tot het aanwijzen van gemeenten of waterschappen die een gemeenschappelijke regeling moeten aangaan. Bij die regeling moet een provinciale of regionale handhavingsdienst worden ingesteld waarin de handhavingsactiviteiten van ambtelijke diensten van gemeenten of waterschappen worden ondergebracht. Gedeputeerde staten kunnen er daarbij voor kiezen om uitsluitend gemeenten te verplichten tot samenwerking in een dienst; zij kunnen er bovendien voor kiezen hun eigen handhavingsactiviteiten in zo'n dienst onder te brengen. Een handhavingsdienst hoeft niet per se het gehele grondgebied van een provincie te bestrijken, maar kan ook tot een regio worden beperkt. Daarbij is het dan wel van belang te voorkomen dat de op te richten handhavingsdienst ook op een te kleine schaal moet functioneren. Op dit punt wordt in het tweede lid van artikel 18.3e het grondgebied van de politieregio in beginsel als het kleinst acceptabele samenwerkingsgebied beschouwd. Het wetsvoorstel biedt overigens wel de mogelijkheid om daarvan af te wijken in het belang van een doelmatige handhaving van de betrokken wetten. Dit is tot uiting gebracht in voor de Wet milieubeheer gebruikelijke formulering «rekening houden met». Zo'n situatie kan zich met name voordoen met betrekking tot de handhaving door waterschappen. De waterschapsgrenzen lopen namelijk niet gelijk op met de grenzen van gemeenten, politieregio's en provincies.

In zes provincies<sup>1</sup> valt het gehele grondgebied van de provincie samen met het grondgebied van een politieregio; het ligt dan voor de hand dat het provinciaal bestuur in overweging neemt om ook de eigen activiteiten, genoemd in het vijfde lid, in de beoogde dienst onder te brengen. Dat komt de schaalgrootte en de robuustheid van de dienst immers zeker ten goede. Het is daarnaast mogelijk dat betrokken ministers de provincie verzoeken om deelname aan de gemeenschappelijke regeling voor (een deel van) de toezichtactiviteiten van hun rijksdiensten.

Bij de keuze in het wetsvoorstel van het grondgebied van de politieregio als samenwerkingsgebied voor de gemeenschappelijke regeling heeft naast het schaalgrootte-argument ook een belangrijke rol gespeeld dat een goede afstemming op de strafrechtelijke handhaving mogelijk wordt. Ook op het gebied van de veiligheid en de brandweer komt men tot die keuze blijkens wetsvoorstel kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (Kamerstukken II 2002/03, 28 644, nrs.1–3).

---

<sup>1</sup> Het betreft de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Flevoland.

Ingevolge artikel II van het wetsvoorstel kunnen op zijn vroegst vanaf 1 januari 2005 gemeenten of waterschappen op grond van artikel 18.3e

worden verplicht tot samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling. Op die gemeenschappelijke regeling is ingevolge het voorgestelde artikel de Wgr van toepassing (op enkele uitgezonderde artikelen na). Bij de betreffende (gemeenschappelijke) regeling moet een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wgr worden ingesteld. Wanneer de provincie eenmaal is overgegaan tot toepassing van artikel 18.3e kan niet meer worden gekozen voor vrijwillige samenwerking of een andere vorm van samenwerking.

De in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer op te nemen regeling voor een openbaar lichaam moet worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de Wgr. Dit is met name van belang als uitsluitend gemeenten worden verplicht tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Zo'n verplichting moet dan dus worden gebaseerd op de Wet milieubeheer en niet op de Wgr.

Het is niet de bedoeling om wijzigingen in de toedeling van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden aan te brengen. Dit neemt niet weg dat de betrokken bestuursorganen er vrijwillig voor kunnen kiezen om de uitoefening van hun bevoegdheden in mandaat over te dragen aan de handhavingsdienst.

De bevoegdheid om gemeenten of waterschappen te verplichten tot instelling van een handhavingsdienst is een *ultimum remedium*. Tot instelling van een handhavingsdienst op de voet van artikel 18.3e kan alleen worden besloten als door gedeputeerde staten van de betrokken provincie is vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de amvb op grond van artikel 18.3 in de provincie onvoldoende is gewaarborgd. Uit het voorgestelde artikel 18.3b, derde lid, volgt dat een dergelijke vaststelling onderwerp van overleg moet zijn in het provinciaal coördinatieoverleg, bedoeld in dat artikel. In dat overleg kunnen ook andere maatregelen of voorzieningen aan de orde komen. De vaststelling dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen onvoldoende is gewaarborgd, betekent immers niet automatisch dat dan ook een handhavingsdienst moet worden ingesteld.

Het ligt voor de hand bij de kwaliteit van de handhaving primair bij de slecht functionerende gemeente of het slecht functionerende waterschap wordt aangepakt. De bij die bestuursorganen noodzakelijke verbeteringen zullen bij voorkeur moeten worden afgedwongen met het *ultimum remedium* van de in artikel 18.3d voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid. Voor de gevallen waarin een vorm van samenwerking van slecht functionerende gemeenten of waterschappen wenselijk is, zij nog eens benadrukt dat provincie, gemeenten en waterschappen in beginsel te allen tijde vrijwillig kunnen kiezen voor een vorm van samenwerking op maat. Die vrijheid komt pas te vervallen bij toepassing van de in artikel 18.3e geregelde bevoegdheid.

Indien de provincie overweegt artikel 18.3e toe te passen, dan moet overleg over het voornemen om aan te wijzen gemeenten of waterschappen tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling te verplichten, plaatsvinden met de betrokken bestuursorganen (op grond van artikel 99, derde lid, van de Wgr).

Het voorgestelde artikel 18.3e gaat uit van een belangrijk principe, namelijk dat niet alleen slecht functionerende gemeenten of waterschappen kunnen worden aangewezen, maar ook goed functionerende. Wanneer toepassing van artikel 18.3e wordt overwogen, is immers het stadium dat afdoende oplossingen nog bij de individuele, slecht functionerende instantie of bij een bundeling van uitsluitend slecht functionerende instanties kunnen worden gevonden en afgedwongen, voorbij. In deze fase kan soulaas voor de «zwakke broeders» alleen nog worden geboden door deze door de «sterkere broeders» omhoog te laten trekken.

Hier zij echter herhaald dat de feitelijke vaststelling dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in een provincie niet is gewaarborgd, niet automatisch betekent dat er daarom dus een handhavingdienst op de voet van het voorgestelde artikel 18.3e moet komen. Een dergelijke vaststelling betekent wel dat alle betrokken partijen overeenkomstig artikel 18.3b, derde lid, met elkaar moeten afspreken welke voorzieningen zij zullen treffen om de gewenste situatie te bereiken en in stand te houden, conform de meergenoemde bestuurlijke afspraken van 28 januari 2002. De uitkomst daarvan kan zijn dat gedeputeerde staten het instellen van een handhavingdienst in overweging (moeten) nemen, bijvoorbeeld wanneer in het provinciaal overleg geen overeenstemming kan worden bereikt over het treffen van noodzakelijke verbeteringsmaatregelen door slecht functionerende instanties of over vrijwillige samenwerking.

De term «behoorlijke uitvoering» sluit nauw aan op de terminologie die wordt gehanteerd in de taakverwaarlozingsregelingen van de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet en artikel 60 van de Waterschapswet (waarin dan gesproken wordt van «het niet of niet naar behoren nemen van gevorderde besluiten»). In casu gaat het bij de voorgestelde bevoegdheid echter niet om een taakverwaarlozingsregeling voor een individuele gemeente of individueel waterschap maar om de bevoegdheid om een permanente gebiedsgewijze structuurmaatregel te treffen waarvan is vastgesteld dat deze noodzakelijk is om de kwaliteit van de handhaving in de provincie te waarborgen.

Het voornemen bestaat om ter ondersteuning van de provincies, maar ook van de gemeenten en waterschappen die immers te maken kunnen krijgen met toepassing van deze bevoegdheid door gedeputeerde staten, een handreiking te ontwikkelen. Daarin zullen de nodige handvatten worden gegeven voor het in beeld krijgen van de situaties waarin geen sprake lijkt te zijn van voldoende waarborgen voor een behoorlijke uitvoering alsmede van de maatregelen die dan bij voorkeur getroffen zouden moeten worden.

Tegen het besluit van de provincie waarbij gemeenten en waterschappen worden aangewezen die een gemeenschappelijke regeling moeten aangaan, zal ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaan. Voor een toename van de belasting van de rechtelijke macht hoeft daarbij gelet op het ultimum-remedium-karakter van het besluit niet te worden gevreesd.

Met name de in het wetsvoorstel vervatte mogelijkheid dat waterschappen kunnen worden verplicht tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling en daarbij hun handhavingstaken in een handhavingdienst onder te brengen, ontmoet groot bezwaar van de Unie van Waterschappen.

Het bezwaar van de waterschappen is kort samengevat in de eerste plaats dat op grond van het wetsvoorstel waterschappen die zelf wel voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria kunnen worden gedwongen tot deelname in een handhavingdienst die wordt ingesteld omdat *andere* bestuursorganen niet op eigen kracht in staat zijn de kwaliteitscriteria behoorlijk uit te voeren. De waterschappen verwijzen verder naar het teruglopen van het aantal waterschapsorganisaties van ca. 50 naar ca. 25 in 2005 en naar toekomstige structurering naar stroomgebieden onder invloed van Europese regelgeving. De waterschappen zijn er voorts niet van overtuigd dat een regionale of provinciale handhavingdienst een waarborg is voor kwaliteitsverbetering van de handhaving van de waterwetgeving. De waterschappen wijzen tenslotte op het bestaan van interprovinciale waterschappen en op hun functionele taakstelling als gevolg

waarvan de handhaving van waterschappen het belang van «schoon water en droge voeten» moet dienen.

De Unie van Waterschappen heeft met het bovenstaande gewezen op een aantal belangrijke aandachtspunten bij de in artikel 18.3e voorgestelde regeling maar deze zijn onvoldoende redenen om de waterschappen nu uit te zonderen van de mogelijkheid tot verplichte samenwerking met gemeenten en provincies. Hierboven is al ingegaan op het principe van artikel 18.3e dat toepassing van dat artikel betekent dat er op andere wijze geen afdoende soulaas meer valt te bieden voor slecht functionerende handhavingsinstanties dan door een collectieve aanpak waarbij de sterkere de zwakke omhoog moeten trekken. Dit beginsel geldt ook voor de milieuwethandhaving door waterschappen.

Er zijn voldoende wettelijke waarborgen aanwezig voor een goede bescherming van de belangen die door waterschappen worden gediend. Indien het provinciaal bestuur tot de conclusie komt dat het noodzakelijk is dat ook een waterschap moet deelnemen aan een handhavingsdienst als bedoeld in het voorgestelde artikel 18.3e, is immers het volgende van belang.

Om een voldoende betrokkenheid van de voor het waterbeheer eindverantwoordelijke Minister van V&W te waarborgen, is in artikel 18.3e van het wetsvoorstel bepaald dat een aanwijzing van een waterschap op grond van dat artikel, altijd een verklaring van geen bezwaar van deze minister (en de Minister van VROM) vergt. Een provincie die zo'n aanwijzing overweegt, zal daarom in de praktijk dat voornemen al in een vroeg stadium kenbaar maken aan de betrokken departementen (en het betrokken waterschap) en het overleg daarover op gang brengen. Voorts liggen zowel de bevoegdheden met betrekking tot de toedeling of wijziging van taken van waterschappen, als de in artikel 18.3e voorgestelde bevoegdheid in handen van de provincie, waardoor kan worden voorkomen dat de uitvoering van de handhavingstaken geïsoleerd zou raken van het waterbeheer. Artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet laat er geen misverstand over bestaan dat door de provincie geen taken aan een waterschap kunnen worden opgedragen als die niet verenigbaar zijn met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Aangenomen moet worden dat dit uitgangspunt ook geldt voor het onttrekken van taken aan een waterschap, hoewel genoemd artikellid zich daarover niet expliciet uitspreekt. In geval van onverenigbaarheid kan een waterschap dus niet worden gedwongen tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling. Wijzigingen van het reglement voor een waterschap met betrekking tot de taak van het waterschap behoeven bovendien de goedkeuring van de Minister van V&W. In de Waterschapswet is ook bepaald dat onder andere de regeling van taken van een waterschap in een reglement voor het waterschap geschieden bij provinciale verordening. Dat geldt eveneens voor wijzigingen van het reglement voor een waterschap. De aanwijzing van een waterschap om deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling (en de latere goedkeuring van die regeling door de provincie) waarin mede uitvoerende waterschapstaken worden ondergebracht, moet derhalve gepaard gaan met aanpassing van het waterschapsreglement door de provincie. Op de aanpassing van het reglement zijn de bepalingen van hoofdstuk II van de Waterschapswet van toepassing.

In dat hoofdstuk zijn ook regels opgenomen voor interprovinciale waterschappen, waarvan het gebied in meer dan één provincie is gelegen. Ook het wetsvoorstel houdt in artikel 18.3e rekening met die mogelijkheid. Voorts blijven de bestuursrechtelijke bevoegdheden bij het dagelijks bestuur van de waterschappen die – conform de uitwerking die zij daaraan met de andere betrokken bestuursorganen geven in de gemeenschappelijke regeling – deel uitmaken van het bestuur van de handhavingsdienst en het beleid mede bepalen.

Indien het wetsvoorstel tijdig tot wet wordt verheven en in werking treedt, beschikt de provincie met ingang van 1 januari 2005 over de mogelijkheid om door middel van krachtenbundeling de organisatie van de uitvoering van de handhaving in de provincie structureel te verbeteren. Als het project professionalisering slaagt, beantwoordt de organisatie van de uitvoering van de handhaving, gezien vanuit de individuele diensten en vanuit landelijk en provinciaal perspectief, op 1 januari 2005 aan de gestelde eisen. Voor situaties waarin daarvan onverhoopt geen sprake is of waarbij later onverhoopt sprake is van een achteruitgang in kwaliteit, zal het provinciaal bestuur gebruik kunnen maken van de voorgestelde bevoegdheid.

Indien het wetsvoorstel tijdig tot wet wordt verheven en in werking treedt beschikt bovendien de Minister van VROM vanaf genoemde datum over een extra sturingsmogelijkheid in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid. Volgens het voorgestelde artikel 18.3f, eerste lid, onder b, kan de Minister van VROM in overeenstemming met de betrokken andere minister het provinciaal bestuur door middel van een aanwijzing dwingen tot een aanwijzing van de betrokken gemeenten of waterschappen om deze te verplichten tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling. Bij de aanwijzing van de minister kan zo nodig worden bepaald dat de provincie zelf ook moet deelnemen aan de desbetreffende gemeenschappelijke regeling. De Minister van VROM moet over het voornemen om een aanwijzing te geven, overleg voeren met de betrokken provincie. Tegen de aanwijzing van de minister zal geen beroep mogelijk zijn. Wel staat de mogelijkheid van beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open tegen het besluit van de gedeputeerde staten waarbij de betrokken gemeenten of waterschappen worden aangewezen. Ook bij de aanwijzing van de minister aan de provincie is sprake van een ultimatum remedium waarvan niet lichtvaardig gebruik zal worden gemaakt. Dit wil echter niet zeggen dat de Minister van VROM deze stok-achter-de-deur bij voorbaat onbenut zal laten. Hierboven werd al het voornemen vermeld om ter ondersteuning van de provincies een handreiking te ontwikkelen met betrekking tot onder meer de toepassing van artikel 18.3e. Ook de betrokken ministers willen tijdig beschikken over een kader waaraan de noodzaak en inhoud van een eventuele aanwijzing tot toepassing van artikel 18.3e kunnen worden getoetst.

*Noodzaak en effectiviteit van de voorgestelde regeling voor de professionalisering en bundeling van de (uitvoering van de) handhaving*

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is de vraag gesteld naar de noodzaak en de effectiviteit van met name de wettelijke regeling van verplichtingen tot samenwerking, overleg en het maken van afspraken tussen de handhavingspartners. Ook de Raad van State heeft daar in zijn advies kanttekeningen bij geplaatst. De Raad heeft geadviseerd het voorstel nog eens kritisch te toetsen op de noodzaak en het te verwachten positieve effect van de verschillende onderdelen en het wetsvoorstel te beperken tot die onderdelen die in de opvatting van de regering beslist noodzakelijk zijn.

Die toetsing heeft geleid tot het schrappen van een aantal onderdelen uit het aan de Raad voorgelegde voorstel waaronder de algemeen geformuleerde samenwerkingsplicht. In het nader rapport is ingegaan op de overwegingen bij het schrappen van de diverse onderdelen.

Het met de geschrapte algemene samenwerkingverplichting beoogde doel wordt in voorliggende wetsvoorstel op meer specifieke, zo niet praktische wijze benaderd, namelijk langs de weg van de voorgestelde op dit wetsvoorstel te baseren amvb kwaliteitseisen en de afspraken die de handhavingspartners moeten maken over de voorzieningen die nodig zijn om aan deze kwaliteitseisen te voldoen en te blijven voldoen. Hierbij zal zich onvermijdelijk een behoefte aan enigerlei vorm van samenwerking

<sup>1</sup> Vermeldenswaard zijn o.a. het rapport van de Unisercommissie uit 1983 (De commissie greep in haar onderzoek terug tot 1970 en constateerde dat zeer veel ambtenaren op een versnipperde, inadequate wijze met een toezichthoudende rol zijn belast, en vroeg zich af hoe met eenzelfde aantal mensen een zeer veel beter resultaat zou zijn te bereiken. Zij constateerde daarbij dat een vergaande samenbundeling van diensten en een scheiding van vergunningverlenende bevoegdheid en toezichthoudende taken de weg is, die zou moeten worden ingeslagen), het NMP-plus in 1990 en de Oktoberbrief van 1990 (waarin het opbouwen van een landelijke handhavingsstructuur een belangrijk onderwerp van aandacht was. In het NMP-plus werd onder meer vermeld dat werd toegewerkt naar een geïntegreerd toezicht en een uitvoeringsorganisatie voor de handhaving op het niveau van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In het NMP-plus werd verder gesproken over programmering, afstemming, prioriteitstelling en de meerjarenvisie in het Voortgezet handhavingsintensiveringsprogramma, oprichting van de LCCM in 1992, het NMP-2 van eind 1993 (er zijn extra impulsen nodig in aansluiting op de groei van het aantal regionale milieudiensten), de WODC-evaluatie van de TCR-affaire uit 1996 (met de conclusie dat het versnipperde toezicht één van de oorzaken is geweest van het feit dat de overtredingen van de milieuwetgeving door betrokken bedrijf zo lang en op zo grote schaal hebben kunnen plaatsvinden), het rapport Handhaven met effect in 1997 (tal van aanbevelingen over de organisatie van de handhaving, de samenwerking en samenwerkingsverbanden), het NMP-3, (ondoorzichtige organisatiestructuur, de vele verschillende handhavingsinstanties, de onvoldoende kwaliteit, coördinatie en regie), doorstart van de LCCM in 1997 in samenhang met het uitkomen van de Augustusbrief (waarin onder meer het terugdringen van de vrijblijvendheid van de samenwerking op het gebied van de milieuwethandhaving door middel van bestuursovereenkomsten centraal werd gesteld). Daarnaast speelde er het nodige op het gebied van de handhaving van de ordeningswetgeving in het algemeen: 1998 rapport Handhaven op niveau van de Commissie-Michiels. Sinds het uitkomen van de Augustusbrief in 1997 zijn inmiddels acht voortgangsrapportages inzake de milieuwethandhaving aan de Tweede Kamer aangeboden waarover even zoveel algemeen overleg met de verantwoordelijke bewindslieden is gevoerd.

aandienen. Samenwerking zal immers over het algemeen een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen. In deze benadering kan een algemene verplichting tot samenwerking als zodanig worden gemist, mits op andere wijze duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht dat samenwerking niet een vrijblijvend keuze is voor de individuele handhavingsinstantie. Dit was ook de gedachte die de Ministers van VROM, van V&W en van Justitie hebben verwoord in hun augustusbrief: structurele samenwerking in een bepaald gebied moet door deze ministers kunnen worden verzekerd. Vrijblijvendheid mag niet de boventoon blijven voeren. Hiertoe dienen de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheden. Dat deze hun kracht vooral ontleen aan het kunnen fungeren als politiek drukmiddel, doet aan hun waarde niet af. Integendeel: de thans reeds – onder een zekere druk van het Rijk – tot stand gekomen bestuursovereenkomsten en de strafrechtelijke complementen daarbij hebben de meerwaarde van de voorgestelde regeling in de praktijk reeds voor een deel bewezen. De regeling is verder van belang voor de in gang gezette projecten (zie § 2 van deze toelichting) die parallel aan het VROM-project een verdere professionalisering en bundeling bij het OM, de politie en buitengewone opsporingsambtenaren beogen.

In reactie op de kanttekeningen van de Raad van State wordt nog eens benadrukt dat met het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, een logische, onvermijdelijke en hopelijk voorlopig laatste stap wordt gezet in vervolg op een lange reeks van stappen (zoals tal van onderzoeksopdrachten, ingestelde commissies, uitgebrachte adviezen, geformuleerde beleidsvoornemens, rapportages, regelmatig overleg in de Tweede Kamer, etc.<sup>1</sup>) in de afgelopen decennia op weg naar een professionele milieuwethandhaving. Met deze stap wordt beoogd een definitief einde te maken aan de vrijblijvendheid die de huidige samenwerking nog te zeer kenmerkt, maar daarbij wordt de mogelijkheid van maatwerk, toegespitst op de regionale of provinciale situatie, welbewust opengehouden.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is door sommigen ook de vraag gesteld of de beoogde opzet van de handhavingsstructuur wel de goede is en zijn verdergaande structuurmaatregelen bepleit. Hierbij komt het aan op het bestaan van alternatieven. Een alternatief voor de beoogde handhavingsstructuur bestaat ons inziens alleen uit het verplicht in het gehele land invoeren van een van de modellen die in de Discussienota zijn gepresenteerd voor de bundeling van de toezichthouders van de verschillende bestuurlijke instanties in gemeenschappelijke diensten voor de uitvoering van de handhaving.

Het is duidelijk dat met een wetsvoorstel waarbij bijvoorbeeld een landelijke uitvoeringsstructuur bestaande uit een hoofdkantoor en vijf (of twaalf) regionale (of provinciale) vestigingen zou worden ingesteld voor de uitvoering van de alle toezichttaken, er geen noodzaak meer bestaat voor regeling van provinciale coördinatie, overleg of afspraken. Bovendien zou daarmee de behoefte aan interventiemogelijkheden (zoals aanwijzings- en vorderingsbevoegdheden) afnemen. De keuze voor zo'n model zou ook als voordeel hebben dat de taak van de handhavingsdiensten uitgebreid zou kunnen worden met andere uitvoerende taken zoals bijvoorbeeld de ambtelijke voorbereiding van de vergunningverlening.

Zo'n verstrekkend (en wellicht alleen in theorie bestaand) alternatief verhoudt zich slecht met het uitgangspunt dat taken, dus ook de handhaving, waar mogelijk op decentraal niveau moeten worden neergelegd. Het verhoudt zich evenzeer slecht met het professionaliseringsproject. Binnen dat project is door IPO, VNG, Unie van Waterschappen en het Rijk bestuurlijk gekozen voor maatwerk en flexibiliteit bij het verbeteren van de uitvoering van de handhaving. Anders dan in de Discussienota is voorgesteld, is

begin 2002 afgesproken niet zonder meer over te gaan tot bundeling van het toezicht in gemeenschappelijke diensten. In plaats daarvan loopt het afgesproken professionaliseringstraject via de inmiddels in het project gezamenlijk vastgestelde kwaliteitseisen (die een voorloper zijn van de voorgestelde amvb kwaliteitseisen), de resultaten van de uitgevoerde nulmeting van de kwaliteit van de handhaving en de voorstellen ter verbetering van het aangetroffen kwaliteitsniveau waar nodig gecoördineerd door de provincie. Eventuele instelling van samenwerkingsverbanden vindt in beginsel op vrijwillige basis plaats, maar vanaf 2005 kan de instelling van een handhavingdienst zonodig worden afgedwongen door de provincie of de Minister van VROM.

De bestuurlijke realiteit is dat de bestuursorganen, gegeven hun bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden, primair zelf willen kunnen bepalen op welke wijze zij de uitvoering daarvan (het toezicht) organiseren. Gezamenlijk in het professionaliseringsproject gekozen oplossingen hebben in beginsel meer kans van slagen dan centraal opgelegde. Het professionaliseringstraject en het wetsvoorstel zijn derhalve nauw met elkaar verbonden. Tegelijkertijd zijn de huidige problemen met de over vele overheidsinstanties versnipperde milieuwethandhaving wel zo manifest dat samenwerking en overleg absoluut noodzakelijk zijn en waarnodig moeten kunnen worden afgedwongen. Een en ander heeft geleid tot de voorstellen die nu voorliggen.

De poging om een effectieve handhavingsstructuur te realiseren via het professionaliseringstraject en met dit wetsvoorstel moet echter wel worden gezien als de laatste waarbij maatwerk bij en flexibiliteit in het te doorlopen verbetertraject mogelijk zijn. Als in de komende jaren zou blijken dat deze poging onverhoopt toch onvoldoende doel treft dan zullen de nagestreefde professionalisering en krachtenbundeling wellicht toch moeten worden gerealiseerd op basis van blauwdrukken voor een verplichte provinciale of landsbrede handhavingsorganisatie, al dan niet in combinatie met structurele overheveling van de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het lokale/regionale niveau naar het niveau van de provincie. Dat is echter nu niet opportuun.

Om de effectiviteit van de in dit wetsvoorstel voorgestelde voorzieningen straks in de praktijk te meten en te kunnen beoordelen, wordt wel een evaluatiebepaling voorgesteld.

### *§ 3.2 Versterking van de bevoegdheden van de Minister van VROM en van andere betrokken ministers, in relatie tot bevindingen bij het tweedelijns toezicht*

Voordat hierna wordt ingegaan op de versterking van de bevoegdheden van de Minister van VROM en van V&W tot optreden naar aanleiding van onder meer bevindingen bij het tweedelijns toezicht, wordt eerst ingegaan op de fenomenen eerstelijns- en tweedelijns toezicht bij de bestuurlijke handhaving van het milieurecht.

#### *Bestuursrechtelijke handhaving en eerstelijns toezicht*

Het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van de onder VROM en V&W vallende milieuwetgeving vinden momenteel op verschillende overheidsniveaus plaats: gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk. Deze vier overheden hebben ieder op hun «eigen» terreinen tot taak toe te zien op de naleving van de voorschriften en zo nodig bestuurlijke handhavingsinstrumenten toe te passen (bestuursdwang, last onder dwangsom, intrekken van een vergunning). Bestuursorganen waaraan de zorg voor de bestuurlijke handhaving is opgedragen, moeten daartoe in ieder geval zorgen voor een adequaat eerstelijns toezicht op de naleving van de voorschriften op hun terrein door degenen tot wie die voor-

schriften zijn gericht. Daarvoor moeten voldoende deskundige toezicht-houdende ambtenaren worden aangewezen.

De opdracht tot toezicht en handhaving is nauw verbonden met de opdracht tot uitvoering van de milieuwetgeving. Hierbij geldt in het algemeen dat de handhavingsbevoegdheid in principe de uitvoeringstaak volgt (zie de artikelen 122 van de Provinciewet, 125 van de Gemeentewet en 61 van de Waterschapswet). Een belangrijke uitvoeringstaak op milieugebied is bijvoorbeeld de milieuvergunningverlening aan inrichtingen: aan het met vergunningverlening belaste gezag is (in artikel 18.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer) uitdrukkelijk de zorg voor de bestuurlijke handhaving opgedragen. Overigens komt het voor dat de uitvoering van voorschriften niet expliciet aan een bepaald bestuursorgaan is opgedragen: voor dergelijke situaties voorziet artikel 18.7 van de Wet milieubeheer in een (vangnet)bevoegdheid voor de betrokken minister.

#### *Bestuursrechtelijke handhaving en tweedelijns-toezicht*

Naast bestuursrechtelijke handhaving en eerstelijns-toezicht vindt er tweedelijns-toezicht plaats. Daarbij gaat het om het toezicht van de VROM-Inspectie op de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving van de milieuwetgeving door de daartoe bevoegde bestuursorganen. Een belangrijk deel van het tweedelijns-toezicht betreft de kwaliteit van de milieuvergunningverlening en van de handhaving van de milieuregelgeving door de gemeenten en provincies. In de «zomerbrief» over de handhaving van 26 september 2000 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 22 343, nr. 49, blz. 1 en 2) is uitgebreid ingegaan op de toezichtactiviteiten van de Inspectie en haar onderzoeken naar de naleving bij voor milieu, gezondheid en veiligheid relevante bedrijfstakken.

De noodzaak van een adequaat tweedelijns-toezicht is in de afgelopen jaren steeds meer naar voren gekomen. Daarom is besloten om de capaciteit van de VROM-Inspectie met ingang van 2001 uit te breiden met 65 fte ten behoeve van het (eerste) tweedelijns-toezicht.

De gewenste intensivering van de handhavingsinspanning was voor het kabinet tevens aanleiding om in de Discussienota voor te stellen de bevoegdheid van de Minister van VROM om op te treden naar aanleiding van bevindingen bij het tweedelijns-toezicht, te versterken (voorstel 18b, blz. 114). De huidige interventiemogelijkheden van de Minister van VROM bestaan vooral uit het voeren van bestuurlijk overleg met het betrokken bevoegd gezag en het (op grond van artikel 18.14 Wet milieubeheer) indienen van een verzoek bij dat gezag om een handhavingsbeschikking (tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing) te nemen. Wat zo'n verzoek betreft, bevindt de Minister van VROM zich momenteel in dezelfde positie als iedere burger: het bevoegd gezag kan alles afweigerende, een verzoek van de minister afwijzen, weigeren een besluit te nemen of weliswaar een besluit nemen, maar het vervolgens niet ten uitvoer brengen; daarna resteert de minister de gang naar de rechter. Daarom is in de Discussienota voorgesteld om de Minister van VROM te voorzien van de bevoegdheid om het bevoegd gezag bij tekort schietende handhaving een aanwijzing te geven tot het nemen van een besluit dat bestuurlijke handhaving gaat plaatsvinden, en tot het uitvoeren van zo'n besluit.

#### *Regeling en reikwijdte van een vorderingsbevoegdheid*

Het voorliggende wetsvoorstel geeft (in artikel 18.8a) uitwerking aan de voorgestane versterking van de bevoegdheden van de Minister van VROM door de toekenning van een vorderingsbevoegdheid. Dat is conform de lijn die in het wetsvoorstel voor een fundamentele herziening van de Wet ruimtelijke ordening (Wro, Kamerstukken II 2002/03, 28 916) wordt

gevolgd met betrekking tot de handhaving van die wet en de bevoegdheid waarover de Minister van VROM in dat kader dient te beschikken. De voorgestelde vorderingsbevoegdheid wordt toegekend aan «Onze betrokken Minister». Dit hangt samen met het feit dat naast de Minister van VROM nog andere ministers belang hebben bij de versterking van hun bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van wetten waarvoor zij verantwoordelijk zijn en waarop artikelen uit hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn verklaard.

De vorderingsbevoegdheid stelt de betrokken minister in staat om bij tekortschietende handhaving (alsnog) van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten te vorderen dat zij gaan handhaven (toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing). Ingeval een vordering onverhoopt niet zou worden uitgevoerd kan de minister in plaats van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten de gevorderde beschikking geven en zonodig ook zelf uitvoeren voor rekening van de betrokken gemeente of provincie.

Zoals ook voor aanwijzingsbevoegdheden geldt, moet de hier voorgestelde vordering als ultimatum remedium worden beschouwd, waarvan de minister niet lichtvaardig gebruik zal maken.

Voorgesteld wordt om tegen een vorderingsbesluit geen beroep open te stellen. Daartoe is het vorderingsbesluit opgenomen in artikel 20.2, tweede lid, Wet milieubeheer. (Dat betekent overigens dat het bestuursorgaan jegens hetwelk een vorderingsbesluit is genomen, ervoor kan kiezen om de vordering bij de burgerlijke rechter aan te vechten.) Tegen de gevorderde handhavingsbeschikking zal wel beroep mogelijk zijn. Deze keuze past in het streven naar het tegengaan van juridisering doordat wordt voorkomen dat er bestuursrechtelijke rechtsprocedures tussen bestuursorganen worden gevoerd.

*Verhouding van de vorderingsbevoegdheid tot handhavingsverzoek ingevolge artikel 18.14 Wet milieubeheer*

In het bovenstaande is al gewezen op de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken een handhavingsbeschikking te nemen. Artikel 18.14, eerste lid, van de Wet milieubeheer stelt het recht daartoe voor een ieder open. De VROM-Inspectie, heeft de afgelopen jaren diverse malen zo'n verzoek gedaan in het kader van het tweedelijns toezicht. De Inspectie hoeft daarbij geen bijzondere terughoudendheid te betrachten: de regeling in artikel 18.14, eerste lid, wordt niet aangemerkt als een ultimatum remedium. Dat geldt overigens ook met betrekking tot artikel 18.14, tweede lid, waarin is bepaald dat het bevoegd gezag op verzoek van de Minister van VROM een handhavingsbeschikking geeft in gevallen waarin sprake is van een in genoemd artikellid bedoelde overtreding met betrekking tot afvalstoffen.

De voorgestelde vorderingsbevoegdheid vult de mogelijkheden die artikel 18.14 biedt aan. Daarbij is denkbaar dat de VROM-Inspectie of de Inspectie Verkeer en Waterstaat in een geval waarin het geven van een vorderingsbeschikking door een van de bevoegde ministers wordt overwogen, eerst een handhavingsverzoek doet op grond van artikel 18.14 en beziet of dat verzoek tot voldoende resultaat leidt. Zo'n verzoek vormt echter geen voorwaarde voor het mogen inzetten van het vorderingsinstrument. De regeling van de vordering is zo opgezet dat de vereiste bestuursrechtelijke handhaving zich desnoods – als het belang van de bescherming van het milieu dat noodzakelijk maakt – binnen 24 uur kan voltrekken. In het voorgestelde 18.8b, eerste lid, wordt met de eventueel vereiste spoed rekening gehouden door de mogelijkheid te openen dat

een vorderingsbeschikking desnoods zonder bestuurlijk overleg wordt gegeven. (In de praktijk zal er overigens altijd wel enige ruimte zijn voor ten minste telefonisch overleg met het betrokken bestuursorgaan.) Het derde lid van artikel 18.8b biedt de mogelijkheid van een mondelinge vordering (die achteraf dan wel op schrift moet worden gesteld). Het voorgestelde onderdeel E van het wetsvoorstel beoogt de vorderingsbeschikking op te nemen in artikel 20.4 waardoor onmiddellijke inwerking-treding van de vordering (na de mondelinge bekendmaking) mogelijk wordt. Voor de ingevolge de vordering te geven handhavingsbeschikking is artikel 5:24 van de Awb van belang: in het vijfde en zesde lid van dat artikel wordt met een situatie waarin spoed vereist is, rekening gehouden door de mogelijkheid af te zien van het stellen van een begunstigingstermijn en door de mogelijkheid van een mondelinge bekendmaking. De handhavingsbeschikkingen zijn nu al opgenomen in artikel 20.4 van de Wet milieubeheer zodat onmiddellijke inwerking-treding daarvan na de bekendmaking mogelijk is.

Om bestuursrechtelijke handhaving binnen 24 uur te kunnen effectueren, zal de minister dus een desnoods mondelinge vordering kunnen doen, waarin van het bevoegd gezag onmiddellijk handhavend optreden wordt verlangd, bij uitblijven waarvan de minister zelf een desnoods mondelinge handhavingsbeschikking zonder begunstigingstermijn kan nemen, welke beschikking onmiddellijk in werking treedt. Achteraf moet vervolgens hetgeen mondeling heeft plaatsgevonden op schrift worden gesteld en bekend worden gemaakt.

#### *Afsluitende opmerkingen*

In het voorliggende wetsvoorstel is, gelet op het bovenstaande, niet gekozen voor een versterking van de bevoegdheden van de Minister van VROM en van andere betrokken ministers door middel van toekenning aan dezen van een algemene handhavingsbevoegdheid, *concurrerend* met de handhavingsbevoegdheden van de bestuursorganen waaraan primair de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen<sup>1</sup>. Het gaat thans te ver als algemene lijn te hanteren dat de gedecentraliseerde bevoegdheden steeds en in het algemeen ook beschikbaar zouden moeten zijn op rijksniveau. Eigen aan zo'n concurrerende bevoegdheid zou zijn dat de minister zijn handhavingsbevoegdheid zou kunnen uitoefenen met voorbijgaan aan de verantwoordelijkheid van het primair bevoegde gezag. Dat gezag zou zich overigens ook bewust kunnen onthouden van enige bestuursrechtelijke handhaving in de wetenschap dat de minister toch ook bevoegd is om handhavend op te treden. Met een vorderingsbevoegdheid blijft de nadruk liggen op het primaat van bestuurlijke handhaving door het primair bevoegde gezag. Voorts zou een concurrerende bevoegdheid een voorziening vergen om samenloop – niet alleen van de formele besluitvorming maar ook van de (ondoelmatige) ambtelijke voorbereiding – te voorkomen.

Van tijd tot tijd zal uiteraard moeten worden gezien hoe vaak van de vorderingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt (of dat gebruik is overwogen). Als dat veelvuldig het geval blijkt te zijn, dan zou kunnen worden besloten om de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving – voor de betrokken situaties maar wellicht toch meer in het algemeen – *exclusief* op te dragen aan een hoger bestuursorgaan, dat dan *in plaats van* het lagere bestuursorgaan bevoegd wordt. Dat hogere bestuursorgaan zou overigens niet altijd een minister behoeven te zijn.

<sup>1</sup> Een dergelijk model wordt onder meer beschreven door mr. A.B. Blomberg, in *Integrale handhaving van milieurecht*, blz. 406 e.v. en door genoemde auteur en prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels in *Een stok achter de deur, over centrale sturingsbevoegdheden in de handhaving van het omgevingsrecht* (Duurzaam ruimtegebruik den Haag: BJU 2001).

Een laatste opmerking betreft de situatie waarin de Minister van VROM een vordering tot handhaving van, bijvoorbeeld, de milieuvergunning voor een inrichting overweegt terwijl voor het functioneren van die inrichting een gedoogbeschikking is gegeven door het bevoegd gezag. In beginsel vormt een gedoogbeschikking geen beletsel voor de minister: deze is immers in principe niet gebonden aan vertrouwen dat door een

ander bevoegd gezag is gewekt. De minister heeft in deze een eigen verantwoordelijkheid. Er kan een parallel worden getrokken met de positie van het OM ten opzichte van een gedoogbeschikking van het bevoegd gezag: het is vaste jurisprudentie dat het OM niet aan zo'n beschikking is gebonden en daardoor niet in zijn strafrechtelijk optreden wordt belemmerd. De rechter zal die lijn naar verwachting doortrekken met betrekking tot de vorderingsbevoegdheid. Een en ander neemt niet weg dat in een concreet geval het feit dat het bevoegd gezag een gedoogbeschikking heeft gegeven, door de minister in zijn belangenafweging moet worden betrokken. Voorts is van belang dat het bestuursorgaan van welk handhaving wordt gevorderd, bij de uitvoering van de vordering zijn gedoogbeschikking omwille van de duidelijkheid intrekt (maar strikt noodzakelijk is dit niet).

#### *§ 4. Financiële gevolgen*

##### *Financiële gevolgen voor de overheid*

De beleidsontwikkelingen met betrekking tot de verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving leiden niet tot financiële gevolgen voor de overheid, anders dan dat zij de haar ter beschikking staande gelden mogelijk anders, efficiënter en doelmatiger, zal moeten inzetten. Het wetsvoorstel stelt scherpere eisen aan de handhavingstaken die decentrale overheden reeds op het terrein van milieubeheer hebben (en waaraan reeds lang zou moeten worden voldaan) maar voegt geen nieuwe taken toe. De verbetering van de handhaving leidt derhalve niet tot extra kosten voor de decentrale overheden.

##### *Financiële gevolgen voor het bedrijfsleven*

Het wetsvoorstel leidt niet tot verzwaring van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Voor de bedrijven waarop de handhaving betrekking heeft, heeft het voordelen om de handhavingsstructuur zo breed mogelijk op te zetten. Deze zijn gelegen in een verdere beperking van het aantal handhavers dat zich bij de bedrijven voor controle meldt en in een kleinere kans dat diverse handhavers tegenstrijdige eisen stellen omdat zij zich niet langer hoeven te beperken tot hun eigen specifieke beleidsgebied en specifieke beleidsoverwegingen daarbij.

Het uitvoeren van de handhaving overeenkomstig kwaliteitseisen en met name die inzake eenduidigheid van optreden is ook van groot belang voor het bedrijfsleven dat immers rechtsongelijkheid (concurrentievervalsing) ondervindt indien het toezicht bij het ene bedrijf zeer intensief is, en elders onder de maat blijft.

Het nadrukkelijker en consequenter formuleren van handhavingsdoelen en nalevings-doelstellingen zal het bedrijfsleven kunnen behoeden voor vermijdbare administratieve lasten in verband met bedrijfsbezoeken. Aldus snijdt het mes van professionalisering aan twee kanten: het doelmatiger uitvoeren van de handhaving zorgt voor de betere borging van het publieke belang bij een hoge mate van naleving en voor lagere lasten voor degenen die verplicht zijn daar aan mee te werken.

Op 11 april 2002 heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) advies uitgebracht over een concept van het wetsvoorstel. Actal heeft opgemerkt dat de huidige administratieve lasten voortkomend uit handhaving van wet- en regelgeving fors zijn en spreekt de verwachting uit dat het wetsvoorstel een positieve bijdrage kan leveren aan de vermindering van de administratieve lasten. Actal verwacht daarbij dat die bijdrage groter wordt naarmate de regeling breder, departements-overstijgend wordt opgezet en de samenwerking tussen centrale en decentrale overheden verder toeneemt.

Het is bij verdere professionalisering van de handhaving van milieuvoorschriften natuurlijk denkbaar dat bedrijven door toezichthouders

worden geconfronteerd met bestaande gebreken in de naleving van voorschriften (d.w.z. overtredingen!) en vervolgens met kosten van maatregelen om een einde te maken aan die overtredingen. Dergelijke kosten zijn geen administratieve lasten. De professionalisering van de handhaving zal ook gepaard kunnen gaan met extra controlebezoeken. Extra controles betekenen wel extra administratieve lasten voor de betreffende bedrijven. Het bedrijfsleven heeft het plaatsvinden van extra controles echter zelf in de hand: goed (nalevings)gedrag wordt immers beloond met minder controles. In dit opzicht mag niettemin eerder een lastenverlichting dan -verzwaring worden verwacht. Professionalisering betekent immers ook betere afstemming van controle-activiteiten tussen de diverse toezichthouders. Op dit moment valt echter niet te kwantificeren in welke mate integratie van toezichtwerkzaamheden bij een beperkter aantal controleurs zal gaan plaatsvinden.

Wat de ontbrekende alternatieven betreft: reële alternatieven zijn er op dit moment niet. Het is wel duidelijk dat organisatorische krachtenbundeling bij de diverse toezichthouders leidt tot efficiënter toezicht dat ook voordeliger voor het bedrijfsleven is.

Ik wijs in dit verband tenslotte nog op de voornemens van de bewindslieden van VROM, neergelegd in de brief van 23 oktober 2002 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2202/03, 28 600 XI, nr. 10) inzake herijking van de VROM-regelgeving en de daarvoor geformuleerde uitgangspunten waartoe onder meer behoren een substantiële vermindering van de administratieve lasten en verbetering van de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van regelgeving. De bewindslieden hebben bij hun brief van 17 oktober 2003 aan de Tweede Kamer aangegeven hoe zij vorm willen geven aan deze voornemens.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel B*

##### *Artikel 18.3*

In het voorgestelde artikel 18.3 wordt de wettelijke basis gelegd voor de amvb kwaliteitseisen. Vooruitlopend op het ter beschikking komen van (de wettelijke grondslag voor) de amvb zijn in het kader van het professionaliseringsproject kwaliteitseisen vastgesteld ten behoeve van de in eerder in deze toelichting op meer plaatsen genoemde nulmeting. Het is de bedoeling deze eisen straks op te nemen in de amvb. In de bijlage bij deze memorie is aangegeven aan welke criteria bij de nulmeting is getoetst en waaraan volgens de afspraken in het kader van het project per 1 januari 2005 moet worden voldaan.

In de amvb kwaliteitseisen zullen in ieder geval eisen worden gesteld met betrekking tot een strategische en programmatische inzet van de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden en het toezicht, de onderlinge afstemming van de uitoefening van de handhavings- en toezichtbevoegdheden en overige zaken betreffende de organisatie en uitvoering van de handhaving. De in de bijlage opgesomde criteria zijn daaronder begrepen.

In § 3.1 van het algemene deel van deze toelichting is al aangegeven dat de kwaliteitseisen geen dictaat vormen met betrekking tot de inhoud van het handhavend optreden in een concrete situatie. Indien daartoe wel een noodzaak bestaat, is de inzet van het instrument van de vorderingsbevoegdheid aan de orde (zie het voorgestelde artikel 18.8a).

In de amvb zullen ook eisen worden gesteld met betrekking tot de onderlinge gegevensuitwisseling. Hierbij is van belang dat deze uitsluitend kan plaats vinden binnen de grenzen die daaraan in verschillende wetten zijn gesteld. Een adequate informatie-uitwisseling is binnen die grenzen mogelijk. Wat persoonsgegevens betreft, zijn de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet politieregisters en de Wet op de justitiële documentatie en de verklaringen omtrent het gedrag, en de op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelingen, van toepassing. Voor andere gegevens geldt de Wet openbaarheid van bestuur. Voorts zijn ook in het Wetboek van strafvordering bepalingen opgenomen met betrekking tot informatie-uitwisseling.

In een op de maatregel gebaseerde ministeriële regeling zal een nadere regeling van de diverse eisen worden opgenomen, waarin naast de verplichte kwaliteitseisen ook facultatieve elementen bij wijze van handreiking zullen worden aangegeven.

Voorgesteld wordt de amvb op te nemen in artikel 21.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Daarmee is dan bepaald dat de voordracht van die amvb mede door de Ministers van V&W en van LNV geschiedt. Dit is gewenst omdat de in die amvb op te nemen kwaliteitseisen mede betrekking zullen (kunnen) hebben op de handhaving van wetten (en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen) die onder de verantwoordelijkheid van die ministers vallen. Voorts wordt een medevoordracht van de amvb voorgesteld door de Minister van Justitie voor zover in de amvb de (afstemming met de) strafrechtelijke handhaving aan de orde is. Ook de ministeriële regeling zal in overeenstemming met de genoemde betrokken ministers worden opgesteld.

De amvb kan tevens voorschriften bevatten die aangeven hoe het bestuur de afstemming met de strafrechtelijke handhaving moet gaan vormgeven. Tot de voorschriften kan onder meer behoren de wijze waarop politie en OM door het bestuur worden geïnformeerd en de wijze waarop en de condities waaronder toezichthouders en opsporingsambtenaren gezamenlijk kunnen optreden.

Relevant hierbij is nog dat er inmiddels op Europees niveau een aanbeveling van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie is tot stand gebracht betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (Aanbeveling van 4 april 2001, PbEG 27-4-2001, L 118/41 t/m 46). Deze aanbeveling is dan ook betrokken in de verdere uitwerking van kwaliteitseisen. «Milieu-inspecties» staat in de EU-aanbeveling voor diverse handelingen die moeten worden verricht ter controle en bevordering van de naleving door de gecontroleerde installaties (in de Wet milieubeheer: inrichtingen) van de toepasselijke Europeesrechtelijke milieuvoorschriften en ter bewaking van de milieueffecten van die installaties teneinde te bepalen of verdere inspecties of dwangmaatregelen vereist zijn om de naleving te garanderen. Dergelijke (routinematige of incidentele) handelingen kunnen zijn: bezoeken ter plaatse, toezicht op het bereiken van de milieukwaliteitsnormen, onderzoek van milieuauditrapporten, onderzoek en verificatie van door de gecontroleerde installaties zelf uitgevoerde controlemaatregelen, controle van de gebouwen en de uitrusting en het onderhoud daarvan alsmede de milieuzorg ter plaatse en de bijgehouden bescheiden.

Het is de bedoeling dat de voorgestelde amvb kwaliteitseisen en de ministeriële regeling, tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel, indien dat tot wet wordt verheven, in werking zullen treden.

#### *Artikel 18.3a*

In het voorgestelde artikel 18.3a wordt aan gedeputeerde staten de zorg

opgedragen voor de coördinatie van de uitvoering van de in artikel 18.3 vervatte verplichtingen door de met bestuursrechtelijke handhaving in de provincie belaste instanties. De zorg voor de coördinatie van de strafrechtelijke handhavingsinstanties in de provincie zal door het College van procureurs-generaal worden gelegd bij de door het college aangewezen hoofdofficier. Een zodanige aanwijzing is nodig in verband met het feit dat een aantal provincies meer dan één arrondissementsparket onder leiding van een hoofdofficier kent en het van belang is dat de zorg voor de coördinatie op één vast punt wordt neergelegd. Gedeputeerde staten en de hoofdofficier coördineren de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gezamenlijk. Het is in dit verband denkbaar dat zij een provinciaal driehoeksoverleg entameren.

#### *Artikel 18.3b*

In het voorgestelde artikel 18.3b worden enkele coördinatie-activiteiten genoemd, zoals het voeren van regelmatig overleg tussen alle bij de handhaving betrokken bestuursorganen en het maken van afspraken over hetgeen nodig is voor de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen. De betrokken bestuursorganen kunnen zich uiteraard laten vertegenwoordigen door onder hen werkzame ambtenaren.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat tot de bestuursorganen die ingevolge het voorgestelde artikel 18.3b bij het overleg en het maken van afspraken worden betrokken, ook bestuursorganen op centraal overheidsniveau behoren, zoals de Ministers van VROM en van V&W (die zich door hun inspectie-ambtenaren laten vertegenwoordigen). Het gaat er immers om dat er afspraken worden gemaakt en uitgevoerd door alle bij de handhaving in de provincie betrokken overheidsinstanties.

Ingevolge het thans geldende artikel 18.3 Wet milieubeheer vindt ook reeds regelmatig provinciaal overleg plaats tussen (vertegenwoordigers van) de bij de handhaving betrokken bestuursorganen. Aan het overleg wordt ook deelgenomen door vertegenwoordigers van het OM. Ingevolge de Wet verbetering handhavingsbevoegdheden (Stb. 2001, 517) is artikel 18.3 uitgebreid met het voorschrift dat afspraken moeten worden gemaakt over de inzet van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden door elk van de bij de bestuurlijke handhaving betrokken organen en dat eveneens afspraken moeten worden gemaakt over het houden van toezicht door de onder de bestuursorganen werkzame toezichthouders. Deze voorschriften komen in het onderhavige wetsvoorstel terug in de meer algemene formulering in artikel 18.3b, derde lid, en de voorgestelde amvb kwaliteitseisen waarin voorschriften zullen worden opgenomen met betrekking tot de afstemming van de uitoefening van de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden en van het toezicht. Andere belangrijke onderwerpen voor afspraken zijn gegevensuitwisseling, gezamenlijke strategievorming, prioriteitstelling, programmering van werkzaamheden, monitoring van de gemaakte afspraken en rapportage.

De wijze waarop en de vorm waarin de afspraken worden gemaakt, worden in het wetsvoorstel vrijgelaten, maar het afsluiten van bestuurs-overeenkomsten is een voor de hand liggende mogelijkheid.

De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van de amvb kwaliteitseisen en voor de eventueel benodigde kwaliteitsverbeteringen ligt primair bij de gemeenten, waterschappen, provincies en betrokken departementen. De provincies en de betrokken hoofdofficier zullen hierbij een coördinerende taak hebben en ook toezien op de uitvoering van de afspraken die zij hebben gemaakt met de betrokken bestuursorganen ter verbetering van de kwaliteit. Zij zullen zich bij een en ander mede moeten laten leiden door de besluitvorming hierover op landelijk niveau.

Wat betreft de afdwingbaarheid van de ingevolge het wetsvoorstel te maken afspraken past nog wel een opmerking: voor de partijen bij de bestuursovereenkomsten is het er in de huidige praktijk in de meeste gevallen wel om te doen om jegens elkaar bindende afspraken te maken, maar niet om in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen. In verband hiermee is soms een bindend-advies-clausule in de afspraken opgenomen waarbij dan nog al eens de weg naar de rechter wordt uitgesloten. Dit wil echter niet zeggen dat de civiele of de bestuurlijke rechter die in de toekomst in een concreet geval met een geschil wordt geconfronteerd zich per definitie onbevoegd zal verklaren. Marginale toetsing door de rechter is mogelijk: deze kan bijvoorbeeld tot de conclusie komen dat het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onder bepaalde omstandigheden onaanvaardbaar zou zijn als een bindend advies zou moeten worden opgevolgd. De praktijk zal duidelijk moeten maken of en in hoeverre er ondanks een dergelijk voorbehoud toch sprake van afdwingbaarheid in rechte kan zijn.

#### *Artikel 18.3c*

In het voorgestelde artikel 18.3c wordt de zorg voor de coördinatie van de bestuursrechtelijke handhavingsinstanties opgedragen aan de Minister van VROM voor zover die coördinatie naar diens oordeel van meer dan provinciaal belang is. (De zorg voor de coördinatie van de strafrechtelijke handhavingsinstanties ligt thans al bij het College van procureurs-generaal.) In § 3 van het algemene deel van deze toelichting is onder het kopje *Coördinatie, overleg en afspraken* reeds ingegaan op de betekenis van de zinsnede «van meer dan provinciaal belang». De coördinatie-opdracht aan de Minister van VROM vergt van deze dat hij regelmatig bestuurlijk overleg bevordert tussen alle betrokken ministers (van V&W, van LNV, van Justitie en van VROM) en colleges van gedeputeerde staten (vertegenwoordigd door het IPO). De vertegenwoordigers van de colleges van gedeputeerde staten vormen immers als het ware het scharnier tussen de coördinatie op nationaal niveau en de coördinatie in de verschillende provincies. De coördinatie op landelijk niveau kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de vrijheid van de handhavingspartners om binnen de provincie hun eigen prioriteiten te stellen, wordt ingeperkt als de strategie en beleidsbepaling op landelijk niveau daarom vragen. Dat is onlosmakelijk verbonden met de nagestreefde realisatie van een ook landelijk gezien doelmatige structuur van de milieuwethandhaving. Overigens kan in de praktijk blijken dat het wenselijk is dat ook andere dan de genoemde bestuursorganen deelnemen aan overleg op rijksniveau. Te denken valt aan gemeenten of waterschappen, via de hen vertegenwoordigende koepelorganisaties VNG, onderscheidenlijk Unie van Waterschappen.

#### *Artikel 18.3d*

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het voorgestelde artikel 18.3d in een aanwijzingsbevoegdheid waarmee de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen of van de afspraken die daarover zijn gemaakt in het provinciaal overleg, bedoeld in artikel 18.3b, derde lid, zo nodig door gedeputeerde staten kan worden afgedwongen.

De aanwijzingsbevoegdheid is, als reeds gezegd, een ultimatum remedium. Vóórdat van een aanwijzing sprake kan zijn, moeten gedeputeerde staten tot de overtuiging zijn gekomen dat andere correctiemechanismen (zoals bijvoorbeeld overleg of arbitrage) niet (hebben) kunnen leiden tot een oplossing en dat er sprake is van een bestuurlijke impasse. In de bestuursovereenkomsten hebben de partners bindende afspraken met elkaar gemaakt over de oplossing van geschillen. Daarvoor in het leven geroepen geschillenregelingen voorzien doorgaans in het voeren van minnelijk overleg tussen partijen en in bindende advisering door een onafhankelijke commissie van partijen in een geschil.

Het gaat er uiteindelijk om dat met de uitvoering van de amvb kwaliteits-eisen een adequaat antwoord wordt gegeven op de zich in een provincie voordoende handhavingsproblematiek (die zeker ook landelijke trekken zal vertonen). Indien de gerealiseerde handhavingsstructuur ontoereikend is om de nagestreefde handhavingskwaliteit te bereiken of te consolideren, zal met elkaar gesproken moeten worden over de oorzaken daarvan en de dan benodigde aanpak (bijvoorbeeld op strategisch niveau of op het niveau van de werkprocessen of de inzet van mensen en middelen).

De bevoegdheid om een aanwijzing te geven, wordt in het eerste lid van het voorgestelde artikel 18.3d toegekend aan gedeputeerde staten. Deze kunnen met behulp van dit instrument een individuele gemeente of een individueel waterschap dwingen tot kwaliteitsverbeterende maatregelen. Het is ook denkbaar dat een provincie ernstig tekortschiet in het bereiken van de vereiste handhavingskwaliteit: hiervoor wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 18.3f, eerste lid, onder a, waarin aan de Minister van VROM een bevoegdheid wordt toegekend om de betreffende provincie, voor zover nodig in overeenstemming met de betrokken andere minister, een aanwijzing te geven.

Over het algemeen zal er in een concrete situatie eerst ambtelijk overleg plaatsvinden tussen vertegenwoordigers van de betrokken bestuursorganen, zo nodig gevolgd door bestuurlijk overleg tussen de betrokkenen. Dit overleg biedt een laatste gelegenheid om het aanwijzingsbesluit te voorkomen.

Gedeputeerde staten moeten bij het geven van een aanwijzing rekening houden met het geldende provinciale milieubeleidsplan. Uit artikel 4.9, vijfde lid, Wet milieubeheer en artikel 7, vierde lid, van de Wet op de waterhuishouding blijkt dat het provinciale milieubeleidsplan en het provinciale waterhuishoudingsplan bij elke wijziging van één van die plannen telkens weer in overeenstemming met elkaar moeten worden gebracht. Om die reden was het niet nodig om in het voorgestelde artikel 18.3d, eerste lid, ook het provinciale plan voor de waterhuishouding op te nemen.

Bij de aanwijzing wordt een termijn bepaald waarbinnen burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap gevolg gegeven moeten hebben aan de aanwijzing.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid dat gedeputeerde staten een aanwijzing geven aan een minister in verband met het functioneren van een onder hem ressorterende rijksdienst. Ter zake bestaan in het Nederlandse staatsbestel juridische en politieke bezwaren. Niettemin kan er in een ultieme situatie wel behoefte bestaan aan bijvoorbeeld een indringend overleg met de betrokken minister. De provinciale deelnemers aan het landelijke bestuurlijke overleg zouden de behoefte aan zo'n overleg bijvoorbeeld kunnen uiten indien de uitvoering van gemaakte afspraken door een betrokken rijksdienst ernstig tekort schiet.

Het wetsvoorstel voorziet evenmin in de mogelijkheid van een aanwijzing jegens het OM of een vertegenwoordiger van het OM. Het ligt echter voor de hand dat gedeputeerde staten zich tot de hoofdofficier van het lokale arrondissementsparket wenden bij ernstige onvrede over het functioneren van de samenwerking en de afstemming met het OM bij de handhaving in de provincie. Voor zover er onvrede zou bestaan over het feit dat de hoofdofficier zich niet aan de gemaakte afspraken zou houden, kunnen gedeputeerde staten zich wenden tot het College van procureurs-generaal. De Minister van VROM zou zich bij landelijke gevoelde ernstige onvrede over het functioneren van het OM kunnen wenden tot de Minister van Justitie.

In § 3.1 van het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op het geval dat er onverhoopt geen gevolg aan een aanwijzing zou worden gegeven. Gedeputeerde staten kunnen de door hen aan een gemeente of waterschap gegeven aanwijzing dan voorzover deze zich daarvoor leent, zelf uitvoeren op kosten van de betrokken overheid. Daarbij kan het gaan om een feitelijk handelen (bijvoorbeeld het afleggen van een controlebezoek) maar ook om een juridisch handelen (bijvoorbeeld het verstrekken van een onderzoeksoopdracht) uiteraard voor zover gedeputeerde staten daartoe wettelijk bevoegd zijn. Bij de kosten die verhaald kunnen worden, moet in het voorbeeld van het controlebezoek worden gedacht aan de kosten van voorbereiding van het bezoek, het bezoek zelf en voor zover gemaakt, de invorderingskosten.

De coördinatietaken van gedeputeerde staten – die in ultieme situaties aanleiding kan zijn voor het geven van een aanwijzing – gaat niet zo ver dat daardoor een nieuw soort tweedelijns toezicht zou gaan ontstaan. Het is wel zo dat naarmate de kwaliteit van de handhaving in een provincie een structurele verbetering te zien geeft, de intensiteit van het tweedelijns toezicht op langere termijn kan verminderen.

De beoordeling van de kwaliteit van de handhaving van een gemeente of provincie in concrete bedrijfssituaties blijft onderwerp van het tweedelijns toezicht van de VROM-inspectie. (De uitvoering door de provincies van hun coördinatietaken is overigens ook onderwerp van tweedelijns toezicht.) Het is haast onvermijdelijk dat zich tussen de coördinatie door gedeputeerde staten en het tweedelijns toezicht een grijs gebied zal bevinden. Beide instanties houden zich immers bezig met kwaliteit: de VROM-inspectie met toezicht op de mogelijk gebrekkige kwaliteit van de concrete handhavingsactiviteit(en) van een gemeente of provincie; gedeputeerde staten met het proces van continue verdere bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van de handhaving en de organisatie daarvan bij gemeenten en waterschappen. Het ligt voor de hand dat met betrekking tot dat grijze gebied afgesproken wordt wie initiatieven neemt en welk optreden gewenst is.

Voorbeelden:

- een gemeente houdt zich niet aan zijn verplichting op grond van de amvb kwaliteitseisen om zijn handhavingsactiviteiten regelmatig te monitoren: gedeputeerde staten zullen trachten de gemeente toch te bewegen tot monitoring;
- een gemeente houdt zich niet aan de afspraak om over zijn handhavingsactiviteiten regelmatig te rapporteren aan de andere handhavingspartners in de provincie: deze kunnen de gemeente aanspreken op nakoming van de gemaakte afspraken; gedeputeerde staten zullen trachten de gemeente toch te bewegen tot rapportage;
- een gemeente programmeert zijn handhavingsactiviteiten zonder rekening te houden met de op landelijk niveau bepaalde prioriteiten: handhavingspartners kunnen de gemeente aanspreken op nakoming van de gemaakte afspraken, gedeputeerde staten zullen trachten de gemeente toch te bewegen tot de gewenste programmering en geven zonodig uiteindelijk ter zake een aanwijzing;
- een gemeente heeft bepaalde handhavingsprioriteiten wel geprogrammeerd maar voert deze niet uit: het ligt het meest voor de hand dat gedeputeerde staten primair actie ondernemen om de gemeente tot uitvoering van de afgesproken prioritaire activiteiten te bewegen; na een uiteindelijk noodzakelijk gebleken aanwijzing waarna bovendien is gebleken dat de gemeente niet van plan is de aanwijzing uit te voeren, kunnen gedeputeerde staten de controles conform de afgesproken prioriteiten voor rekening van de gemeente uitvoeren;
- meerdere gemeenten hebben handhavingsprogramma's maar sommige blijven in gebreke bij de handhaving bij een specifieke groep bedrijven (bijv. m.b.t. cfk's): provincie en VROM-Inspectie overleggen

idealiter over de wenselijke interventie. Als centraal komt te staan dat de afspraken of de uitvoering ervan moeten worden verbeterd, kan de dreiging van een eventuele aanwijzing worden ingezet. Kader zijn dan primair de gemaakte afspraken en de voorhanden geschillenregeling. De situatie kan ook inhouden dat het handhavingsoptreden in de specifieke bedrijfssituatie moet worden verbeterd: de VROM-Inspectie treedt dan op richting de betrokken gemeente en verzoekt zo nodig om handhaving op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer;

- een gemeente heeft wel een handhavingprogramma met de goede prioriteiten maar blijft sterk in gebreke bij de handhaving bij een specifiek bedrijf: de VROM-Inspectie trekt bij die gemeente aan de bel en verzoekt zo nodig op grond van artikel 18.14 om een passend handhavingbesluit jegens het bedrijf te nemen;
- een gemeente is sterk in gebreke bij de handhaving in een concrete situatie en het belang van de bescherming van het milieu vraagt om krachtig handhavend optreden door de gemeente: de VROM-Inspectie treft de nodige voorbereiding voor het nemen van een vorderingsbesluit door de Minister van VROM op grond van het voorgestelde artikel 18.8a.

Naar verwachting zal een aanknopingspunt voor het bij voorkeur optreden door de provincie kunnen worden gevonden in het antwoord op de vraag of de problematische situatie vooral wordt veroorzaakt door een inadequate organisatie van de handhavingprocessen bij het betrokken bestuursorgaan.

Tegen een aanwijzing zal geen beroep kunnen worden ingesteld. Overweging hierbij is onder meer het algemene streven om bestuursgeschillen zoveel mogelijk te voorkomen en deze als zij zich toch zouden voordoen, bij voorkeur niet aan de rechter voor te leggen maar op andere wijze op te lossen. Een andere belangrijke overweging is dat de aanwijzing juist bedoeld is voor het kunnen doorbreken van impasses die niet meer op andere wijze kunnen worden doorbroken. Aan dergelijke impasses zijn al uitgebreide en langdurige discussies tussen de betrokken partijen voorafgegaan. Het is ongewenst dat dergelijke discussies na het geven van de aanwijzing weer kunnen worden voortgezet in langdurige beroepsprocedures. Daarmee verliest de aanwijzing haar kracht. Een van de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel is daarbij dat de betrokken partijen het niet op een aanwijzing aan laten komen, maar de oplossing van hun eventuele geschillen over de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen en de daarover gemaakte afspraken onder regie van de provincie bereiken.

#### *Artikel 18.3e*

De bevoegdheid van het provinciaal bestuur om over te gaan tot aanwijzing van de gemeenten en waterschappen die bij gemeenschappelijke regeling moeten gaan samenwerken in een provinciale of regionale handhavingdienst, is onmisbaar voor een goede uitvoering van de afspraken die zijn gemaakt in het bestuurlijk overleg van 28 januari 2002 tussen de Minister van VROM, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen met betrekking tot de professionalisering en bundeling van de uitvoering van de milieuwethandhaving. In § 2 van het algemene deel van deze toelichting is op de uitkomsten van het betreffende bestuurlijk overleg en het project professionalisering ingegaan.

Indien het uiteindelijk noodzakelijk en onvermijdelijk is om gemeenten of waterschappen te verplichten tot samenwerking dan moet die samenwerking worden vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr. Ter zake wordt verwezen naar § 3.1 onder het kopje *Oprichting provinciale of regionale handhavingdiensten*. Op die gemeenschappelijke regeling is de Wgr van toepassing voor zover dat niet wordt uitgezonderd in artikel 18.3e. Kortheidshalve wordt verwezen naar § 3.1, onder het kopje *Oprichting provinciale of regionale handhavingdiensten*.

Tot de taken van een bij gemeenschappelijke regeling in het leven te roepen handhavingdienst behoren in ieder geval het houden van toezicht, het behandelen van klachten over de naleving van milieu-regelgeving en het verzamelen en registreren van gegevens met het oog op de uitoefening van handhavingbevoegdheden. Daarnaast behoren tot de taken ook het ambtelijk voorbereiden van de door gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap te geven handhavingbeschikkingen en de ambtelijke uitvoering van deze beschikkingen. De aan de handhavingdienst op te dragen taken moeten worden geregeld in de gemeenschappelijke regeling. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om via de gemeenschappelijke regeling bestuursrechtelijke bevoegdheden van gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het waterschap over te dragen aan de handhavingdienst. Voor zover de betrokken bestuursorganen het hanteren van bevoegdheden (geheel of gedeeltelijk) zouden willen opdragen aan de handhavingdienst, kan dat door middel van mandaat worden geregeld.

Het moge duidelijk zijn dat bij de regeling van de organisatie, taken en werkwijze van de handhavingdienst, de op de voet van artikel 18.3b, derde lid, gemaakte afspraken dienen te worden betrokken. Dit geldt ook voor de op landelijk niveau door het provinciaal bestuur overeengekomen voor de handhavingdienst relevante afspraken, bijvoorbeeld over de prioriteitsstelling bij de handhaving. Op het functioneren van de handhavingdiensten zal in de toekomst vanzelfsprekend ook de in artikel 18.3, eerste lid, bedoelde amvb kwaliteitseisen van toepassing zijn.

In de toelichting op het voorgestelde artikel 18.3d is aangegeven dat het er bij de uitvoering van de handhaving om gaat een adequaat antwoord te geven op de zich in een provincie of regio voordoende handhaving- en nalevingsproblematiek (die zeker ook landelijke trekken zal vertonen). Daarom zal, indien individuele handhavingorganisaties niet in staat blijken om de nagestreefde kwaliteit te bereiken en te consolideren, met elkaar gesproken moeten worden over de oorzaken daarvan en de dan benodigde aanpak. Voor zover het slechts een enkele gemeentelijke organisatie betreft, hoeven de gevolgen daarvan zich niet per se uit te strekken tot andere gemeentelijke organisaties. Maar als zou blijken dat de gerealiseerde kwaliteit van de handhaving bij een aantal organisaties onder de maat blijft zonder uitzicht op spoedige verbetering, dan zal in het overleg, bedoeld in artikel 18.3b, eerste lid, van het wetsvoorstel gesproken moeten worden vrijwillige samenwerking in enigerlei vorm maar zonodig uiteindelijk ook over toepassing van artikel 18.3e. Het ligt voor de hand dat de gedeputeerde staten het niveau van uitvoering van de amvb kwaliteitseisen tot standaardagendapunt in het provinciale handhavingsoverleg benoemen, gelet op artikel 18.3b, derde lid, van dit wetsvoorstel. Het is de bedoeling dat de provincies met de in artikel 18.3e voorgestelde bevoegdheid kunnen bewerkstelligen dat de milieuwethandhaving in het hele land doelmatig wordt georganiseerd en uitgevoerd. Uit artikel 18.3e volgt dat provincies hiertoe het niveau van uitvoering van de amvb kwaliteitseisen en de nakoming van de daarover in de provincie gemaakte afspraken beoordelen. Het ligt daarbij voor de hand dat de provincie de situatie ook regionaal – voor het grondgebied van de binnen de provincie gelegen politieregio('s) – beoordeelt, in verband met de later mogelijk relevante verplichting om het grondgebied van een eventueel in te stellen handhavingdienst behoudens goed gemotiveerde afwijkingen gelijk op te laten lopen met het grondgebied van de in de provincie gelegen politieregio('s).

Op basis van de uitkomst van die beoordeling kan de provincie uiteindelijk besluiten dat er een gemeenschappelijke regeling moet komen waaraan de gemeenten of waterschappen die zijn gelegen binnen het grondgebied

van een politieregio en eventueel de provincie zelf moeten gaan deelnemen.

Indien de provincie heeft vastgesteld dat de instelling van een handhavingsdienst noodzakelijk is omdat alleen op die manier een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen kan worden gewaarborgd, moeten gedeputeerde staten over het voornemen daartoe overleg voeren met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen die zijn gelegen binnen het grondgebied van de politieregio die het betreft. Uit de toepasselijkheid van de Wgr volgt dat dit overleg ten hoogste dertien weken duurt (artikel 99, derde lid, Wgr). Bij de aanwijzing van de betrokken gemeenten of waterschappen op de voet van artikel 18.3e van het wetsvoorstel wordt door gedeputeerde staten een termijn (van ten hoogste zes maanden) gesteld waarbinnen de beoogde gemeenschappelijke regeling ter goedkeuring moet worden voorgelegd (artikel 99, vijfde lid, Wgr). Gedeputeerde staten leggen de gemeenschappelijke regeling op indien de verlangde regeling niet uiterlijk binnen zes maanden na de gestelde termijn ter goedkeuring aan hen is voorgelegd (artikel 100, eerste lid, Wgr). De betrokken gemeenten of waterschappen moeten worden gehoord over het ontwerp van de op te leggen gemeenschappelijke regeling (artikel 100, derde lid, Wgr).

Bij de gemeenschappelijke regeling moet een handhavingsdienst worden opgericht in de vorm van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid. De Wgr bevat in de artikelen 10 e.v. algemene voorschriften voor de inhoud van de gemeenschappelijke regeling en het in te stellen openbaar lichaam. Het voorliggende wetsvoorstel regelt in artikel 18.3e, vijfde lid, welke taken ten minste aan dat lichaam moeten worden opgedragen.

Overigens kunnen gedeputeerde staten op grond van het van toepassing zijnde artikel 99, tweede lid, van de Wgr met een aanwijzing als bedoeld in artikel 18.3e, eerste lid, gemeenten of waterschappen ook verplichten om een bestaande gemeenschappelijke regeling waaraan zij deelnemen, te wijzigen, of om toe te treden tot een reeds bestaande gemeenschappelijke regeling voor de samenwerking bij de milieuwethandhaving.

In artikel 18.3e en in bovenstaande toelichting is bij de verwijzing naar de Wgr uitgegaan van de geldende wet. In het voorliggende wetsvoorstel is geen rekening gehouden met de diverse in voorbereiding zijnde wijzigingen van de Wgr. In § 3.1 is onder het kopje *Provinciale of regionale handhavingsdiensten* op deze wijzigingen en het voornemen tot integratie daarvan in het zogenaamde wetsvoorstel Wgr-plus ingegaan. In dat wetsvoorstel zullen de gevolgen van dat voorstel voor het voorliggende wetsvoorstel worden geregeld.

#### *Artikel 18.3f*

Het voorgestelde artikel 18.3f, eerste lid, onder a, voorziet de Minister van VROM van de bevoegdheid om – waar nodig – zijn politieke verantwoordelijkheid voor het systeem van de handhaving van de milieuregelgeving, en in het bijzonder zijn verantwoordelijkheid voor de aansturing van gedeputeerde staten bij de uitvoering van hun coördinatietaken, inhoud te geven door middel van een aanwijzing. De Minister van VROM zal bij de beoordeling van de aan de coördinatietaken gegeven uitvoering de toereikendheid van alle getroffen voorzieningen in hun onderlinge samenhang bezien. Ingeval de door een provincie uitgevoerde coördinatie verregaand tekort lijkt te schieten, zal er ambtelijk overleg plaatsvinden tussen ministerie en provincie, zo nodig gevolgd door bestuurlijk overleg tussen de minister en de milieugedeputeerde. De beoordeling van de kwaliteit van de uitvoering van de coördinatietaken is onderdeel van het tweedelijns-toezicht van de VROM-Inspectie.

De Minister van VROM kan voorts een aanwijzing aan gedeputeerde

staten geven terzake van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen door gedeputeerde staten (artikel 18.3f, eerste lid, onder a). Voor deze aanwijzingen is overeenstemming van betrokken andere ministers vereist.

Volgens het voorgestelde artikel 18.3f, eerste lid, onder b, beschikt de Minister van VROM bovendien (op zijn vroegst vanaf 1 januari 2005) over de mogelijkheid om gedeputeerde staten te verplichten tot het doen instellen van een provinciale of regionale handhavingsdienst bij gemeenschappelijke regeling (onder het reeds gemaakte voorbehoud met betrekking tot de inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel vervatte regeling). Ook de aanwijzing van de minister kan betrekking hebben op het doen wijzigen van of het doen deelnemen aan een reeds bestaande gemeenschappelijke regeling. Dit volgt uit de omstandigheid dat een wijziging van of de deelname aan een reeds bestaande regeling valt onder de formulering «de uitvoering van het bepaalde in artikel 18.3e, eerste lid» in artikel 18.3f, eerste lid, onder b, (zie de toelichting hierboven bij artikel 18.3e).

De (dreiging van een) aanwijzing is in deze gevallen steeds een ultimatum remedium: een politiek drukmiddel.

### *Onderdeel C*

#### *Artikel 18.8a*

De bevoegdheden van de Ministers van VROM en van V&W, bedoeld in het voorgestelde artikel 18.8a, zijn in § 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting al beschreven. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt.

In hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer is aan verschillende bestuursorganen de taak opgedragen om te zorgen voor de bestuursrechtelijke handhaving van (onderdelen van) de milieuregelgeving. Deze bestuursorganen zijn uitgerust met handhavingsbevoegdheden op grond van artikel 122 van de Provinciewet, artikel 125 van de Gemeentewet, artikel 5:32 Awb en de artikelen 18.7 en 18.12 Wet milieubeheer.

De bevoegdheidstoekenningen zijn in genoemde artikelen zo geformuleerd dat geen sprake is van verplicht toe te passen bevoegdheden ingeval van een overtreding, maar van zogenaamde discretionaire bevoegdheden, bij de hantering waarvan een zekere keuzevrijheid aanwezig is.

De omstandigheid dat er geen sprake is van imperatieve formuleringen betekent evenwel niet dat betrokken bestuursorganen geheel vrij zouden zijn om naar eigen inzicht handhavingsbeslissingen te nemen. In ieder geval wordt het bestuurlijk optreden genormeerd door de verplichting in artikel 3:4 van de Awb om bij het hanteren van bevoegdheden alle daarbij betrokken belangen zorgvuldig af te wegen.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het terrein van het milieurecht kan worden afgeleid dat er inderdaad een discretionaire, maar tevens begrensde ruimte is. In 1997 hanteerde de Afdeling bestuursrechtspraak de formule dat «in beginsel tegen het verrichten van werkzaamheden zonder de vereiste vergunningen behoort te worden opgetreden door handhaving, maar er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen waarin na een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen van handhaving wordt afgezien en een illegale situatie wordt gedoogd».<sup>1</sup> Van recenter datum is de formule «betekent dit niet dat verweerder zonder meer handhavend moet optreden. Bij de uitoefening van zijn bevoegdheid dient verweerder de belangen die met de uitoefening van bestuursdwang zijn gediend af te wegen tegenover die welke daardoor worden geschaad.»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ABRvS 3 oktober 1997, JM 1997, 69.

<sup>2</sup> ABRvS 13 juli 1999, AB 2000, 140 en ABRvS 15 juli 1999, AB 2000, 141.

De keuzevrijheid bij het bestuurlijk handhavend optreden wordt bovendien genormeerd door het EG-recht. In het bijzonder het beginsel van de gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-Verdrag) brengt mee dat de lidstaten alle maatregelen moeten treffen om de doorwerking van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Slechts ingeval van absolute onmogelijkheid om een EG-rechtelijke verplichting na te komen of ingeval handhaving buitengewoon disproportioneel zou zijn, is schending van die verplichting te billijken. Het niet nakomen van een EG-rechtelijke bepaling (of van een nationaalrechtelijk voorschrift met een Europeesrechtelijke herkomst) levert overigens niet automatisch een schending van een EG-rechtelijke verplichting op. Onder omstandigheden kan bijvoorbeeld het geven van een gedoogbeschikking onder (toereikende) voorwaarden voorkómen dat zo'n schending plaatsvindt. Van schending hoeft bijvoorbeeld ook geen sprake te zijn in het geval waarin een EG-rechtelijke voorschrift in de kern het te verwezenlijken resultaat regelt en de lidstaten daarbij opdraagt de passende maatregelen te treffen om dat resultaat te bereiken (zonder de inhoud van die maatregelen zoals invoering een vergunningstelsel, in te vullen).<sup>1</sup>

Met de in artikel 18.8a voorgestelde vorderingsbevoegdheid kunnen de Ministers van VROM en van V&W in gevallen waarin het belang van de bescherming van het milieu het huns inziens noodzakelijk maakt dat handhavend wordt opgetreden, het discretionaire karakter aan genoemde handhavingsbevoegdheden ontnemen.

De beperking van de vorderingsbevoegdheid tot de gevallen waarin de bescherming van het milieu handhavend optreden noodzakelijk maakt, heeft tot gevolg dat de minister zijn vorderingsbevoegdheid niet kan gebruiken om handhaving af te dwingen in gevallen dat het belang van de bescherming van het milieu geen optreden vergt. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn in gevallen waarin alsnog legalisatie mogelijk is.

Bij de opzet van de vorderingsbevoegdheid die in artikel 18.8a wordt toegekend aan de betrokken minister is ernaar gestreefd het aantal zogenoemde rechtsmomenten tot een minimum te beperken. Dat heeft het voordeel dat de totale procedure sterk kan worden bekort. In § 3.2 van het algemene deel van deze memorie is de procedure uitgewerkt voor de situatie waarin bestuursrechtelijke handhaving zich binnen 24 uur zou moeten voltrekken.

Voorgesteld wordt het vorderingsbesluit van de minister op te nemen in artikel 20.2, tweede lid, Wet milieubeheer. Daarmee wordt bereikt dat het beroepsrecht van de *belanghebbende* (dat wil zeggen degene jegens wie een handhavingsbesluit moet worden genomen) slechts kan worden uitgeoefend tegen het handhavingsbesluit. Noch het betrokken bestuursorgaan noch andere belanghebbenden hebben een beroepsrecht tegen het vorderingsbesluit van de minister. Daarbij is ervan uitgegaan dat een vorderingsbesluit niet is aan te merken als een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 6:3 van de Awb.

Verder kan worden vastgesteld dat de opening van een beroepsrecht voor het *betrokken bestuursorgaan* geen wezenlijke meerwaarde voor dat orgaan zou hebben. Bij een dergelijk beroep zouden vooral de rechtsgronden voor het bestuurlijk optreden in het kader van de handhaving aan de orde komen. Deze rechtsgronden komen echter evenzeer aan de orde bij de rechterlijke procedure die door de eerstbelanghebbende eventueel wordt aanhangig gemaakt tegen het tot hem gerichte handhavingsbesluit. Dan zal kunnen blijken of de minister zijn vorderingsbesluit op de juiste rechtsgronden heeft doen steunen.

Voorts wordt daarbij overwogen dat de minister met toepassing van het voorgestelde artikel 18.8b, eerste lid, over het algemeen eerst het betrokken bestuursorgaan in de gelegenheid zal stellen zijn zienswijze

---

<sup>1</sup> Het ECWM-advies Gedogen in het milieurecht (2002/6) bevat onder meer de resultaten van onderzoek naar de vraag in hoeverre het EG-recht grenzen stelt aan het gedogen en van handhaving mag worden afgezien.

naar voren te brengen en pas daarna kan concluderen dat bestuurlijk optreden niet achterwege behoort te blijven. Onderdeel van het gekozen systeem is, dat het bestuursorgaan vervolgens kan besluiten geen gevolg aan de vordering te geven. Daarmee neemt het zijn eigen verantwoordelijkheid. Het gevolg van deze afwijzende houding is wel, dat zij een financieel risico nemen. Indien de minister zich verplicht acht zelf tot handhavend optreden over te gaan, vindt dat optreden plaats voor rekening van het nalatige bestuursorgaan. Bij de voorgestelde regeling hiervan in artikel 18.8a, derde en vierde lid, is zoveel mogelijk aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is bepaald dat de kosten van de bestuursdwang of de invordering van de dwangsom op de overtreder kunnen worden verhaald (artikel 5:25 en 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht). Deze kosten kunnen ingevolge die artikelen worden ingevorderd bij een dwangbevel door het bestuursorgaan dat de bestuursdwang heeft toegepast. In de bijzondere situatie van artikel 18.8a, derde lid, ligt het echter voor de hand om niet de minister, maar het nalatige bestuursorgaan met deze invordering te belasten. Dit betekent dat de door de minister gemaakte kosten worden verhaald op het nalatige bestuursorgaan (artikel 18.8a, derde lid) en dat het nalatige bestuursorgaan de kosten kan verhalen op de overtreder (artikel 18.8a, vierde lid). Een beroepsrecht voor het betrokken bestuursorgaan is in deze constellatie ook minder gewenst. Bestuursgeschillen tussen overheidsorganen dienen naar de mening van de regering tot een minimum te worden beperkt; rechterlijke tussenkomst dient waar mogelijk te worden voorkomen c.q. uitgesloten. Ten aanzien van het beroepsrecht van belanghebbenden wordt het volgende opgemerkt. Bij beroep tegen het vorderingsbesluit hebben deze belanghebbenden geen belang, althans geen ander dan het, op zich niet geringe, belang dat de uitoefening van bestuurlijke dwangmiddelen wordt afgewend. Dat belang kan door hen in een later stadium van de procedure geldend worden gemaakt. Daarnaast staat de kwestie van afwijzing van een beroepsrecht tegen een weigering van de betrokken minister om een vorderingsbesluit te nemen. Toekenning van een dergelijk beroepsrecht zou op gespannen voet staan met de uitputting van de mogelijkheid die artikel 18.14 Wet milieubeheer biedt om een verzoek tot handhaving te richten aan het bevoegd gezag. Het doen van een handhavingsverzoek is de reguliere weg voor een derde belanghebbende. Tegen de weigering van het bevoegd gezag om handhavend op te treden, is beroep mogelijk. Indien deze weg kennelijk niet is gevolgd of niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, is er geen reden voor een herkansing van derde-belanghebbenden – want daarom zal het in geval van vorderingsweigering gaan. Zo'n herkansing zou een onwenselijke en ook niet noodzakelijke uitbreiding van mogelijke rechtelijke procedures betekenen.

#### *Artikel 18.8b*

In dit artikel is de procedure met betrekking tot een vordering als bedoeld in artikel 18.8a vervat. In § 3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de procedure die zou kunnen worden gevolgd indien handhavend optreden om redenen van milieubescherming binnen 24 uur noodzakelijk is.

#### *Onderdeel D*

Op grond van de voorgestelde wijziging van artikel 20.2, tweede lid, zal geen beroep openstaan tegen de in artikelen 18.3d, eerste lid, en 18.3f, eerste lid, bedoelde aanwijzingen, noch tegen de in artikel 18.3e, eerste lid, laatste volzin, bedoelde verklaring van geen bezwaar of de in artikel 18.8a, eerste lid, bedoelde vordering. Ter zake wordt verwezen naar de toelichting op genoemde artikelen.

### *Onderdeel E*

De voorgestelde wijziging maakt een onmiddellijke inwerkingtreding mogelijk van een op grond van artikel 18.8a, derde lid, door de Minister van VROM of van V&W gegeven beschikking in de situatie waarin een bestuursorgaan geen gevolg heeft gegeven aan een aan dat bestuursorgaan gerichte vordering als bedoeld in artikel 18.8a, eerste lid. Onmiddellijke inwerkingtreding wordt daarnaast mogelijk gemaakt voor de aanwijzing, bedoeld in artikel 18.3e, eerste lid, van gemeenten of waterschappen tot het instellen van een handhavingsdienst bij gemeenschappelijke regeling.

### *Onderdeel F*

De voorgestelde wijziging heeft tot gevolg dat de voordracht van de amvb, bedoeld in artikel 18.3, eerste lid, geschiedt door de Ministers van VROM, van V&W, van LNV en van Justitie. Dit is gewenst voor zover de eisen in de betreffende amvb betrekking zullen hebben op onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van deze ministers vallen.

### **Artikel II**

Zoals aan het slot van § 3.1 is opgemerkt, wordt voorgesteld een evaluatiebepaling op te nemen om de effectiviteit van de in dit wetsvoorstel voorgestelde voorzieningen te meten. In artikel II is bepaald dat de Minister van VROM, in overeenstemming met de Ministers van V&W en van Justitie, een verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk. De evaluatietermijn is beperkt tot twee jaar en daarmee korter dan de gebruikelijke termijn van vijf jaar. Belangrijke overweging hierbij is de wens van de betrokken ministers om zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de wet te kunnen vaststellen dat het beoogde doel – een doelmatige handhaving van de milieuwetgeving – met de nu voorgestelde bevoegdheden en verplichtingen gerealiseerd kan worden. In § 3.1 is uiteengezet hoeveel stappen de afgelopen decennia al zijn gezet op weg naar een professionele milieuwet-handhaving. De ondertekenaars van dit wetsvoorstel spreken de wens uit dat dit voorlopig de laatste stap zal zijn. Een evaluatietermijn van twee jaar is hierbij voldoende lang. Het wetsvoorstel werpt in het kielzog van het professionaliseringproject zijn schaduw immers al geruime tijd vooruit.

### **Artikel III**

De datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, indien dat tot wet wordt verheven, zal bij koninklijk besluit worden bepaald. Daarbij kunnen verschillende tijdstippen van inwerkingtreding worden bepaald voor artikelen en onderdelen van artikelen van dit wetsvoorstel. In dit artikel is voorts bepaald dat de artikelen 18.3e (betreffende de bevoegdheid van de provincie om gemeenten of waterschappen te verplichten tot samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling) en 18.3f, eerste lid, onder b, (betreffende de bevoegdheid van de Minister van VROM om aan de provincie een aanwijzing te geven om zo'n verplichting aan gemeenten of waterschappen op te leggen), niet eerder in werking mogen treden mag treden dan op 1 januari 2005. Die datum vloeit voort uit de afspraken die zijn gemaakt in het meermalen genoemde bestuurlijke overleg op 28 januari 2002 tussen de Minister van VROM en IPO, VNG en UvW. In dat overleg is namelijk afgesproken dat provincies eerst de gelegenheid moeten hebben om zelf – uiteraard met medewerking van de andere bij de milieuwethandhaving in de provincie betrokken bestuursorganen – orde op zaken te stellen in de milieuwethandhaving. In het overleg is

aangegeven dat een termijn tot 1 januari 2005 daarvoor voldoende zou moeten zijn. Pas vanaf die datum, of zoveel later als de in dit wetsvoorstel vervatte regeling in werking treedt, zouden de provincies en de minister moeten kunnen beschikken over de mogelijkheid om tot samenwerking te verplichten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel

**Vastgesteld op 1 november 2002 in het kader van het Project professionalisering van de milieuhandhaving****1. DOELEN EN CONDITIES***1.1 Probleemanalyse*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een analyse van de milieuproblemen, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet-naleving, teneinde sturing te kunnen geven aan haar handhavingsinspanningen.

*1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een prioriteitenstelling van de handhavingstaak, die is uitgewerkt in een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld en in een vastlegging van concrete, meetbare handhavingsdoelen.

*1.3 Borging personele en financiële middelen*

De handhavingsorganisatie zorgt voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsdoelen en inzet van de personele en financiële middelen en zorgt voor borging hiervan.

*1.4 Organisatorische condities*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingsdoelen te kunnen bereiken.

**2. STRATEGIE EN WERKWIJZE***2.1 Nalevingsstrategie*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.

*2.2 Toezichtstrategie*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

*2.3 Sanctiestrategie*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

*2.4 Gedoogstrategie*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

## *2.5 Interne en externe afstemming*

De handhavingsorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavings-taken voor interne en externe afstemming.

## *2.6 Protocollen en werkinstructies*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken.

## *2.7 Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling van toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten.

# **3. UITVOERING**

## *3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een handhavings-(uitvoerings)programma dat vertaald is naar de interne organisatie. De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit, en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken.

## *3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit*

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende deskundigheid, en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid voor de uitvoering van de handhavingstaken en stimuleert de ontwikkeling van kennis en vaardigheden.

## *3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen*

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief mogelijk maken.

# **4. EVALUATIE**

## *4.1 Kwaliteitsborging*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van interne borging (beschrijving, toetsing en verbetering) van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden uitvoeren.

## *4.2 Monitoring*

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

## *4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten*

De handhavingsorganisatie beschikt over een systematiek om intern en

extern verantwoording af te leggen over het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

#### *4.4 Vergelijking en auditing*

De handhavingsorganisatie ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van de handhaving extern te vergelijken, toetsen en beoordelen.