

Vergaderjaar 1999–2000

26 929

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 mei 2000

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding tot het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie nemen met belangstelling kennis van het voorliggende wetsvoorstel. In de recente debatten over het verbeteren van de handhaving in het milieubeleid zijn een drietal sporen overeengekomen. Allereerst zou op zowel centraal als decentraal niveau coördinatie, prioriteitstelling en een gezamenlijke strategiebeepaling moeten plaatsvinden. Deze leden menen dat het recente LCCM-strategiedocument en de provinciale bestuursakkoorden hiervan de uitwerking vormen. Ten tweede zou de gezamenlijke uitvoering ter hand worden genomen, als uitvloeisel van het eerstgenoemde punt, waar de recente halfjaarsrapportages nu ook de eerste resultaten van laten zien. Ten derde zou het instrumentarium voor de handhaving van het milieubeleid worden verbeterd. Deze leden wensen het nu voorliggende wetsvoorstel primair in dat kader te beoordelen en vragen de regering een reactie te geven op het advies van professor Michiels, dat op verzoek van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot stand is gekomen, en op de reactie van het Interprovinciaal overleg (IPO) van 8 mei 2000. Deze leden menen dat een volwaardige reactie van de regering op vooral deze beide punten dienstig kan zijn bij de verdere behandeling en beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel.

Milieuhandhaving is voor regering en Kamer al vele jaren een punt van zorg. Vele rapporten, waarvan enkele in de memorie van toelichting zijn genoemd, hebben aangetoond dat de milieuhandhaving verbetering behoeft. Dit betekent inzet van beter opgeleide mensen, waar nodig meer middelen, een aanpassing van de bestuurscultuur en wettelijke aanpas-

¹ Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th.A.M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Ravestein (D66), Oplaat (VVD), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Van Gent (GroenLinks), Udo (VVD), Waalkens (PvdA), Schoenmakers (PvdA).
Plv. leden: Leers (CDA), Dijkzma (PvdA), Stellingwerf (RPF), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), M.B. Vos (GroenLinks), Van 't Riet (D66), Giskes (D66), Niederer (VVD), Vacature (PvdA), Van den Akker (CDA), Halsema (GroenLinks), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hindriks (PvdA), Spoelman (PvdA).

singen. De leden van de VVD-fractie hebben deze lijn altijd voorgestaan en zijn verheugd dat de regering langs deze lijn werkzaam is. De bestuursconvenanten tussen de verschillende bestuursorganen die bij de milieuhandhaving betrokken zijn, zijn daar het resultaat van. Het voorliggende wetsvoorstel beoogt het juridische instrumentarium te verbeteren. Welke andere voorstellen zijn van de zijde van de regering te verwachten om de handhaving van het milieurecht op niveau te brengen. Welke van de suggesties van prof. Michiels is zij voornemens in dezen beleidsmatig over te nemen en verder uit te voeren?

De leden van de CDA-fractie juichen een betere en vooral duidelijkere regeling van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden bijzonder toe. Deze leden begrijpen dat de problematiek van het verhaal van de kosten van bestuursdwang met dit wetsvoorstel niet kan worden opgelost. Is een oplossing van deze problematiek nabij? Is inmiddels een standpunt ingenomen met betrekking tot het onderzoeksrapport Milieuschade? Hoe wordt een eventuele «milieuschadevoorziening» bekostigd? Wat zijn de resultaten van het overleg met IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen hierover?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving beter en vooral duidelijker te regelen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over het wetsvoorstel, in het bijzonder over het gelijkelijk bevoegd verklaren van verscheidene bestuursorganen. Het voorliggende wetsvoorstel behandelt één van de vijf voornemens om te komen tot verbetering van het handhavingsinstrumentarium. De leden van de D66-fractie zouden graag een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de andere voornemens willen verkrijgen. Daarnaast willen zij ook graag de stand van zaken met betrekking tot de twee andere sporen ter verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving weten.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer. Het wetsvoorstel beoogt meer duidelijkheid te geven over welk bestuursorgaan in een bepaalde situatie bevoegd is tot handhaving. De leden van de SP-fractie zien dit als een stap in de goede richting naar een effectievere en zorgvuldigere handhaving. Zij zijn echter benieuw hoe de gewenste structurele samenwerking verzekerd kan worden. Handhaving is vooral van belang om overtredingen te voorkomen. De leden van de SP-fractie zijn dan ook van mening dat er zo snel mogelijk een ketenaansprakelijkheid voor ontdoeners van afval geregeld moet worden om ontdoeners verantwoordelijk te laten blijven voor het afval.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, waarmee de handhaving van de milieuwetgeving een nieuwe impuls kan krijgen. Zij menen echter dat het door de Raad van State gesignaleerde gevaar van vertraging en besluiteloosheid zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Worden de bestuurlijke complexiteit en de afhankelijkheid van goede bestuurlijke verhoudingen niet vergroot door dit wetsvoorstel? En hoe zullen misverstanden en dubbel werk in het handhavingproces worden voorkomen?

In het inleidende gedeelte van de memorie van toelichting spreekt de regering over de problematiek van niet-verhaalbare kosten van bestuursdwang. De leden van de GPV- en de RPF-fractie vragen naar de stand van zaken van de discussie over deze problematiek. Wanneer zijn concrete voorstellen van de regering te verwachten?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Op het terrein van de milieuwetgeving is een adequate en transparante bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende organen die belast zijn met het stellen en handhaven van milieuvoorschriften van groot belang. De huidige situatie, waarbij zich te vaak gevallen voordoen waarin niet duidelijk is welk orgaan bevoegd is tot optreden, is op dit punt zeker niet ideaal te noemen. Dit is onder andere ook gebleken uit de bekende rapporten «Handhaven met effect» (TK 1996/97, 22 343, nr. 28) en «Handhaven op niveau» (aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; Handelingen II 1997/98, blz. 3826). Het risico van het aan de slag gaan door overheidsorganen zonder dat volstrekt helder is wie nu bevoegd is, kan in de praktijk bijvoorbeeld met zich meebrengen dat sanctiebesluiten door de rechter worden vernietigd als gevolg van een bevoegdheidsgebrek. Meer in het algemeen is het vanzelfsprekend een vereiste, dat regelgeving op het vlak van het tot handhaving bevoegde orgaan helder en transparant is met het oog op een efficiënte en slagvaardige handhaving. Er bestaat met andere woorden dus zonder meer behoefte aan een regeling die dergelijke onduidelijkheden in de milieuwetgeving wegneemt, zo menen de leden van de SGP-fractie.

Zij constateren dat het wetsvoorstel op zichzelf geen uitkomst biedt voor die gevallen waarin het desbetreffende bestuursorgaan de kosten van maatregelen tot herstel van de milieusituatie of het ongedaan maken van de gevolgen van milieuovertredingen wil verhalen, maar niet duidelijk is wie de in het wetsvoorstel betrokken voorschriften heeft overtreden. Ook voor die situaties waarbij de overtreder bekend is, maar het verhaal van de kosten van bestuursdwang op deze overtreder op bepaalde moeilijkheden stuit, draagt het wetsvoorstel geen oplossingen aan. In dit verband maakt het wetsvoorstel gewag van de gedachte tot het treffen van een milieuschadevoorziening als vangnet voor die gevallen waarin er geen andere wegen meer bestaan tot het compenseren van de milieueffecten of tot het verhalen van de schade. Wat is de stand van zaken van deze «vangnetgedachte»? Wat heeft het overleg hierover (voorzien in de zomer van 1999) met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen opgeleverd?

2. Knelpunten en onduidelijkheden

In hoeverre de regering geslaagd is in de verbetering van het juridische instrumentarium, is voor de leden van de VVD-fractie op dit ogenblik nog niet geheel te beoordelen. De kanttekeningen van de Raad van State zijn zeer kritisch en lijken naar de mening van deze leden waardevolle elementen in zich te dragen. Vooral het voorstel om verscheidene bestuursorganen gelijkelijk bevoegd te verklaren, behoeft naar de mening van de Raad van State meer inhoudelijke beargumentering dan de huidige toelichting. De leden van de VVD-fractie delen deze mening. De regering stelt in haar reactie dat «het ondoenlijk is om op wetsniveau te voorzien in een zinvolle, werkbare en voor alle betrokken bestuursorganen acceptabele grondslag voor een voorrangregeling – leidend tot handhavingsbevoegdheid van slechts één bestuursorgaan per situatie». Deze leden vragen bij deze reactie of het ondoenlijk was een ondubbelzinnige juridische oplossing te vinden of dat het ondoenlijk was een juridische oplossing te vinden die ook voldoende draagvlak had.

In het geval het bestuurlijk draagvlak het probleem is geweest, zouden de leden van de VVD-fractie daarover verder geïnformeerd willen worden. Welke waren de bestuurlijke problemen en bij welke overheidsorganen lagen die?

Eén van de discussiepunten is de vraag of het bevoegd maken van meer organen leidt tot vertraging of zelfs tot besluiteloosheid. Prof. Michiels is daar in zijn advies vrij optimistisch over. Het IPO gaat in zijn reactie expli-

ciet op dit knelpunt in. Het signaleert een toeneming van de kosten van handhaving en een risico van ondoelmatige inzet van personeel als gevolg van dubbel werk. Hoe denkt de regering de provincies van de juistheid van het wetsvoorstel te overtuigen? Erkent zij de gesignaleerde bezwaren van de provincies?

De leden van de VVD-fractie delen de mening van de regering niet dat de milieuwetgeving in het algemeen geen majeur obstakel vormt voor een effectieve handhaving. Meermalen is in het overleg met de regering naar voren gebracht dat de milieuwetgeving zodanig ingewikkeld is, dat zij zeer moeilijk handhaafbaar is. De toenmalige minister van Justitie Sorgdrager heeft in een overleg zelfs de milieuwetgeving zelf als een crimogene factor aangemerkt. De veelheid van definities in de verschillende wetten, bijvoorbeeld de afvalstoffen betreffende, maken de milieuwetgeving ondoorzichtig en daarmee niet handhaafbaar. De leden van de VVD-fractie hebben er meermalen bij de regering op aangedrongen de definities in internationaal en nationaal verband op elkaar af te stemmen en dit zeker te doen binnen de nationale regelgeving. Tot nu toe hebben ze hiervan weinig gemerkt. Kan de regering meedelen in hoeverre aan dit verzoek gevolg is gegeven?

De leden van de CDA-fractie vinden het begrijpelijk dat een regeling waarbij voor elk voorschrift maar één instantie belast wordt met de bestuursrechtelijke handhaving – hoewel in theorie ideaal – te omvangrijk en ingewikkeld, en daarmee ondoelmatig wordt. Wel constateren deze leden dat de nu voorgestelde aanpak op gespannen voet staat met de «één-loket-gedachte». Zij vinden dat eigenlijk een niet te accepteren ontwikkeling. Hoe oordeelt de regering hierover?

Deze leden wijzen op het grote belang van de samenhang van de voorgestelde wijzigingen met de onlangs afgesloten bestuursakkoorden en het in voorbereiding verkerende wetsvoorstel dat erin moet voorzien dat bij stagnatie of ondoelmatigheden de gewenste structurele samenwerking alsnog verzekerd kan worden. De leden van de CDA-fractie zijn er vooral bezorgd over wat er gaat gebeuren als afspraken niet (tijdig) tot stand komen of als gemaakte afspraken tussen handhavende instanties onverhoopt *niet* nagekomen worden en het wetsvoorstel Verbetering handhavingsbevoegdheden éérder dan voornoemd wetsvoorstel in werking zal treden. Zijn de gemaakte afspraken over bestuursrechtelijke handhaving overigens op enigerlei wijze afdwingbaar? Hoe kan bereikt worden dat afspraken werkelijk worden nagekomen? Deze leden hebben ernstige twijfels of het wel verstandig is het onderhavige wetsvoorstel in werking te laten treden vóórdat het wetsvoorstel gereed is dat structurele samenwerking kan verzekeren in geval van stagnatie van het samenwerkingsproces en gebleken ondoelmatigheden. Zij achten invoering, gelijktijdig met het wetsvoorstel inzake structurele samenwerking, eigenlijk noodzakelijk.

Als gevolg van de voorgestelde wetswijzigingen kan het in de toekomst voorkomen dat handhavingsbevoegdheden van verschillende bestuursorganen elkaar overlappen, zodat bestuurlijke afspraken cruciaal zijn voor een goede handhavingspraktijk. Voor de verdeling van handhavingsactiviteiten bevat het wetsvoorstel geen criteria. De leden van de GPV- en de RPF-fractie menen dat het vaststellen van adequate wettelijke criteria vrijwel ondoenlijk is. Wel is het deze leden opgevallen dat in de memorie van toelichting over dergelijke criteria geen algemene uitspraken worden gedaan. Is de regering bereid hieraan alsnog enkele woorden te wijden? Kan zij in algemene zin onderschrijven dat de afspraken tussen de bestuursorganen zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de bestaande bevoegdheidsverdeling?

In de memorie van toelichting (bladzijde 4) staat dat een wetsvoorstel in voorbereiding is, met als doel dat bij stagnatie van het samenwerkings-

proces of bij gebleken ondoelmatigheden de gewenste samenwerking alsnog kan worden bereikt. De leden van de GPV- en de RPF-fractie hebben de indruk dat dat voorstel onlosmakelijk verbonden is met dit voorstel. Is dit juist, en zo ja, waarom kent dit voorstel dan een eigen traject? Wanneer kan het bedoelde wetsvoorstel naar verwachting bij de Tweede Kamer worden ingediend?

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

Aangenomen wordt dat ten aanzien van de algemene zorgplichtbepaling (art.1.1a) en de specifieke zorgplichtbepaling (art.10.3) alleen de minister van VROM bevoegd is tot bestuurlijk optreden. Waarop is deze veronderstelling gebaseerd, zo vragen de leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie. Leidt de algemene strekking van de zorgplichtbepaling niet tot een ruimere interpretatie? Kan deze veronderstelling met jurisprudentie worden gestaafd? Ook rijst bij deze leden de vraag of het probleem van de bestuurlijke handhaving van de zorgplicht ook elders geldt waar de zorgplichtbepaling wordt toegepast, zoals in artikel 2 van de Flora- en faunawet.

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

De provincie Zuid-Holland heeft opgemerkt dat voor handhavende instanties de regelgeving niet handhaafbaar is¹, aldus de leden van de VVD-fractie. Wat heeft de regering hieraan gedaan sinds de publieke constatering van de provincie Zuid-Holland? In hoeverre komt het voorliggende wetsvoorstel aan de klachten tegemoet? In de memorie van toelichting zelf wordt ook een aantal voorbeelden van moeizame regelgeving gegeven (bijvoorbeeld het verschil van handhavingsinstantie tussen vier en vijf autowrakken). De conclusie van de regering is dan maar meer handhavingsinstanties toe te staan. Waarom heeft de regering niet geconcludeerd de regelgeving zelf te verduidelijken? Het wetsvoorstel richt zich dan ook op de verbetering van de bestuurlijke handhaving in plaats van op een verbetering van de milieuwetgeving. Is de regering van plan alsnog aan de verbetering van de milieuwetgeving te werken? Zo ja, wanneer zijn hiervoor voorstellen te verwachten?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering met betrekking tot de aanvulling van de Wm in verband met wisselend bevoegd gezag (artikel 18.2) stelt dat het *aanbeveling verdient* «dat het gezag dat de oude vergunning heeft verleend en waarbij de handhavingsbevoegdheid blijft berusten totdat een door het nieuwe gezag verleende vergunning in werking is getreden, het nieuwe gezag wel betreft in de besluitvorming inzake handhaving, teneinde de mogelijkheid tot legalisering na te gaan». Welke garantie is er dat het nieuwe gezag betrokken wordt bij de besluitvorming inzake handhaving?

Het voorgestelde artikel 18.2 tweede lid lost alléén iets op voor inrichtingen waarvoor reeds een vergunning is verleend. Het voorgestelde artikel 18.2 zou uitgebreid moeten worden met een bepaling die ziet op de situatie waarin een vergunningplichtige inrichting zonder vergunning in werking is en in de bezwaarschriftenfase sprake is van een wisseling van bevoegd gezag door wijziging van die inrichting.

Het wetsvoorstel bevat géén inhoudelijke voorrangsregeling, maar bepaalt in feite slechts dat afspraken moeten worden gemaakt over de afstemming van de toepassing van de (gezamenlijke) bevoegdheden. Alles hangt dus af van goede, tijdige, afdwingbare afspraken tussen de handhavingspartners. De procedurele voorrangsregeling, voorgesteld in artikel 18.14a Wm, kan in principe de door de Raad van State gevreesde vertraging in de besluitvorming, en besluiteloosheid in de meeste

¹ De Dordtenaar 10 juni 1999.

gevallen voorkomen. Echter, alhoewel artikel 18.14a Wm over het algemeen voorziet in een praktische procedurele voorrangregeling, zien de leden van de CDA-fractie wel redenen tot een nadere uitwerking en wijziging van het artikel, teneinde op een aantal punten onduidelijkheden weg te nemen.

Er zijn gevallen denkbaar waarbij zich problemen kunnen voordoen, vinden de leden van de CDA-fractie. Hoe kunnen problemen voorkomen worden als meer organen, uit eigen beweging, *tegelijk* willen handhaven? Dit kan zich voordoen als een sanctiebesluit is genomen, maar ook voorafgaand aan een sanctiebesluit, indien van meer bestuurlijke kanten tegelijk toezicht wordt uitgeoefend. Hoe kunnen in dit geval misverstanden en dubbel werk voorkomen worden? Hoe wordt gehandeld in de situatie dat het orgaan waaraan het verzoek tot handhaving gedaan is, meent dat op grond van de afspraken een ander orgaan zou moeten optreden, terwijl dit andere orgaan een andere mening is toegedaan? In dit geval zijn deze leden van oordeel dat éérst gehandhaafd zou moeten worden en daarna het bestuurlijk conflict zou moeten worden opgelost. Hoe denkt de regering hierover en hoe denkt zij dit probleem te kunnen ondervangen? Welke oplossing ziet de regering voor de onder omstandigheden bestaande mogelijkheid dat één orgaan gedooft (= niet handhaaft) en het andere handhaaft? Maken al deze gevallen niet eens te meer duidelijk dat heel veel zal afhangen van het maken van goede, gedetailleerde en «afdwingbare» afspraken tussen de bevoegde organen?

Volgens de regering is het onmogelijk om vast te houden aan het voorschrift om slechts één instantie met de handhavingstaak te belasten en tevens te voldoen aan de eisen van eenvoud en uitvoerbaarheid van het systeem, aldus de leden van de D66-fractie. Zij stelt daarom voor om verscheidene bestuursorganen gelijkelijk bevoegd te verklaren. Met betrekking tot de artikelen 10.2 en 10.43 wordt de handhavingstaak opgedragen aan burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de waterkwaliteitsbeheerder. Deze zullen onderling afspraken moeten maken over de vraag welke instantie waarvoor in algemene zin of in specifieke gevallen van haar bevoegdheden gebruik zal maken.

Begrijpen de leden van de fractie van D66 het goed dat, met betrekking tot de artikelen 10.2 en 10.43, zowel tussen als binnen de provincies verschillen kunnen ontstaan over welke instantie verantwoordelijk is voor de handhaving? Bestaat dan niet het risico dat er voor zowel handhavers als andere betrokkenen onduidelijke situaties gaan ontstaan? Is dit niet in strijd met de door de regering gewenste uniformiteit en daarmee overzichtelijkheid in de regelgeving?

Zoals de Raad van State ook al opmerkt, maakt het gegeven dat er volgens de voorgestelde regeling in een aantal gevallen meer bestuursorganen tegelijkertijd handhavingbevoegd kunnen zijn, het noodzakelijk dat de betrokken handhavinginstanties goede en tijdige afspraken over de uitvoering van het feitelijke toezicht en de toepassing van de bestuurlijke handhavingbevoegdheden maken. De leden van de D66-fractie vragen wie hierop toe gaat zien? Wie is verantwoordelijk voor de coördinatie? Welke stappen kunnen worden genomen als afspraken tussen instanties over handhaving niet lukken?

De leden van de SP-fractie betreuren het dat de uitvoering van de handhaving nog steeds bij een groot aantal bestuursorganen terecht komt. Zij zijn dan ook van mening dat één uitvoerende instantie voor de bestuurlijke handhaving van allerlei situaties tot een effectievere en zorgvuldigere handhaving zal leiden. Hiermee kan worden begonnen door op de grote industrieterreinen één handhaver verantwoordelijk te stellen voor alle aanwezige bedrijven op dat terrein. De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe de regering over dit voorstel denkt.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen of de procedurele voorrangsregeling het gevaar van besluiteloosheid of vertraagde besluitvorming in de praktijk volledig zal ondervangen. Worden situaties waarin de handhavingsafspraken geen of onvoldoende uitsluitel geven, als zeer uitzonderlijk beschouwd of is het mogelijk dat deze situaties zich geregeld zullen voordoen? Bestaat niet het gevaar dat in bepaalde situaties, ook na het maken van afspraken, onduidelijkheid blijft bestaan over de vraag wie in een bepaald geval bevoegd gezag is? Waarom is artikel 18, derde lid niet expliciet zo geformuleerd, dat in de handhavingsafspraken voor zover mogelijk met inhoudelijke voorrangsregelingen moet worden gewerkt? Of mag ervan worden uitgegaan dat hier in de praktijk, ook zonder wettelijke plicht, zoveel mogelijk mee zal worden gewerkt?

Het onderhavige wetsvoorstel geeft een eerste aanzet om de toedeling van handhavingbevoegdheden in de milieuregelgeving beter en duidelijker te regelen. De leden van de SGP-fractie zien dit als een welkome stap in de juiste richting, maar willen hierbij in meer algemene zin twee kritische kanttekeningen plaatsen.

In de eerste plaats betreft dit wetsvoorstel uiteraard slechts een zeer summier deel van de totale milieuwetgeving en richt zich daarmee ook slechts op een beperkt deel van de problematiek op het terrein van de milieurechtshandhaving. Feitelijk heeft dit wetsvoorstel vrijwel alleen betrekking op bepalingen inzake afvalstoffen en dan nog alleen die bepalingen die niet inrichtinggebonden zijn. De leden van de SGP-fractie vragen derhalve of er geen mogelijkheden zijn de problematiek van de onzekerheid rondom bevoegdheidsvragen sneller en vooral breder via heldere en integrale regelgeving op te pakken. Dreigt nu niet het gevaar dat op deze wijze de desbetreffende problematiek te verbrokkeld en te geïsoleerd wordt behandeld en aangepakt? De leden van de SGP-fractie laten hierbij nu verder rusten dat de geconstateerde gebreken in de handhaving niet primair een gevolg zijn van onduidelijkheid van regelgeving, maar van belemmeringen op organisatorisch gebied. Deze constatering laat vanzelfsprekend onverlet, dat ook bestaande oneffenheden in de regelgeving zoveel mogelijk moeten worden weggenomen, maar impliceert wel een zekere relativering van het mogelijk te bereiken effect van dit wetsvoorstel.

In de tweede plaats merken de leden van de SGP-fractie op dat door de nu gekozen systematiek van het wetsvoorstel, de beoogde en gewenste uitwerking hiervan sterk afhankelijk is van het maken en nakomen van adequate afspraken tussen de verschillende bestuursorganen op het gebied van de desbetreffende handhavingsactiviteiten. Stelt de regering zich hiermee niet te terughoudend en te afwachtend op? Dienen er niet meer waarborgen te komen om te bereiken dat dergelijke afspraken inderdaad voldoende van de grond komen en worden uitgevoerd? In het bijzonder lijken adequate afspraken noodzakelijk om te voorkomen dat bestuursorganen, die van mening verschillen over de bevoegdheidsvraag, eerst tot uitsluitel willen komen inzake het desbetreffende bestuurlijke conflict en vervolgens pas over willen gaan tot handhaving. Daarbij dient dan tevens te worden voorzien in afspraken voor die gevallen waarbij het overnemen van kosten geboden is, omdat bij nader inzien bleek dat een ander bestuursorgaan had moeten optreden. Acht de regering het niet nodig om ten aanzien van dergelijke cruciale punten aanvullende richtlijnen op te stellen om te voorkomen dat impasses in de handhaving kunnen optreden?

De leden van de SGP-fractie vragen hierbij tevens een reactie op de zorgen die door het IPO op dit punt naar voren zijn gebracht. Het IPO beklemtoont dat het veel overlegtijden inspanning kost om op regionaal niveau tot afspraken te komen welk gezag welke overtredingen gaat aanpakken, alsmede dat er nieuwe juridische onduidelijkheden zullen ontstaan over wie nu precies bevoegd gezag is voor de handhaving. Het

IPO vreest in dit verband voor een toeneming van de kosten van handhaving en een ondoelmatige inzet van personeel. Hoe beoordeelt de regering deze negatieve gevolgen? Hoe beoordeelt de regering in dit verband het voorstel van het IPO om te komen tot een meer consequente doorvoering van de systematiek van «enkelvoudige bevoegdheidstoekenning», zo informeren de leden van de SGP-fractie.

5. Reacties op het wetsvoorstel

De reacties van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen op concepten van het wetsvoorstel zijn op 11 februari 2000 naar de Tweede Kamer gezonden. In de memorie van toelichting wordt slechts summier op deze commentaren ingegaan. Is de regering bereid om, voor zover nog relevant, alsnog meer specifiek op de bedoelde commentaren in te gaan, zo vragen de leden van de GPV- en de RPF-fractie.

II. ARTIKELEN

Artikel 18.3

Dit artikel (regelmatig *overleg* tussen vertegenwoordigers van bij handhaving betrokken bestuursorganen) is van groot belang voor de goede werking van dit wetsvoorstel, vinden de leden van de CDA-fractie. Wat zijn de ervaringen met de toepassing van dit artikel in de praktijk? Wordt het in alle gevallen naar behoren uitgevoerd? In het voorgestelde derde lid van artikel 18.3 wordt gesteld dat het overleg in ieder geval voorziet in «*afspraken*» inzake de afstemming van de uitoefening van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden door de betrokken bestuursorganen. Op welke wijze worden deze afspraken vastgelegd? Bestaan daar voorschriften voor?

Hoe beoordeelt de regering de suggesties van milieuofficier mr. G.A. Biezeveld¹ om artikel 18.3 Wm minder «vrijblijvend» te maken, onder meer door gedeputeerde staten de bevoegdheid te geven onder bepaalde omstandigheden de bestaande bevoegdhedenverdeling te doorbreken en tijdelijk de handhavingsbevoegdheden van een ander bestuursorgaan aan zich te trekken of bij een ander bestuursorgaan te leggen, bijvoorbeeld als een bevoegd bestuursorgaan niet bereid of in staat is handhavend op te treden?

Onderschrijft de regering de stelling van de heer Biezeveld in genoemd artikel dat ook moet worden voorzien in afstemmingsmogelijkheden met de beheersstructuur voor de regionale politiekorpsen ingevolge de Politiewet 1993, in het bijzonder het *driehoeksoverleg* met de territoriale onderdelen (meestal aangeduid als districten). Zijn inmiddels ideeën ontwikkeld hoe dit moet worden georganiseerd?

Artikel 18.9

Voorkomen moet worden dat een bestuursorgaan nog bevoegd is om te beslissen tot het toepassen van bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen als een ander bestuursorgaan dat al heeft gedaan, aldus de leden van de CDA-fractie. Het voorgestelde artikel 18.9 Wm voorziet daarin en laat in een concreet geval ieders bevoegdheid bestaan totdat één van de betrokken organen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid door het geven van een *handhavingsbeschikking*. Waarom, zo vragen deze leden, is er niet voor gekozen ieders bevoegdheid te laten bestaan tot het (eerdere) moment dat één bestuursorgaan de handhaving «op zich neemt» en begint met de behandeling (met melding aan andere bestuursorganen)?

¹ Mr. G.A. Biezeveld: «Naar een integrale rechtshandhaving met het oog op de omgevingskwaliteit», Milieu & Recht, oktober 1999, nummer 10, p.250–256.

De leden van de SGP-fractie informeren of het geen aanbeveling verdient, om eventuele misverstanden te voorkomen, dit voorgestelde artikel in die zin aan te vullen, dat een bestuursorgaan van de desbetreffende door hem getroffen beschikking een afschrift zendt aan de andere bevoegde bestuursorganen.

Artikel 18.14a

In zijn advies acht prof. Michiels een aanpassing van het voorgestelde artikel 18.14a Wet milieubeheer gewenst. Heeft de regering het voor-nemen deze suggestie over te nemen, vragen de leden van de VVD-fractie.

In het eerste lid is bepaald dat als uit de gemaakte afspraken «duidelijk blijkt dat een ander bestuursorgaan het verzoek in behandeling dient te nemen» het verzoek naar dat andere orgaan moet worden doorgestuurd, merken de leden van de CDA-fractie op. Het is de vraag of het criterium «duidelijk blijkt» wel voldoende helder is. In de praktijk is het zo dat afspraken, hoe helder ook, ruimte laten voor interpretatie. In dit artikel is niet voorzien wat er moet gebeuren ingeval er onenigheid ontstaat over hetgeen het ene orgaan duidelijk vindt, maar het andere orgaan niet. Met andere woorden: hoe moet in het kader van dit artikel omgegaan worden met meningsverschillen?

Zou de regering in willen gaan op het advies van prof. mr. Michiels en dan in het bijzonder op zijn aanbevelingen om procedurele afspraken te maken om misverstanden en dubbel werk te voorkomen, zijn constatering dat met het criterium «duidelijk blijkt» niet goed gewerkt kan worden en zijn suggestie dat het eenvoudiger en doeltreffender zou zijn het orgaan waaraan het verzoek wordt gedaan, als het bevoegde orgaan aan te merken, vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen ten slotte een reactie van de regering op de kritische kanttekeningen die prof.mr.dr.s. F.C.M.A. Michiels in zijn advies naar aanleiding van dit wetsvoorstel heeft geplaatst (26 929 nr. 4). Ook deze leden vragen een toelichting op het criterium «duidelijk blijkt». Biedt dit criterium voor de desbetreffende bestuursorganen als zodanig niet teveel interpretatieruimte?

De voorzitter van de commissie,
Reitsma

De griffier van de commissie,
De Gier