

Vergaderjaar 1999–2000

26 929

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

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 april 1998 en het nader rapport d.d. 23 november 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 14 januari 1998, no. 98.000136, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet bodembescherming (verbetering handhavingsbevoegdheid).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 januari 1998, nr. 98.000136, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 april 1998, nr. W08.98.0015, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

*1. De memorie van toelichting stelt in paragraaf 1 dat het voorstel beoogt de bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving beter en vooral duidelijker te regelen. De Raad van State merkt op dat uit de recente rapporten «Handhaven met effect» (aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; kamerstukken II 1996/97, 22 343, nr. 28) en «Handhaven op niveau» (aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer; Handelingen II 1997/98, blz. 3826) blijkt dat de handhaving van het milieurecht tekortschiet. Daarbij valt op dat de rapporten niet de nadruk leggen op onduidelijkheid van regelgeving of gebrek aan instrumentarium, maar belemmeringen constateren op organisatorisch gebied. Naar de mening van het college dient de indruk te worden vermeden dat thans het oplossen van enkele problemen van regelgeving voldoende zou zijn. Om de handhaving van het milieurecht te verbeteren, zijn goed opgeleide mensen, financiële middelen en goede samenwerking tussen de betrokken bestuursorganen nodig. Het college adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op feitelijke maatregelen die zullen worden getroffen om de handhaving van het milieurecht op aanvaardbaar niveau te brengen.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Ik deel de mening van de Raad dat de indruk moet worden vermeden dat het oplossen van enkele problemen van regelgeving voldoende zou zijn om de

handhaving van het milieurecht op aanvaardbaar niveau te brengen. Om de handhaving van het milieurecht (verder) te verbeteren, zijn ook naar mijn oordeel goed opgeleide mensen, financiële middelen en goede samenwerking tussen de betrokken bestuursorganen nodig. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in § 1 van de memorie van toelichting duidelijker aangegeven dat de verbetering van het instrumentarium een onderdeel is van een breed pakket aan maatregelen ter verbetering van de milieuwethandhaving. Dit pakket betreft naast verbetering van het instrumentarium, gezamenlijke strategiebepaling en structurele en systematische samenwerking op uitvoerend niveau. Ook is aangegeven dat uit het rapport «Handhaven met effect» blijkt dat, hoewel er enkele knelpunten zijn met betrekking tot het handavingsinstrumentarium, de milieuwetgeving zelf in het algemeen geen majeur obstakel voor een effectieve handhaving vormt.

*2. De tweede alinea van paragraaf 2 van de toelichting bespreekt de situatie waarin een inrichting door uitbreiding of wijziging onder een ander bevoegd gezag komt te vallen dan het gezag dat de vergunning heeft verleend. Het voorstel is aan artikel 18.2 van de Wet milieubeheer (WMB) de bepaling toe te voegen – in een nieuw tweede lid – dat in dat geval de in het eerste lid bedoelde taken – met name: bestuurlijke handhaving van het met betrekking tot de inrichting bepaalde – blijven berusten bij het bestuursorgaan dat de vergunning heeft verleend, zolang geen vergunning van kracht is geworden die door dat andere bestuursorgaan is verleend. Uitgaande van de legale gang van zaken, te weten dat degene die zijn activiteiten wenst uit te breiden eerst aan het bevoegde bestuursorgaan vergunning vraagt alvorens daartoe over te gaan, lijkt dit voorstel in principe juist. Het valt de Raad echter op dat de toelichting niet primair uitgaat van de legale, maar uitsluitend van een illegale situatie, waarin de feitelijke doch niet-vergunde uitbreiding van activiteiten leidt tot de juridische uitkomst dat voortaan een ander orgaan bevoegd zal zijn. Het lijkt het college passend dat de toelichting in de eerste plaats aandacht besteedt aan de legale gang van zaken. Aan de orde zouden moeten komen de consequenties die zich voordoen niet alleen indien het gaat om een veranderingsvergunning (waar de toelichting van lijkt uit te gaan) maar ook indien het gaat om een revisievergunning op grond van artikel 8.4 WMB. Aansluitend daarop zou de vraag moeten worden besproken waarom in elk van de gevallen het in werking treden van de nieuwe vergunning bepalend is voor het moment waarop het bevoegde gezag met betrekking tot de onderliggende vergunning overgaat en niet het moment van onherroepelijk worden van de nieuwe vergunning. In dit verband wijst het college erop dat de nieuwe vergunning onherroepelijk kan zijn, maar onder de werking van artikel 20.8 WMB nog niet in werking. In de illegale situatie doet zich het probleem voor dat tot het moment van het in werking treden van de nieuwe vergunning het oude bevoegde gezag, voor de beslissing over het al dan niet en in welke vorm handhavend optreden, zich zal moeten beraden over de mogelijkheid tot legalisering van de illegale situatie. Maar legalisering is nu juist het prerogatief van het nieuwe gezag dat juist met het oog op de aard en de omvang van de verandering als daartoe bevoegd is aangewezen. Bespreking behoeft hoe het laatstgenoemde gezag in de besluitvorming van het (nog) bevoegde gezag zal worden betrokken. Het college adviseert mede naar aanleiding van deze vragen de toelichting aan te vullen en zo nodig de nieuwe bepaling aan te passen.*

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het onderwerp «wisseling van bevoegd gezag» verplaatst naar § 7 van de memorie van toelichting en is daar in de eerste plaats aandacht besteed aan de legale gang van zaken. Zowel in legale als in illegale situaties heeft het tijdstip van inwerkingtreden van de vergunning als tijdstip waarop de handhavingsbevoegdheid overgaat de voorkeur boven het tijdstip waarop de wijzigings- of revisievergunning onherroepelijk wordt. Vanaf het tijdstip van inwerkingtreding kan de beoogde verandering van de inrichting of van haar werking op legale wijze tot stand gebracht worden. Vanaf dat moment is het van belang dat het dossier betreffende de inrichting berust bij het bevoegde gezag dat de nieuwe vergunning heeft verleend. Het ligt niet voor de hand dat het «oude» bevoegde gezag tot het tijdstip van onherroepelijk worden bevoegd blijft tot handhaving terwijl de door het nieuwe bevoegde gezag verleende vergunning al in werking is getreden. Hantering van het tijdstip van onherroepelijk worden zou voor

legale veranderingen van de inrichting of van haar werking bovendien een wijziging betekenen ten opzichte van de huidige regeling. Als degene die een inrichting drijft, de inrichting of haar werking wil wijzigen en de inrichting als gevolg daarvan onder een ander bevoegd gezag komt te vallen, dan moet de aanvraag om de wijzigings- of revisievergunning worden ingediend bij dat nieuwe bevoegde gezag. De vergunning dient te worden aangevraagd voordat de inrichting of haar werking wordt veranderd. Totdat de vergunning in werking is getreden, geldt de oorspronkelijke vergunning en blijft het oude bevoegde gezag handhavingsbevoegd. Met de voorgestelde regeling wordt bereikt dat de handhavingsbevoegdheid ook in geval van illegale wijzigingen overgaat op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe vergunning.

Gelet op bovenstaande overwegingen vormt ook de situatie van artikel 20.8 van de Wet milieubeheer waarop de Raad wijst – een nieuwe milieuvergunning treedt niet eerder in werking dan nadat een eventueel vereiste bouwvergunning is verleend – reden om te kiezen voor het tijdstip van inwerkingtreding.

De Raad wijst er terecht op dat in geval van illegale veranderingen van de inrichting of van haar werking, overleg nodig zal zijn tussen het oude en het nieuwe bevoegde gezag zolang er nog geen vergunning geldt die door het nieuwe bevoegde gezag is verleend, teneinde de mogelijkheid tot legalisering na te gaan. Het antwoord op de vraag of legalisering mogelijk is, is blijkens vaste jurisprudentie immers medebepalend voor de ruimte die er is voor de toepassing van bestuursrechtelijke dwangmiddelen. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het voorgestelde artikel 18.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer de zinsnede «van kracht is geworden» te vervangen door «in werking is getreden». Met eerstgenoemde term was hetzelfde bedoeld, maar laatstgenoemde term wordt in dit verband bijvoorbeeld ook gebruikt in artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht («Een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt»).

*3a. De memorie van toelichting duidt in paragraaf 2 voorts twee soorten problemen aan waarvoor een soort oplossing wordt voorgesteld. Zo is onduidelijk bij artikel 10.2, eerste lid, WMB (verbod zich te ontdoen van afvalstoffen buiten een inrichting) en artikel 10.43 WMB (verbod bewaren afvalstoffen buiten een inrichting) bij wie de bevoegdheid berust tot handhaving. Bij artikel 1.1a, eerste lid, WMB (eenieder moet voldoende zorg voor het milieu in acht nemen) en artikel 10.3, eerste lid, WMB (verbod handelingen met betrekking tot afvalstoffen waardoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan) is geen onduidelijkheid – immers, krachtens de «vangnetbepaling» van artikel 18.7, eerste lid, WMB is de minister bevoegd – maar acht de toelichting het wenselijk dat ieder bestuursorgaan dat wordt geconfronteerd met onvoldoende zorg voor het milieu tot handhaving zou kunnen overgaan. Het voorstel – voor een artikel 18.2a WMB – houdt in ter oplossing van de gesignaleerde onduidelijkheid (tweede lid) onderscheidenlijk wijziging van de vangnetbepaling (eerste lid) dat (in het eerste lid) naast de minister voortaan drie bestuursorganen op gelijke voet tot taak hebben zorg te dragen voor handhaving, te weten gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en de waterkwaliteitsbeheerder.*

*b. Het voorstel dat in beide gevallen verscheidene bestuursorganen gelijkelijk bevoegd worden verklaard, houdt een fundamentele koerswijziging in die naar de mening van het college een meer inhoudelijke beargumentering behoeft dan de toelichting geeft. Hierbij verdient aandacht het uitgangspunt – waarnaar ook de toelichting verwijst – dat de wet een bevoegdheid opdraagt aan een specifiek daartoe aangewezen bestuursorgaan en verder waarom dat thans van minder belang zou zijn. Voorts merkt het college op dat ook uit praktisch oogpunt aan het voorstel bezwaren zijn verbonden. Het komt er immers op neer dat meer dan een orgaan moet beoordelen of in een bepaald geval tot handhaving moet worden overgegaan. Indien meer dan één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de handhaving, zal dit kunnen leiden tot vertraging in de besluitvorming of zelfs tot besluiteloosheid. Het voorgestelde derde lid van artikel 18.3 WMB – dat geen voorrangregeling geeft, maar*

*bepaalt dat overleg zal voorzien in afspraken inzake afstemming van de uitoefening van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden door de betrokken bestuursorganen – is op zichzelf niet voldoende om aan dit bezwaar tegemoet te komen. Zou een derde-belanghebbende tevergeefs om handhaving vragen, waarbij de betrokken bestuursorganen naar elkaar (en hun falend overleg) verwijzen, dan dreigt dat de belanghebbende bij drie bestuursorganen bezwaar moet indienen en beroep instellen tegen het (fictieve) besluit van elk van die organen. Het college adviseert de bedoelde bepalingen te heroverwegen.*

*c. De Raad adviseert bij die gelegenheid (opnieuw) in overweging te nemen in welke richting oplossingen waren te zoeken. Wat betreft het eerste probleem – onduidelijkheid – verdient nader onderzoek de mogelijkheid alsnog uitdrukkelijk een bestuursorgaan met handhaving te belasten. En wat betreft het tweede: wanneer een ander dan het bevoegde bestuursorgaan met schending van een zorgplicht wordt geconfronteerd, ware te onderzoeken of dat orgaan het bevoegde orgaan zou kunnen waarschuwen, waarna het bevoegde orgaan tot handhaving overgaat dan wel – desgeraden – het eerstbedoelde orgaan verzoekt het nodige te doen. In laatstbedoeld geval ware voorzover nodig te voorzien in de mogelijkheid van delegatie van handhavingsbevoegdheden.*

3. De knelpunten bij de huidige toedeling van handhavingsbevoegdheden – waarvoor in het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel oplossingen zijn gezocht in een richting welke naar de mening van de Raad opnieuw in overweging ware te nemen – hangen met name samen met het feit dat het hoofdstuk Handhaving van de Wet milieubeheer vooral gericht is op de handhaving van regels met betrekking tot inrichtingen. Dit leidt tot problemen van tweeërlei aard. Het eerste probleem is gelegen bij de niet-inrichtinggebonden regels (ook wel aangeduid als regels die gelden «buiten» inrichtingen): daarbij is niet in de regelgeving aangegeven wie belast is met de bestuurlijke handhaving van deze regels. Een duidelijke hoofdregel zoals die voor inrichtingen is opgenomen in artikel 18.2 van de Wet milieubeheer (waarbij het bevoegd gezag dat de vergunning verleent ook verantwoordelijk is gesteld voor de bestuurlijke handhaving van de voor de inrichting geldende milieuvoorschriften) ontbreekt voor niet-inrichtinggebonden regels.

Het tweede probleem schuilt bij regels ten aanzien waarvan de vraag of het gaat om inrichtinggebonden of niet-inrichtinggebonden regels (regels al dan niet «met betrekking tot een inrichting») in de praktijk soms zeer moeilijk te beantwoorden is. In de praktijk blijkt de interpretatie van het begrip «met betrekking tot de inrichting» tot onduidelijkheid te leiden, waardoor het ten aanzien van bepaalde regels lastig is om te bepalen wie nu bevoegd is tot handhaving.

Zoals in de memorie van toelichting bij het aan de Raad voorgelegde voorstel al werd aangegeven, is lange tijd getracht de oplossing voor deze problematiek te zoeken vanuit het uitgangspunt om op wetsniveau, analoog aan artikel 18.2 van de Wet milieubeheer, voor elk voorschrift slechts één instantie te belasten met de handhavingstaak. Door de verschillende invalshoeken van de milieuregelgeving (regels voor inrichtingen, voor buiten inrichtingen, voor afvalstoffen, voor stoffen en producten, voor transport, etc.) en de verscheidenheid aan instanties die betrokken zijn bij de uitvoering ervan, bleek het echter onmogelijk om vast te houden aan dit uitgangspunt indien tegelijkertijd moet worden voldaan aan eisen van eenvoud en uitvoerbaarheid van het systeem. De werkelijkheid is immers niet op te delen in allerlei «invalshoeken». In een concrete situatie kunnen meer regels van toepassing zijn, zodat voor alle mogelijke «kruispunten» zou moeten worden aangegeven welke regel voorrang heeft. Zo kan het illegaal storten van afvalstoffen buiten een inrichting bijvoorbeeld een overtreding vormen van de artikelen 10.2 (stortverbod buiten inrichtingen), 1.1a en 10.3 van de Wet milieubeheer (algemene zorgplicht en specifieke zorgplicht met betrekking tot afvalstoffen) en van artikel 13 van de Wet bodembescherming (specifieke zorgplicht met betrekking tot de bodem).

Daarom werd gekozen voor een alternatief waarbij het tot nu toe gehanteerde uitgangspunt dat op wetsniveau wordt verzekerd dat voor elk voorschrift maar

één instantie belast zou moeten zijn met de handhaving van bepaalde regels, is losgelaten. De handhavingsbevoegdheden in de milieuregelgeving werden bij dit alternatief op zodanige wijze toebedeeld dat er geen «witte vlekken» meer bestaan ten aanzien van de vraag wie bevoegd is tot bestuurlijke handhaving en waarbij wordt afgezien van uitgebreide (inhoudelijke) voorrangregelingen.

In de memorie van toelichting werd aangegeven dat er in bepaalde situaties daardoor sprake zal zijn van overlappende bevoegdheden. De nadruk komt bij deze benadering dan ook veel meer te liggen op de organisatie van de uitoefening van de bevoegdheden en op de onderlinge afstemming door de betrokken handhavingsinstanties van de toepassing van de bevoegdheden in de concrete situaties in het algemeen en in bijzondere gevallen. Een dergelijke regeling biedt de nodige flexibiliteit aan de praktijk om op de lokale of regionale situatie toegesneden afspraken te maken zonder dat juridische belemmeringen hieraan in de weg staan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heb ik het hierboven uiteengezette voorstel heroverwogen. Dit leidde echter opnieuw tot de conclusie dat het nagenoeg onmogelijk is om op wetsniveau te voorzien in een zinvolle, werkbare en voor alle betrokken bestuursorganen acceptabele grondslag – leidend tot handhavingsbevoegdheid van slechts één bestuursorgaan per te handhaven voorschrift in alle zich mogelijk voordoende situaties. In een aanvulling op paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt dit thans geïllustreerd aan de hand van het stortverbod buiten inrichtingen van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer. Voor de toedeling van de bevoegdheid om het verbod van artikel 10.2 te handhaven aan slechts één orgaan, kunnen de volgende criteria worden gehanteerd: de aard of samenstelling van het afval, de urgentie van de situatie, de omvang van het gestorte afval, de locatie waar het afval is gestort, de wijze waarop de wetsovertreding wordt gerepareerd, etc. Daar komt bij dat voor de vraag of een afvalstof bijvoorbeeld een bepaalde samenstelling heeft, eerst nader onderzoek moet plaatsvinden. De uitkomst van dat onderzoek kan echter later weer ter discussie komen te staan als de rechter zich buigt over de handhavingsactie, met alle gevolgen van dien voor het uiteindelijke wetslagen van de actie.

Vervolgens is het goed denkbaar dat de provincies verschillende criteria wensen te hanteren voor het antwoord op de vraag wie in de concrete situatie van het overtreden stortverbod bestuurlijk handhavend optreedt. Dan doet zich toch de vraag voor of het nog wel reëel is om voor de handhaving van het stortverbod te streven naar het aanwijzen van slechts één bevoegd gezag, terwijl overtreding van het verbod zich kan voordoen op allerlei plaatsen en onder allerlei omstandigheden en rekening houdend met bestaande bevoegdheden en belangen.

De conclusie was derhalve 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. Dit zal immers uiteindelijk leiden tot een zeer gedetailleerde regeling, waarbij de oorspronkelijke gedachte van een eenvoudig hanteerbaar systeem niet meer is terug te vinden.

Ik deel niet de mening van de Raad van State dat het wetsvoorstel voor de toedeling van de handhavingsbevoegdheid ter zake van de onderhavige niet-inrichtinggebonden regels een fundamentele koerswijziging zou inhouden. Het gaat in het voorstel immers om een wettelijke regeling van hetgeen tot nu toe in het geheel niet was geregeld (de regeling van de vangnetbevoegdheid van de minister buiten beschouwing gelaten). De niet-inrichtinggebonden situaties verschillen nu juist van de inrichtinggebonden situaties omdat voor het betrokken bestuursorgaan niet bij voorbaat bekend is wie de geadresseerde en wat het object van een handhavingsactie zal zijn. Bij inrichtinggebonden situaties bestaat daarover steeds duidelijkheid: het gaat om de werking van de inrichting en om degene die de inrichting drijft.

Het gegeven dat er volgens de voorgestelde regeling in een aantal gevallen meer bestuursorganen tegelijkertijd handhavingsbevoegd kunnen zijn, maakt



het noodzakelijk dat de betrokken handhavingsinstanties goede en tijdige afspraken maken over de uitvoering van het feitelijke toezicht en de toepassing van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden. Deze afspraken moeten er onder andere op zijn gericht enerzijds een situatie te vermijden dat de bevoegde bestuursorganen op elkaar blijven wachten waardoor niet (tijdig) daadwerkelijk wordt opgetreden en anderzijds dat met name vergunninghouders onnodig worden geconfronteerd met verschillende handhavers. De Raad van State merkt terecht op dat de omstandigheid dat meer dan één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de handhaving, kan leiden tot vertraging in de besluitvorming of zelfs tot besluiteloosheid. In het wetsvoorstel werd weliswaar met het oog daarop voorzien in uitbreiding van de regeling in artikel 18.3 (van het door gedeputeerde staten ten behoeve van regelmatig overleg van de handhavingspartners in de provincie in te stellen overlegorgaan) met een bepaling dat het bedoelde overleg in ieder geval betrekking dient te hebben op de onderlinge afstemming van de inzet van handhavingsbevoegdheden. Maar deze uitbreiding gaf daarmee nog geen voorrangregeling.

Hierboven is al aangegeven dat het niet mogelijk is om een voldoende hanteerbare inhoudelijke voorrangregeling te ontwerpen. Bij de heroverweging van het wetsvoorstel is mij echter wel gebleken dat een procedurele voorrangregeling tot stand kan worden gebracht. Daarmee kan worden voorkomen dat er vertraging van de besluitvorming of besluiteloosheid zou ontstaan en een belanghebbende derde uiteindelijk bij drie of vier bestuursorganen een verzoek om handhaving zou moeten indienen om er enigszins zeker van te zijn dat ten minste één van deze organen op zijn verzoek ingaat. Hiertoe is het voorstel aangevuld met een voorstel voor een nieuw artikel 18.14a van de Wet milieubeheer. De daarin vervatte regeling houdt het volgende in. Het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend, gaat na welk bestuursorgaan in het concrete geval een beslissing op het verzoek dient te nemen ingevolge de hierboven bedoelde afspraken over de afstemming van bevoegdheden. Als uit deze afspraken duidelijk blijkt dat een ander orgaan dan dat waarbij het verzoek is ingediend, de hem toekomende bevoegdheid moet toepassen, dan geldt voor het orgaan waarbij het verzoek is ingediend, een plicht tot doorzending van het verzoek aan het eerstbedoelde orgaan (artikel 18.14a, eerste lid). Op dit bestuursorgaan rust vervolgens ook de verplichting om het verzoek te behandelen (artikel 18.14a, derde lid, eerste volzin). Van de doorzending moet uiteraard mededeling worden gedaan aan de verzoeker.

Als in een concreet geval de bestuurlijke handhavingsafspraken onverhoopt geen of onvoldoende uitsluitsel mochten geven over de vraag welk bestuursorgaan een beslissing dient te nemen op het handhavingsverzoek, dan is het de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waar het verzoek in eerste instantie is binnengekomen om ofwel zelf op het verzoek te beslissen, ofwel binnen twee weken één van de andere bevoegde organen bereid te vinden om de behandeling over te nemen. Deze laatste mogelijkheid is bedoeld voor de situatie dat het orgaan waarbij het verzoek is ingediend en de andere bevoegde organen op korte termijn tot de gezamenlijke conclusie komen dat in dat concrete geval het verzoek beter kan worden behandeld door een ander orgaan. Die conclusie moet dan wel binnen twee weken worden bereikt, aangezien de bevoegdheid om het verzoek in deze gevallen door te zenden, slechts geldt gedurende twee weken na de datum waarop het verzoek is ontvangen door het orgaan waarbij het verzoek is ingediend. Lukt het niet om binnen die termijn tot overeenstemming te komen, dan moet dus op het verzoek worden besloten door het orgaan waarbij het verzoek is ingediend (artikel 18.14a, derde lid, tweede volzin).

Met het oog op de hier beschreven (verplichte en vrijwillige) doorzending is het wetsvoorstel tevens aangevuld met een wijziging van artikel 18.16, eerste lid, Wet milieubeheer, teneinde de uiterste beslistermijn in deze gevallen met twee weken te verlengen (zes in plaats van vier weken).

De hierboven beschreven procedurele voorrangregeling sluit nauw aan op de ter bevordering van een structurele samenwerking bij en effectieve uitvoering van de milieuwethandhaving in voorbereiding zijnde bestuursakkoorden. De memorie van toelichting is in § 1 aangevuld met een passage waarin wordt stilgestaan bij deze in de brief van 29 augustus 1997 aan de Tweede Kamer

door het kabinet aangekondigde akkoorden waarin afspraken worden gemaakt tussen de verschillende bestuursorganen over de mate van structurele samenwerking bij de milieuwethandhaving in de betrokken gebieden en de wijze waarop deze wordt ingericht.

De in het voorgestelde artikel 18.3, derde lid, Wet milieubeheer bedoelde afspraken over de onderlinge afstemming van de inzet van handhavingsbevoegdheden hebben overigens ook betrekking op de handhaving van zorgplichten. De Raad van State adviseert terzake te onderzoeken of ingeval een ander orgaan dan het bevoegde orgaan wordt geconfronteerd met schending van de zorgplicht, het niet bevoegde orgaan het bevoegde orgaan zou kunnen waarschuwen. Het bevoegde orgaan zou dan tot handhaving kunnen overgaan of het niet bevoegde orgaan kunnen verzoeken om het nodige te doen. Ten behoeve van laatstbedoeld geval zou het wetsvoorstel dan zo nodig moeten voorzien in de mogelijkheid van delegatie. Ik geef er evenwel de voorkeur aan om ook in gevallen waarin het (mede) de handhaving van zorgplichten betreft, de inzet van de bevoegdheden in concrete situaties te regelen door middel van (in de bestuursakkoorden op te nemen) afspraken. Aldus zullen die afspraken voorzien in de inzet van bevoegdheden voor de handhaving van alle voorschriften waarbij het wetsvoorstel voorziet in meer dan één bevoegd orgaan. Ik acht het minder wenselijk om de inzet van bevoegdheden daarnaast te organiseren op basis van delegatiebesluiten, aangezien dit ten koste zou gaan van de inzichtelijkheid van de organisatie van de handhaving.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. De redactionele kanttekeningen zijn gevolgd.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om aan het wetsvoorstel een voorstel voor een nieuw artikel 18.6 toe te voegen, welke bepaling aan het bevoegd gezag de bevoegdheid toekent om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de plicht tot het verlenen van medewerking aan toezichthoudende ambtenaren (artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht). Het voorgestelde artikel 18.6 is toegelicht in § 9 van de memorie van toelichting. Verder is de memorie van toelichting op het punt van de op het wetsvoorstel ontvangen reacties geactualiseerd. Daartoe is een § 11 toegevoegd. Tenslotte zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een aantal punten redactioneel verbeterd en verduidelijkt.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 april 1998,  
no. W08.98.0015, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In de memorie van toelichting bij de verwijzing naar kamerstukken  
aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht  
nemen.
- In paragraaf 5 van de memorie van toelichting gelet op aanwijzing 93 Ar  
«de betrokken Minister» vervangen door: de betrokken minister. Voorts  
overeenkomstig aanwijzing 89 Ar verwijzen naar verordening nr. 793/93.
- In paragraaf 6 van de memorie van toelichting gelet op aanwijzing 86 Ar de  
vermelding van het Staatsblad achterwege laten bij het noemen van het  
Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen.