

Vergaderjaar 1997–1998

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 maart 1998

Hierbij bied ik u, mede uit naam van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie, een standpunt over het bijgevoegde rapport **«Bestuurlijke boeten in het milieurecht»** aan.¹ In dat rapport wordt geconcludeerd dat de bestuurlijke gereedheidskist met instrumenten voor de milieuwethandhaving het best kan worden gecompleteerd met een combinatie van twee instrumenten: bestuurlijke boeten en strafrechtelijke transacties in handen van het bestuur. Van deze twee instrumenten hebben de onderzoekers een voorkeur voor de introductie van de strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur. Hiermee ontstaat, aldus de onderzoekers, een handhavingsregime dat goed aansluit bij de gedachten ontwikkeld in «Handhaven met effect». Dit rapport is bij brief van 6 juni 1997 aan uw Kamer aangeboden (kamerstukken II, 1996–1997, 22 343, nr. 28).

1. Standpunt

Ik deel de conclusie van de onderzoekers dat de bestuurlijke gereedheidskist met de genoemde twee instrumenten moet worden aangevuld. Het huidige handhavingsinstrumentarium en de toepassing daarvan zal daardoor op een aantal punten worden versterkt. Concreet wordt voorgesteld om het bestuur een strafrechtelijke transactiebevoegdheid toe te kennen en om op enige termijn de bestuurlijke boete op beperkte schaal in te voeren op milieugebied. Parallel hieraan zal de voor milieudelicten al gevolgde lik-op-stuk-aanpak worden voortgezet. Op deze manier zal naar mijn overtuiging het aan het bestuur ter beschikking staande handhavingsinstrumentarium dat bestuur ook in staat stellen om slagvaardiger en geloofwaardiger op te treden en kan het bestuurlijke sanctie-arsenaal overeenkomstig de wensen van de bij de milieuwet-handhaving betrokkenen worden gecompleteerd.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Er zal daarom op korte termijn worden gestart met de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 37 van de Wet

op de economische delicten (Wed) teneinde de bevoegdheid om ter zake van nader te bepalen milieu-overtredingen een strafrechtelijke transactie aan te bieden, toe te kennen aan gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders, de waterkwaliteitsbeheerders en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, binnen in die maatregel te stellen grenzen. Door het Openbaar Ministerie zal in overleg met de betrokken besturen een richtlijn worden opgesteld waarin een omschrijving van de transigeerbare feiten in combinatie met een tarieflijst met bandbreedten wordt opgenomen. Daarbij zal worden aangesloten bij de huidige transactie-praktijk van het Openbaar Ministerie voor de in artikel 18.1 juncto artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer bedoelde wetgeving. Vervolgens zal de toepassing van de transactie door het bestuur gedurende enkele jaren nauw door de betrokken ministeries worden gevolgd en periodiek worden beoordeeld. Deze beoordelingen zullen kunnen leiden tot uitbreiding van de voor een transactie door het bestuur in aanmerking komende feiten en/of tot aanpassing van de dienaangaande geldende regels en richtlijnen. De opgedane ervaringen zullen bovendien van pas komen bij de totstandkoming van een bestuurlijke-boeteregeling en de bepaling van de daarvoor in aanmerking komende feiten.

Tussen het Openbaar Ministerie, de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en de betrokken ministeries worden afspraken voorbereid inzake de kwaliteit van de bewijsvoering bij de aanbidding door het bestuur van een transactie met het oog op een gegarandeerde vervolging door het Openbaar Ministerie ingeval een door het bestuur aangeboden transactie wordt geweigerd. Het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie heeft al per brief de bereidheid uitgesproken de vervolgingsverplichting onder voorwaarden via een richtlijn te verzekeren. Tot de voorwaarden die aan een artikel-37-Wed-transactie kunnen worden verbonden, behoort ingevolge artikel 36 van de Wed ook het verrichten hetgeen wederrechtelijk is nagelaten of het tenietdoen van hetgeen wederrechtelijk is verricht, alles op kosten van de verdachte. Het bestuur beschikt evenwel al over de mogelijkheid om dit te bereiken met inzet van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden, zoals bestuursdwang en last onder dwangsom. Niettemin zouden dergelijke voorwaarden bij het aanbieden van een transactie in de praktijk nuttig kunnen blijken te zijn. Een en ander vergt evenwel nader onderzoek en overleg tussen het Openbaar Ministerie en de bestuurlijke handhavingspartners, maar daarbij zal tevens aandacht worden geschonken aan de toepassing van andere reparatoire maatregelen in de Wed en de betrokkenheid daarbij van het bestuur.

In beginsel komt de opbrengst van een betaalde transactie toe aan de Staat. Bij de nadere uitwerking zal worden onderzocht of er reden is om van dit beginsel af te wijken.

Het toekennen van een strafrechtelijke transactiebevoegdheid aan het bestuur roept de vraag op hoe de verhouding zal zijn tussen het door het bestuur hanteren van die bevoegdheid enerzijds en de transactiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie en in het bijzonder de bestaande lik-op-stuk aanpak voor milieudelicten anderzijds. Voorkomen moet immers worden dat in eenzelfde situatie zowel het bestuur als het Openbaar Ministerie optreden.

De omstandigheid dat het bestuur voor een aantal overtredingen zal beschikken over de transactiebevoegdheid betekent niet dat het Openbaar Ministerie voor dergelijke delicten geen enkele transactie meer zou kunnen aanbieden. Het bestuur zal niet met uitsluiting van het Openbaar Ministerie bevoegd zijn. Met name in gevallen waarin het bestuur kampt met juridisch of bewijstechnisch gecompliceerde overtredingen zal het er voor moeten kunnen kiezen een eventuele transactie niet zelf aan te bieden maar deze aan het Openbaar Ministerie over te laten. Evenzo kan

het Openbaar Ministerie de wens hebben om in een concreet geval zelf de transactiebevoegdheid te hanteren.

Het feit dat straks zowel het bestuur als het Openbaar Ministerie over de transactiebevoegdheid beschikken, vergt dus een goede organisatie van de transactiepraktijk. Bestuur en Openbaar Ministerie zullen nauw moeten samenwerken en in een adequate informatie-uitwisseling moeten voorzien. Bij het opstellen van de tarieflijst is uiteraard uitgangspunt dat het bestuur en het Openbaar Ministerie steeds dezelfde tarieven voor de transigeerbare feiten hanteren.

De noodzaak van goede samenwerking en informatie-uitwisseling geldt evenzeer voor de delicten die in aanmerking komen voor de lik-op-stuk-aanpak. Deze aanpak is in 1996 door het Openbaar Ministerie in alle arrondissementen geïmplementeerd en wordt thans gehanteerd wanneer bewijstechnisch eenvoudige milieudelicten op heterdaad zijn geconstateerd door een (buitengewoon) opsporingsambtenaar. In zo'n geval behoeft er geen uitgebreid proces-verbaal te worden opgemaakt, maar kunnen de resultaten van het opsporingsonderzoek summier worden vermeld op een daarvoor vastgesteld formulier dat als proces-verbaal wordt ondertekend en wordt gefaxt aan het arrondissementsparket waar door of namens de officier van justitie onverwijld een afdoeningsbeslissing wordt genomen. Als de beslissing wordt genomen om een transactie aan te bieden, zorgt het Openbaar Ministerie er voor dat de verdachte binnen drie dagen een acceptgirokaart ontvangt. Indien de verdachte betaalt, wordt het verkorte proces-verbaal tevens beschouwd als definitief proces-verbaal. Indien niet wordt betaald, volgt een aanmaning. Wordt ook dan niet betaald, dan wordt alsnog door de verbaliserende ambtenaar een standaard proces-verbaal opgesteld, waarna de verdachte zo spoedig mogelijk wordt gedagvaard.

Voor de afhandeling volgens deze lik-op-stuk-aanpak kwam aanvankelijk slechts een limitatieve lijst van overtredingen in aanmerking. Na daarmee een periode ervaringen te hebben opgedaan, heeft het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie besloten de mogelijkheid voor de individuele officieren van justitie om overtredingen op basis van het verkorte proces-verbaal af te doen, te verruimen. De lijst geldt nu niet langer als limitatieve lijst. Hierdoor is het ook mogelijk om in de verschillende arrondissementsparketten een op de regionale situatie afgestemd lik-op-stuk-beleid te voeren.

Er is een tarieflijst opgesteld met behulp waarvan in concrete gevallen het te hanteren transactietarief wordt bepaald. Uit een voorlopige evaluatie blijkt dat de aanpak succesvol is.

Het vorenstaande overziend zullen er dus goede afspraken moeten worden gemaakt tussen het Openbaar Ministerie en de bestuurlijke handhavingpartners over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder het bestuur of het Openbaar Ministerie, al dan niet op basis van een verkort proces-verbaal een transactie aangaat, alsmede over de wijze waarop bestuur en Openbaar Ministerie elkaar informeren over de afdoening van zaken door hen. Een en ander past volledig in de uitvoering van de zogenaamde augustusbrief (brief van 29 augustus 1998, kamerstukken II, 22 343, nr.29).

Voor wat betreft de invoering van de bestuurlijke boete wordt nu eerst het resultaat van de werkzaamheden van de Commissie Scheltema afgewacht. Door deze commissie wordt gewerkt aan een in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de vierde tranche op te nemen algemene boeteregeling. In het voorliggende rapport Bestuurlijke boeten in het milieurecht is daarop gewezen. Naar verwachting zal in 1998 een voorontwerp verschijnen. Gebleken is dat een algemene regeling van de bestuurlijke boete tamelijk omvangrijk zal moeten zijn en vele beslis-punten kent. De onderzoekers hebben er dus op gewezen dat men zich moet realiseren dat – ingeval zou worden besloten om de bestuurlijke

boete vooruitlopend op de invoering van de boete in de Awb in de milieuwetgeving in te voeren – alle problemen rond de toekomstige Awb-regeling al in de Wet milieubeheer moeten worden opgelost terwijl de regeling in de Wet milieubeheer bij het van kracht worden van de vierde tranche Awb weer grotendeels komt te vervallen. Die moeite kan men zich besparen door te wachten met invoering op de vierde tranche van de Awb, aldus de onderzoekers. De wetgevingsarbeid kan dan intussen worden gericht op de bepaling van de milieu-overtredingen waarvoor de boete als mogelijke sanctie moet gaan gelden, de bepaling van de hoogte van de boetes en de formulering van de aanvullende bepalingen die nodig zullen zijn om de algemene Awb-regeling toepasbaar te maken op milieugebied. Met deze arbeid zal een aanvang worden gemaakt zodra het wetsvoorstel inzake de vierde tranche van de Awb is ingediend. Intussen zal het bestuur in de sfeer van de uitvoeringspraktijk alvast ervaring kunnen opdoen met het aanbieden van strafrechtelijke transacties. Op basis daarvan kan dan worden gezien wat de meerwaarde van de bestuurlijke boete zal zijn, welke delicten voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete in aanmerking komen, en welke aanpassing van de transactiepraktijk wenselijk is.

Reeds eerder heb ik u bericht dat ik de mogelijkheid van invoering van een instrument als de bestuurlijke boete niet alleen wil beperken tot het milieurecht, maar hierbij ook de handhaving van onderdelen van het ruimtelijk bestuursrecht wil betrekken. Uit (eerder) onderzoek was reeds gebleken dat de boete een effectief instrument zou kunnen zijn voor de sanctionering van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften. Het gaat hierbij in het bijzonder om overtredingen met onomkeerbare gevolgen, waarbij herstel in de vorige rechtstoestand niet of nauwelijks mogelijk is. Vooral in het buitengebied komen dergelijke overtredingen regelmatig voor.

Door de aanbevelingen van het onderhavige rapport komt het instrument van de strafrechtelijke transactie voor de sanctionering van dit soort overtredingen thans ook uitdrukkelijk in beeld.

Daarom wil ik het tijdstraject voor de voorgenomen versterking van de milieuwethandhaving benutten om de invoering van dit instrument voor de handhaving van het ruimtelijk bestuursrecht nader te bezien. Op korte termijn zal nader worden onderzocht welke stappen hiervoor noodzakelijk zijn. Hierbij is het nodig allereerst te onderzoeken of en in hoeverre de sanctionering van overtredingen van bestemmingsplannen aan de Wed kan worden gekoppeld.

In de hierna volgende toelichting op dit standpunt wordt nader ingegaan op onder meer de opzet en conclusies van het rapport, de externe consultaties die hebben plaatsgevonden alsmede de overwegingen die hebben geleid tot het standpunt als hiervoor verwoord.

Indien dit standpunt in de Tweede Kamer instemming ontmoet, dan streef ik er naar nog dit jaar een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 37 van de Wed aan de Raad van State om advies voor te leggen.

2. Toelichting op het standpunt

2.1 Inleiding

Het voorliggende rapport is het resultaat van een onderzoek dat tussen het najaar van 1996 en juli 1997 is verricht door mw. mr. G.T.J.M. Jurgens van de Universiteit Utrecht en prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels van de Vrije Universiteit.

De opdracht van het onderzoek was na te gaan hoe structuur en inhoud van een wettelijke regeling van de bestuurlijke boete op het terrein van de milieuregelgeving er uit zouden kunnen zien, daarbij uitwerking gevend

aan het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten (Kamerstukken II 1993/1994, 23 400 VI, nr. 48). In dat standpunt gaf het kabinet aan goede mogelijkheden te zien voor aanvulling van het bestaande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium (bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van de vergunning) in de milieuwetgeving en de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening met de bestuurlijke boete.

Uit eerder onderzoek («Handhaven met beleid» van mr. J.E.Hoitink en prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels) was al gebleken dat de bestuurlijke boete een effectief instrument zou kunnen zijn voor het sanctioneren van bepaalde overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften. Met betrekking tot de beboetbaar te stellen milieuvoorschriften dacht het kabinet in de eerste plaats aan bepaalde verplichtingen op grond van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer, alsmede meldingsverplichtingen, onderzoeks-, meet-, registratie- en verslagverplichtingen. Als mogelijkheden werden daarnaast genoemd vergunningvoorschriften en algemene regels voor inrichtingen, alsmede bepaalde overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften.

2.2 Opzet van het onderzoek

Om te kunnen bepalen hoe een regeling van de bestuurlijke boete op het terrein van de milieuregelgeving eruit zou kunnen zien, is allereerst onderzocht welke (soort) bepalingen in aanmerking kunnen komen voor afdoening met een bestuurlijke boete. Daarbij is gebleken dat het zeer moeilijk is om grenzen te trekken en goed beargumenteerd te bepalen welke overtredingen wel en welke niet onder het instrument van de bestuurlijke boete zouden moeten worden gebracht. Hierbij spelen immers ook andere vragen en aspecten een rol, zoals de afstemming met het strafrecht, de rechtsbescherming, de gelede normstelling in het milieurecht, decentrale handhaving, de mogelijkheid van een tarievenstelsel, de slagvaardigheid van het instrument en andere beschikbare mogelijkheden. In het kader van het onderzoek is daarom een uitgebreide inventarisatie van de milieuregelgeving verricht en is uitgebreid aandacht besteed aan alle hiervoor genoemde vragen.

Gaandeweg is er tijdens het onderzoek meer nadruk komen te liggen op de mogelijkheid van een mix van de bestuurlijke boete met een transactiebevoegdheid. De transactie is geregeld in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 36 en 37 van de Wed.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat het belangrijkste argument voor invoering van de bestuurlijke boete in de Wet milieubeheer bestaat in de completering van het bestuurlijke sanctie-arsenaal, waardoor het bestuur in meer gevallen dan nu tegen overtreders van milieuregels zou kunnen optreden en dus zijn primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving beter zou kunnen waarmaken. Vraagtekens bleken echter op zijn plaats waar het gaat om de slagvaardigheid van dit instrument. Een behoorlijke wettelijke regeling van de bestuurlijke boete vergt de nodige procedurele waarborgen bij de toepassing van de boetebevoegdheid, welke voortvloeien uit zowel het algemene bestuursrecht als het (internationale) recht.

Tegelijkertijd moet in het oog worden gehouden dat het aan het bestuur beschikbaar te stellen handhavingsinstrumentarium daadwerkelijk kan bijdragen aan een slagvaardiger bestuurlijke handhaving en met name aan het lik-op-stuk-karakter van die handhaving.

De onderzoekers stelden dat het opleggen van boeten geen sinecure is en dat de ermee gemoeide tijd en inzet buitengewoon groot zijn wanneer van de te bieden rechtsbeschermingsmogelijkheden gebruik wordt gemaakt (en er is weinig reden om aan te nemen dat daarvan geen sprake zal zijn).

Voorts meenden de onderzoekers dat in een stelsel van bestuurlijke boeten de stigmatiserende werking van het strafrecht wordt ingeruild voor een boete met slechts economische betekenis, hetgeen afbreuk doet aan de preventieve werking.

Wat er zij van deze argumenten, naar aanleiding van een en ander is besloten om in het onderzoek tevens aandacht te besteden aan de mogelijkheid om het bestuur de bevoegdheid te verlenen een transactie onder voorwaarden aan te bieden.

2.3 Conclusies van de onderzoekers

In het voorliggende rapport wordt (in hoofdstuk 11) geconcludeerd dat de bestuurlijke gereedschapskist met handhavingsinstrumenten het best kan worden gecompleteerd met een combinatie van twee instrumenten: boeten en transacties. Vervolgens is daarvan een uitwerking in twee verdedigbare varianten gegeven met de meest functionele combinaties.

- Volgens de *eerste variant* wordt de bestuurlijke boete voor als doorgaans eenvoudig en als licht te kwalificeren overtredingen in de Wet milieubeheer geïntroduceerd en wordt (op grond van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 37 van de Wed) de mogelijkheid voor het bestuur geopend om een strafrechtelijke transactie aan te bieden. Hierdoor wordt het mogelijk dat een groot aantal zaken praktisch gesproken door het bestuur kan worden afgedaan. Ingeval de door het bestuur aangeboden transactie niet wordt geaccepteerd, moet het strafrechtelijke traject van vervolging door het Openbaar Ministerie worden ingezet.
- Volgens de *tweede variant* wordt voor een veel bredere introductie van de bestuurlijke boete gekozen, dus ook voor zwaardere en complexere overtredingen. Daarenboven kan dan aan het bestuur (op een daartoe in de Wet milieubeheer te creëren grondslag) een bestuurlijke transactiebevoegdheid worden toegekend. De acceptatie van de aangeboden transactie moet daarbij tot gevolg hebben dat geen bestuurlijke boete meer kan worden opgelegd. Ingeval de aangeboden transactie niet wordt geaccepteerd, volgt dus niet het strafrechtelijke traject van vervolging door het Openbaar Ministerie zoals in de eerste variant, maar het opleggen van de bestuurlijke boete door het bestuur.

In het voorliggende rapport wordt de vraag of er een bestuurlijke-boetebevoegdheid in het milieurecht moet komen, positief beantwoord waarbij de introductie volgens de hierboven aangeduide eerste variant de voorkeur van de onderzoekers krijgt. Voor hen was de samenwerking tussen het bestuur en het Openbaar Ministerie – een handhavingsregime dat goed aansluit bij de gedachten in het rapport «Handhaven met effect» – daarbij een belangrijk argument.

2.4 Externe consultaties

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn door de onderzoekers naar aanleiding van concept-rapportages gesprekken gevoerd met (dan wel commentaren gevraagd van) vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen en andere instanties, te weten de VNG, het IPO (gezamenlijk met de provincies Utrecht en Limburg), de Unie van Waterschappen (gezamenlijk met het waterschap Veluwe), het Openbaar Ministerie, VNO/NCW en de Stichting Natuur en Milieu.

Na de afronding van het onderzoek is het rapport Bestuurlijke boeten in het milieurecht voorgelegd aan genoemde overheden en instanties met het verzoek om de bij hen levende opvattingen over het rapport en wel in het bijzonder over de in hoofdstuk 11 verwoorde conclusies kenbaar te maken.

In de van vrijwel alle aangeschreven instanties ontvangen reacties tekent zich – ingeval de boete als instrument zou worden ingevoerd – een duidelijke voorkeur af voor de hierboven beschreven eerste variant. Daarbij gebruikt vrijwel iedereen woorden als: «op kleine schaal ervaring opdoen», «op beperkte schaal», «eenvoudige zaken», «relatief lichte gevallen», «groeimodel».

In vergelijking met de reacties op de invoering van een transactie-mogelijkheid voor het bestuur, is men met betrekking tot de invoering van de boete terughoudender maar van tegenstand is geen sprake.

Ook is men het er nagenoeg over eens dat het strafrecht (nog) niet zou moeten worden uitgesloten bij invoering van de boete.

Opvallend is de vrees voor de omvang van de werkzaamheden, verbonden aan de voorbereiding van de boetebeschikking en de rechtsbescherming vanuit de Awb.

Tegelijkertijd wordt een bestuurlijke boete zonder adequate rechtsbeschermingsmogelijkheden onbestaanbaar geacht.

Bij eventuele invoering van de bestuurlijke boete acht men het aanvaardbaar om niet te wachten op regeling van de bestuurlijke boete in de Awb (vierde tranche). Zo wordt gesteld dat starten het voordeel biedt dat ervaring kan worden ingebracht bij de redactie van de Awb. Anderzijds wordt echter met nadruk gepleit om met de invoering aan te haken bij de vierde tranche en om het bestuur eerst ervaring op te laten doen met de transactiebevoegdheid en vervolgens de boete in te voeren. Deze laatste benadering wordt in het voorliggende standpunt gevolgd.

Met betrekking tot de invoering van het andere onderdeel van de eerste variant – de strafrechtelijke transactiebevoegdheid op grond van artikel 37 Wed voor het bestuur – wordt in meerdere reacties onderstreept dat dan ook duidelijke afspraken met het Openbaar Ministerie tot stand moeten komen over daadwerkelijke vervolging ingeval van weigering van het door het bestuur gedane transactie-voorstel. Ook het belang van samenwerking met het Openbaar Ministerie wordt genoemd. In enkele reacties wordt een spoedige en brede inzet van het transactie-instrument bepleit.

2.5 Ander onderzoek inzake (onder meer) de bestuurlijke boete

Tijdens de uitvoering van het onderzoek dat leidde tot het nu voorliggende rapport, is het rapport Handhaven met effect beschikbaar gekomen. In dit rapport is in het verlengde van de wens van de bestuurlijke handhavers om een lik-op-stuk-mogelijkheid te hebben, al gedacht aan het verlenen van een transactiebevoegdheid aan het bestuur. Met betrekking tot de bestuurlijke boete wordt opgemerkt dat deze de aangewezen sanctie kan zijn in gevallen waarin met het huidige instrumentarium niet kan worden opgetreden of in die gevallen waarin een reparatoire sanctie weliswaar mogelijk is maar in de gegeven omstandigheden niet wenselijk wordt geacht. Aanbeveling 59 van Handhaven met effect geeft in overweging om, naast de invoering van de bestuurlijke boete, aan milieu-toezichthouders een (gelimiteerde) transactiebevoegdheid te geven om daardoor aan het lik-op-stuk-beleid meer inhoud te geven.

Meer recent is aan de Minister van Justitie het rapport Handhaven op niveau aangeboden door de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, naar haar voorzitter wel de Commissie Michiels genoemd. In dat rapport worden met betrekking tot de eventuele invoering van een bestuurlijke boete eveneens uitspraken gedaan. Samengevat komen deze er op neer dat de wetgever zich bij toedeling van boetebevoegdheden aan het bestuur moet realiseren dat dit er, uitzonde-

ringen daargelaten, niet toe zou moeten leiden dat het strafrecht hetzij formeel wordt uitgesloten, hetzij materieel, doordat er een te geringe taak voor het Openbaar Ministerie op het desbetreffende terrein overblijft. De samenwerking met het bestuur zou daardoor aan betekenis verliezen. In elk geval mag toedeling van boetebevoegdheden of andere sanctiebevoegdheden niet leiden tot een wezenlijke beperking van de rechtsbescherming, aldus de commissie.

De commissie beveelt terughoudendheid aan bij het toedelen van bestuurlijke boetebevoegdheden, zeker waar het decentraal toegepaste bevoegdheden betreft. De commissie noemt het verschaffen van de bevoegdheid om transacties aan te bieden als mogelijkheid om de besturen van decentrale overheden een punitief getint instrument in handen te geven, maar dan «zonder de rechtsbeschermingsperikelen er om heen», aldus de commissie. Met name wordt als voordeel van de zogenaamde «Wed-transactie» genoemd dat daardoor bestuur en Openbaar Ministerie met elkaar worden verbonden.

De Commissie Michiels verwijst in haar rapport overigens naar het rapport Bestuurlijke boeten in het milieurecht waar het gaat om het transactie-instrument.

3. Verdere overwegingen bij het standpunt

Zoals ik op blz.1 van deze brief al aangaf, zal het handhavingsinstrumentarium en de toepassing daarvan worden versterkt door middel van het toekennen van een strafrechtelijke transactiebevoegdheid aan het bestuur onder voortzetting van de voor de afdoening van milieudelicten al gevolgde lik-op-stuk-aanpak, en de invoering op enige termijn van de bestuurlijke boete in de milieuwetgeving. Ik heb voorts al aangegeven dat het van groot belang is dat er met betrekking tot de rolverdeling en informatie-uitwisseling tussen het bestuur en het Openbaar Ministerie afspraken worden gemaakt. Een en ander moet deel uitmaken van de nagestreefde landelijke milieuhandhavingsstrategie. Ik mag kortheids halve verwijzen naar het daaromtrent gestelde in de brieven van 6 juni 1997, 29 augustus 1997 en 5 februari 1998 aan uw Kamer (kamerstukken II, 1996-1997, 22 343, nrs. 28, 29 en 32). Voor de keuze van een nieuw handhavingsinstrument betekent dit dat het mede beoordeeld moet worden op de mate waarin het tot samenwerking leidt. Bestuur en Openbaar Ministerie moeten de samenwerking verder gezamenlijk gestalte geven door bijvoorbeeld landelijke of regionale spelregels te formuleren voor de hantering van handhavingsinstrumenten in de praktijk.

Het is naar mijn mening ook voor het bedrijfsleven bij het zoeken naar passende vormen van zelfregulering in nauw contact met de vergunningverlenende overheid van toenemend belang dat er wordt samengewerkt tussen diezelfde overheid in de hoedanigheid van handhaver en het Openbaar Ministerie en dat er een eenduidige benadering van het bedrijfsleven plaats vindt. Vooral daar waar in toenemende mate gewerkt wordt volgens doelvoorschriften en er voldoende vertrouwen bestaat dat de betrokken bedrijven de verantwoordelijkheid voor de verdere invulling van deze voorschriften kunnen dragen, is het belangrijk dat debatten over de precieze betekenis van die voorschriften in de praktijk worden voorkomen. Voor het Openbaar Ministerie is het van belang te voorkomen dat het bij de handhaving feitelijk buiten spel wordt gezet door een te ruime omschrijving van de normen die wellicht niet meer strafrechtelijk zouden kunnen worden gehandhaafd.

Bij de invoering van de strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur moet niet uit het oog worden verloren dat het milieu een beleidsveld is waar het strafrecht zich niet uit kan terugtrekken. In voorkomende gevallen blijft de behoefte bestaan aan strafvorderlijke

dwangmiddelen of geldt de noodzaak van het kunnen opleggen van een vrijheidsstraf als argument om (ook) een strafrechtelijke aanpak mogelijk te doen zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het milieu daadwerkelijk wordt aangetast of als er over de rug van het milieu (veel) geld wordt verdiend of de volksgezondheid in het geding wordt gebracht. Handhaving is op dit beleidsveld dan ook een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van zowel het bestuur dat met de uitvoering van de regels in dat beleidsveld is belast, als het Openbaar Ministerie, waarbij beide handhavingspartners elkaar moeten aanvullen.

Voor het aan het bestuur toekennen van de bevoegdheid om een strafrechtelijke transactie aan te bieden, bestaat, gezien de ontvangen reacties, een groot draagvlak. De toepassing van dit instrument heeft, vergeleken met de bestuurlijke boete, voordelen. Deze voordelen zijn bovendien op korte termijn te realiseren, terwijl de bestuurlijke boete vanwege het enige tijd vergende invoeringstraject pas op termijn een bijdrage aan de milieuwethandhaving zal kunnen leveren.

Vastgesteld kan worden dat het door het bestuur aan een verdachte aanbieden van een transactie aanzienlijk minder administratieve werkzaamheden vergt dan het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit hangt samen met het karakter van het instrument: acceptatie van het transactievoorstel geschiedt volledig vrijwillig en de betaling van het transactiebedrag doet het recht op strafvordering van rechtswege vervallen. Wie niet wenst in te gaan op een hem gedaan transactievoorstel, kiest daarmee voor de route naar de strafrechter.

De transactie in handen van het bestuur is overigens niet alleen een snel en praktisch instrument met een vanzelfsprekende betrokkenheid van het bestuur. Een belangrijk voordeel van de transactie in handen van het bestuur vormt het feit dat er op dit punt al een praktijk van het Openbaar Ministerie is, waarbij eenvoudig kan worden aangesloten. In vergelijking met de huidige transactiepraktijk van het Openbaar Ministerie, wordt het primair voor de uitvoering van wetgeving verantwoordelijke bestuur in verdergaande mate ingeschakeld bij de handhaving van die wetgeving ingeval het zelf de transactie aanbiedt.

Al met al beschouw ik het kunnen aanbieden van een transactie als een bijdrage aan een slagvaardiger milieuwethandhaving, welke met de bestuurlijke boete in mindere mate kan worden bereikt.

Weliswaar bestaat bij het bedrijfsleven enige aarzeling over een transactiebevoegdheid in handen van het bestuur. Er is echter geen reden om aan te nemen dat het toekennen van een transactiebevoegdheid aan het bestuur zal afdoen aan het feit dat het huidige bestuurlijke optreden vaak is gericht op het, waar mogelijk, samen tot een oplossing brengen van een geconstateerde overtreding. Soms is een strafrechtelijke aanpak echter meer aangewezen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer