

Vergaderjaar 1999–2000

26 929

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Aanleiding tot het wetsvoorstel

In het Tweede Nationale Milieubeleidsplan werd geconstateerd dat het instrumentarium voor de handhaving van het milieurecht op een aantal punten verbetering behoeft. Naar aanleiding hiervan is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht. Dit onderzoek leidde tot het rapport «Handhaven met effect». Bij brief van 6 juni 1997 (kamerstukken II 1996/97, 22 343, nr. 28) is genoemd rapport aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze brief werd aangegeven op welke hoofdpunten van het kabinet op korte termijn actie te verwachten zou zijn. In vervolg daarop hebben de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), van Verkeer en Waterstaat en van Justitie aangegeven hoe zij willen komen tot verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving (brief van 29 augustus 1997 inzake de structuur en de cultuur van de milieuwet-handhaving, kamerstukken II 1996/97, 22 343 en 24 791, nr. 29, blz. 2 t/m 8).

In deze brieven zijn drie sporen uitgezet waarlangs de verbetering van de milieuwethandhaving plaatsvindt. Dit driesporenbeleid omvat verbetering van het instrumentarium (spoor 1), gezamenlijke strategiebepaling door alle betrokken handhavingsorganen (spoor 2) en structurele en systematische samenwerking op uitvoerend niveau (spoor 3).

Wat het eerste spoor betreft, werd in het rapport «Handhaven met effect» onder meer geconstateerd dat de milieuwetgeving in het algemeen geen majeur obstakel voor een effectieve handhaving vormt. Wel zijn er enkele knelpunten met betrekking tot het handhavingsinstrumentarium. Wat dat betreft bevatten de genoemde brieven vijf voornemens. Eén van die voornemens betreft de toedeling van handhavingsbevoegdheden in de milieuregelgeving. Daartoe dient het voorliggende wetsvoorstel. De overige voornemens inzake het handhavingsinstrumentarium betreffen een wetsvoorstel waarin onder meer de formele bevoegdheid voor de politie om toezicht te houden wordt geregeld, de introductie van de bestuurlijke boete in het milieurecht, een voorstel voor een milieudoorlichting van bedrijven als sanctie-instrument voor die bedrijven die het niet zo nauw nemen met de zorg voor het milieu, en tenslotte eventuele verbeteringen van het milieustrafrecht.

Wat betreft de overige voornemens en de twee andere sporen wordt korthedshalve verwezen naar de brieven van 30 september 1997 en 5 februari, 2 en 19 maart en 9 juli 1998, 5 januari en 8 september 1999 (kamerstukken II 1997/98, 22 343, nrs. 31 t/m 44).

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving beter en vooral duidelijker te regelen. Zekerheid over de vraag wie in een bepaalde situatie bevoegd tot handhaving is of zijn, is immers van essentieel belang voor een slagvaardige en effectieve handhaving. De regels omtrent de bevoegdheidstoedeling blijken in de praktijk niet voldoende duidelijk of niet volledig te zijn en tot concrete problemen te leiden. Door de toegenomen aandacht voor handhaving en handhaafbaarheid van regelgeving wordt het probleem steeds manifester. In bijlage 2 bij de genoemde brief van 29 augustus 1997 is een overzicht opgenomen van de handhavingsbevoegdheden in de milieuregelgeving en van de belangrijkste witte vlekken, onduidelijkheden en overige knelpunten op dit terrein.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de meer acute knelpunten met betrekking tot de bevoegdhedentoedeling op het terrein van de bestuursrechtelijke handhaving geregeld. Het wetsvoorstel betreft:

- een aanvulling van de Wet milieubeheer (Wm) in verband met de handhaving van de artikelen 10.2 en 10.43 van het hoofdstuk Afvalstoffen;
- een aanvulling van de Wm in verband met de handhaving van de zorgplichtbepalingen in de artikelen 1.1a en 10.3;
- een aanvulling van de Wet milieugevaarlijke stoffen in verband met de handhaving van de regels die zowel binnen als buiten inrichtingen van toepassing zijn;
- een aanvulling van de Wet bodembescherming in verband met de handhaving van de zorgplichtbepaling (artikel 13), van de saneringsregeling en van artikel 72;
- een aanvulling van de Wm in verband met de handhaving bij wisseling van bevoegd gezag.

De toedeling aan een bestuursorgaan van de bestuursrechtelijke bevoegdheden tot handhaving van de milieuwetgeving maakt dat orgaan bevoegd tot het nemen van beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang en oplegging van een last onder dwangsom jegens de overtreders van de betrokken milieuvoorschriften. Voorts beschikt dat bestuursorgaan dan over de bevoegdheid tot het nemen van een beschikking tot gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing.

Met betrekking tot de kosten die voor een bestuursorgaan zijn verbonden aan de toepassing van bestuursdwang is het volgende van belang. Deze kosten zijn verschuldigd door de overtreder tenzij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven, en kunnen van deze worden ingevorderd. Met de ingevorderde gelden worden de kosten bestreden die het bestuursorgaan heeft gemaakt om hetgeen in strijd met de betrokken milieuvoorschriften is gedaan of nagelaten, weer ongedaan te maken of alsnog te verrichten. Toepassing van bestuursdwang veronderstelt (evenals het opleggen van een last onder dwangsom en de intrekking van een vergunning of ontheffing) een bekende overtreder. Indien de overtreder niet bekend is, is het niet mogelijk om de bevoegdheid uit te oefenen aangezien er geen overtreder is jegens wie de betreffende beschikking kan worden genomen.

Maar ook indien de overtreder bekend is, kan de toepassing van bestuursdwang en het verhaal van de daarmee gepaard gaande kosten op de overtreder problematisch zijn. De overtreder kan bijvoorbeeld niet in staat zijn om met de vereiste spoed hetgeen in strijd met de betrokken milieuvoorschriften is gedaan of nagelaten, weer ongedaan te maken of

alsnog te verrichten. De overtreder zou ook onvoldoende solvabel kunnen zijn of in staat van faillissement kunnen verkeren. Er valt ook te denken aan het optreden van een bestuursorgaan bij een milieu-incident waarbij met spoed moet worden ingegrepen. Voorts is het soms de vraag hoever zich de (financiële) verantwoordelijkheid van bos- en natuurbeheerders en eigenaren van terreinen en wegen uitstrekt. In de bedoelde situaties gaat het vaak niet alleen om herstel van milieuschade maar ook om het voorkomen van nieuwe of verdere schade.

Dit wetsvoorstel biedt geen oplossing voor de situaties waarin niet bekend is wie de in het wetsvoorstel betrokken voorschriften heeft overtreden en evenmin voor de situaties waarin weliswaar de overtreder bekend is maar het verhaal van de kosten van bestuursdwang op deze een ernstig probleem vormt. Niettemin kunnen de betrokken bestuursorganen zich ook in dergelijke situaties gesteld zien voor kosten van maatregelen tot herstel van de milieusituatie of het ongedaan maken van de gevolgen van milieu-overtredingen.

Hoewel het onderhavige wetsvoorstel in feite geen betrekking heeft op dergelijke situaties is de problematiek van de financiering van herstelmaatregelen van verschillende zijden regelmatig aan de orde gesteld bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Met name de provincies en de gemeenten zien zich in de praktijk soms gesteld voor problematische situaties waarin herstelmaatregelen alleen tegen hoge kosten kunnen worden genomen.

Een oplossing voor deze problematiek moet evenwel buiten dit voorstel worden gevonden. In verband hiermee kan een onderzoek worden vermeld waarin de mogelijkheden en de noodzaak van een voorziening ter financiering van het herstel van ecologische schade zijn onderzocht. In het onderzoeksrapport Milieuschade gaat één van de gedachten uit naar het treffen van een milieuschadevoorziening als vangnet voor de gevallen waarin er geen enkele andere mogelijkheid meer bestaat tot compensatie van de milieugevolgen of tot verhaal van de schade. Een standpunt hierover wordt momenteel voorbereid. In verband hiermee zal na de zomer van 1999 overleg worden geëntameerd met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen.

§ 2. Knelpunten en onduidelikheden

De in § 1 genoemde knelpunten met betrekking tot de bevoegdheidtoedeling hangen met name samen met het feit dat het hoofdstuk Handhaving van de Wm vooral gericht is op de handhaving van regels met betrekking tot inrichtingen. Dit leidt tot problemen van tweeërlei aard. Voor niet-inrichtinggebonden regels (ook wel aangeduid als regels die gelden «buiten» inrichtingen) is niet in de regelgeving aangegeven wie belast is met de bestuur(srechtelijke) handhaving ervan. Een duidelijke hoofdregel zoals voor inrichtingen is opgenomen in artikel 18.2 Wm (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. Dat heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld op het gebied van de handhaving van artikel 10.2 of 10.3 Wet milieubeheer voor de vraag wie bestuurlijk bevoegd is, moet worden teruggevallen op de bevoegdheidsregels van de artikelen 125 Gemeentewet en 122 Provinciewet en op de vangnetbepaling in artikel 18.7 Wet milieubeheer. Op grond van de bevoegdheidsregels in de Gemeentewet en de Provinciewet zijn gemeenten en provincies bevoegd tot toepassing van bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten voor zover in de betreffende regelgeving een taak is toegekend aan deze organen. Als daarvan geen sprake is, moet worden teruggevallen op artikel 18.7 Wm, op grond waarvan de betrokken

minister bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom indien geen ander bestuursorgaan bevoegd is tot handhaving.

Daarnaast blijkt de grens tussen inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden regels (regels al dan niet «met betrekking tot een inrichting») in de praktijk soms zeer moeilijk te trekken. Als voorbeeld kunnen regels bij en krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen worden genoemd. 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.

Lange tijd is getracht de oplossing voor deze problematiek te zoeken vanuit het uitgangspunt om op wetsniveau, analoog aan het huidige artikel 18.2 Wm, voor elk voorschrift slechts één instantie te belasten met de handhavingstaak. Door de verschillende invalshoeken van de milieu-regelgeving (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, blijkt 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 Wet milieubeheer (stortverbod buiten inrichtingen), 1.1a Wm en 10.3 Wm (algemene zorgplicht en specifieke zorgplicht met betrekking tot afvalstoffen) en van artikel 13 Wet bodembescherming (specifieke zorgplicht met betrekking tot de bodem).

Daarom is gezocht naar een alternatief, onder loslating van 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. De handhavingsbevoegdheden in de milieu-regelgeving worden 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. Daarbij wordt afgezien van uitgebreide (inhoudelijke) voorrangsregelingen.

In bepaalde situaties zal er daardoor sprake zijn van overlappende bevoegdheden. De nadruk komt bij deze benadering dan ook veel meer te liggen op de wijze waarop de uitvoering van de handhaving wordt georganiseerd en op onderlinge afstemming tussen 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.

Op het belang van een goede organisatie van de uitvoering van de handhaving en een structurele samenwerking daarbij is in de in § 1 genoemde brief van 29 augustus 1997 uitvoerig ingegaan. Daarin is het kabinetsvoornemen geuit om per provincie met de betrokken bestuursorganen een bestuursakkoord te sluiten, waarin afspraken worden gemaakt over de mate van structurele samenwerking in de betrokken gebieden en de wijze waarop deze wordt ingericht. Parallel daaraan wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid om in de Wet milieubeheer een bepaling op te nemen die erin voorziet dat bij stagnatie van het samenwerkingsproces of bij gebleken ondoelmatigheden de gewenste structurele samenwerking in een bepaald gebied alsnog kan worden verzekerd.

De Raad van State heeft in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel naar voren gebracht dat het wetsvoorstel een fundamentele koerswijziging inhoudt en dat ook uit praktisch oogpunt bezwaren aan het voorstel zijn verbonden. De Raad van State voorziet vertraging in de besluitvorming of zelfs besluiteloosheid, omdat het voorstel geen voorrangregeling bevat, maar slechts bepaalt dat afspraken moeten worden gemaakt over de afstemming van de toepassing van de bevoegdheden. Voor de Raad van State verdient de mogelijkheid om alsnog uitdrukkelijk één bestuursorgaan met handhaving te belasten, nader onderzoek. Dit geldt zowel de gevallen waarin het onduidelijk is wie tot handhaving bevoegd is, als de gevallen waarvoor niet is aangewezen wie tot handhaven bevoegd is en waarvoor artikel 18.7 Wm uiteindelijk het vangnet vormt.

Naar aanleiding van het advies is het voorstel heroverwogen. Daarbij moest echter opnieuw worden geconstateerd dat het onwenselijk is om op wetsniveau te voorzien in een zodanige indeling van bevoegdheden dat voor elk voorschrift slechts één bestuursorgaan bevoegd is.

Een voorbeeld:

Het illegaal gestort zijn van afvalstoffen buiten een inrichting kan onder meer als volgt worden ingedeeld:

- naar de aard of samenstelling van het afval: gevaarlijk of niet; enkele huisvuilzakken; bouw- en sloopafval, etc.
- naar de urgentie van de situatie: is ogenblikkelijke actie vereist of niet;
- naar de omvang: gaat het om een grote hoeveelheid of niet;
- naar de locatie: binnen of buiten de bebouwde kom; binnen een milieubeschermingsgebied; in de directe nabijheid van oppervlaktewater, etc.
- naar de wijze waarop de illegale situatie zou moeten worden geredresseerd: opruimen van de afvalstoffen; legaliseren van het «werk» met een milieuvergunning of met een ontheffing op grond van artikel 10.47 Wm.

De keuze uit een dergelijke indeling kan bovendien per provincie tot verschillende (al dan niet gewenste) uitkomsten leiden. Bovendien is voor de vraag of een afvalstof bijvoorbeeld een bepaalde samenstelling heeft, eerst nader onderzoek nodig. 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 welslagen van de actie. Dan doet zich toch de vraag voor of het nog wel reëel is om voor de handhaving van het stortverbod buiten inrichtingen (artikel 10.2 Wet milieubeheer) 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. Daarbij moet dan ook nog rekening worden gehouden met bestaande bevoegdheden en belangen.

De conclusie was dan ook opnieuw dat het ondoenlijk 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 situatie. Dit zou immers leiden tot een zeer gedetailleerde regeling, waarbij de oorspronkelijke gedachte van een eenvoudig hanteerbaar systeem niet meer is terug te vinden.

Het onderhavige voorstel om verscheidene bestuursorganen gelijkelijk bevoegd te verklaren tot handhaving van niet-inrichtinggebonden regels houdt geen fundamentele koerswijziging in; het gaat in dit voorstel 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.

In de paragrafen 3 tot en met 7 worden de voorgestelde aanvullingen van de milieuwetgeving per onderdeel nader toegelicht. In § 8 wordt stilgestaan bij de aanvullende voorzieningen die nodig zijn in verband met de afstemming van de uitvoering van de handhaving door de in dit wetsvoorstel betrokken handhavingsinstanties. In § 9 wordt ingegaan op het voorgestelde artikel 8.16 Wet milieubeheer (bestuursrechtelijke handhaving van de plicht tot het verlenen van medewerking aan toezichthoudende ambtenaren). In 10 wordt het voorgestelde overgangsrecht besproken en in § 11 de reacties die met betrekking tot het ontwerpvoorstel zijn ontvangen.

§ 3. Aanvulling van de Wm in verband met de handhaving van de artikelen 10.2 en 10.43

Er bestaat onduidelijkheid over de vraag wie bevoegd is tot handhaving van artikel 10.2 Wm. Dit artikel behelst een verbod om zich van afvalstoffen te ontdoen door deze buiten een inrichting op of in de bodem te brengen. Bestuursorganen komen tot nu toe op uiteenlopende wijze tot beantwoording van de vraag wie van hen in een bepaald geval bevoegd is. In het ene geval wordt de soort afvalstof bepalend geacht. In het andere geval vindt men dat de provincie bevoegd is vanwege haar bevoegdheid tot ontheffingverlening (op grond van artikel 10.47). In § 2 is ingegaan op de verschillende criteria die de doorslag zouden kunnen geven. Een vergelijkbare vraag speelt met betrekking tot de handhaving van artikel 10.43, inhoudende een verbod om gevaarlijke afvalstoffen buiten een inrichting te bewaren, te bewerken, te verwerken of te vernietigen.

Er bestaat derhalve behoefte aan een niet voor tweeërlei uitleg vatbare toekenning van de handhavingsbevoegdheid met betrekking tot de artikelen 10.2 en 10.43. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daartoe (in artikel I, onderdeel C) in aanvulling van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer met een bepaling waarin de handhavingstaak ten aanzien van deze artikelen wordt opgedragen aan burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de waterkwaliteitsbeheerder. De betrokken handhavingsinstanties zullen onderling, structureel of ad hoc, afspraken moeten maken over de vraag welke instantie waarvoor in algemene zin of in specifieke gevallen daadwerkelijk van haar bevoegdheden gebruik zal maken.

§ 4. Aanvulling van de Wm in verband met de handhaving van de artikelen 1.1a en 10.3

Artikel 1.1a bevat de voor een ieder geldende verplichting om voldoende zorg voor het milieu in acht te nemen.

Artikel 10.3 bevat een specifieke zorgplichtbepaling ten aanzien van handelingen of nalatigheden met betrekking tot afvalstoffen. Deze zorgplicht is geformuleerd voor een ieder in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf. Situaties waarin onder meer overtreding van artikel 10.3 ten laste is gelegd, zijn bijvoorbeeld het meegeven van afvalstoffen door een installatiebedrijf aan een werknemer van dat bedrijf die het afval naar een afvalverwerker moet brengen terwijl het afval onderweg ergens door die werknemer wordt achtergelaten, en het opslaan van gevaarlijke afvalstoffen in een container voor bedrijfsafvalstoffen.

In artikel 1.1a noch in artikel 10.3 worden taken opgedragen aan specifieke bestuursorganen. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten noch het dagelijks bestuur van een waterschap kunnen dus hun aanwijzingen van toezichthoudende ambtenaren op grond van artikel 18.4 van de Wm betrekking doen hebben op de naleving van artikel 1.1a of artikel 10.3 van de Wet milieubeheer. Evenmin kan tot nog toe de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang die is neergelegd in artikel 125 van de Gemeentewet, artikel 122 van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 61 van de Waterschapswet door die bestuursorganen worden toegepast ter handhaving van artikel 1.1a of artikel 10.3 Wm. Derhalve moet worden aangenomen dat momenteel uitsluitend de Minister van VROM bevoegd is tot bestuurlijk optreden. Dit is ongewenst. In de praktijk worden immers de gemeente, de provincie, de milieu-inspectie en de waterkwaliteitsbeheerder geconfronteerd met situaties waarin – soms naast andere verplichtingen, soms zelfstandig – de zorgplicht onvoldoende wordt nageleefd. Het moet dan voor elk van hen mogelijk zijn om de zorgplicht bestuurlijk te handhaven. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een taakopdracht ter zake (artikel 1, onderdeel C).

§ 5. Aanvulling van de Wet milieugevaarlijke stoffen

Ingevolge artikel 64, tweede lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen heeft het vergunningverlenende gezag op grond van artikel 18.2 Wm tot taak zorg te dragen voor de bestuur(srechtelijke) handhaving van het ten aanzien van de betrokken inrichting bij of krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen bepaalde. Indien het niet gaat om regels «ten aanzien van de betrokken inrichting» is de betrokken minister bevoegd tot handhaving (artikel 64, eerste lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen in samenhang met artikel 18.7 Wm). In de praktijk blijkt het evenwel zeer te lastig te zijn om voor regels op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen te kunnen bepalen of er sprake is van regels «ten aanzien van een betrokken inrichting», en in het verlengde daarvan of er sprake is van een handhavingsbevoegdheid van het vergunningverlenende gezag. Het kan hierbij gaan om een groot scala van regels. Kenmerk van de in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen gestelde regels is immers dat deze niet specifiek met betrekking tot inrichtingen zijn gesteld.

Vaak is duidelijk dat het niet om inrichtinggebonden regels gaat. Als voorbeeld kunnen worden genoemd regels omtrent stoffen in producten die al dan niet ter verhandeling in een inrichting aanwezig kunnen zijn, zoals in het kader van het Cadmiumbesluit Wet milieugevaarlijke stoffen. Ook worden met het oog op een integrale beoordeling van de gevaren voor mens en milieu van die stoffen in de gehele kringloop («wie tot graf»-benadering) regels gesteld met betrekking tot de samenstelling en het in de handel brengen van stoffen, zoals dat in het kader van het kennisgevingsstelsel het geval is. In de praktijk worden dergelijke regels gehandhaafd door de Inspectie Milieuhygiëne namens de Minister van VROM. Indien het evenwel gaat om de handhaving van regels omtrent milieugevaarlijke stoffen die aanwezig kunnen zijn in installaties binnen een inrichting of anderszins betrokken zijn in de procesvoering binnen een inrichting, bestaat onduidelijkheid over de bevoegdheid van de minister. Om elke onduidelijkheid over de bevoegdheid van de minister uit te sluiten is een algemene regeling van de bevoegdheid van de betrokken minister noodzakelijk.

De in artikel II voorgestelde bevoegdheidstoedeling zal gelden naast de bestaande aanwijzing van het vergunningverlenende gezag als handhavend gezag. Dit betekent dat ten aanzien van inrichtingen zowel de vergunningverlener als de betrokken minister bevoegd zijn tot handhaving. Hiermee kan worden voorkomen dat een handhavingsbesluit

van één van beide instanties door de rechter wordt vernietigd wegens onbevoegdheid.

Een algemene bevoegdheidstoedeling aan de betrokken minister ligt in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen voor de hand. Het betreft immers regelgeving met een regio- en zelfs landgrensoverschrijdend karakter. Dit aspect hangt mede samen met de Europeesrechtelijke basis van veel regelgeving. In het merendeel van de gevallen is de Minister van VROM belast met de uitvoering van de vaak technische en ingewikkelde regelgeving (vergunning- en ontheffingverlening). In een enkel geval, zoals in het kader van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad van 23 maart 1993 inzake de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen (PbEG L 84), zijn de Europese Commissie en zelfs andere lidstaten direct betrokken bij de uitvoering van deze regelgeving, in de Europese Unie en dus ook in Nederland.

Ook is van groot belang dat de Wet milieugevaarlijke stoffen niet alleen ziet op milieubescherming, maar ook op consumenten- en arbeidsbescherming, zoals in het kader van het kennisgevingsstelsel nieuwe stoffen en in het kader van de eisen aan de verpakking en aanduiding van stoffen en preparaten. Op de naleving daarvan wordt toegezien door de Arbeidsinspectie en de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, respectievelijk de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In de praktijk zullen afspraken worden gemaakt tussen de inspectie(s) enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds over te ondernemen handhavingsacties.

§ 6. Aanvulling van de Wet bodembescherming

De aanvullingen van de Wet bodembescherming houden verband met de handhaving van de specifieke zorgplicht in artikel 13 van de wet, van de saneringsregeling en van de regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 72 van de wet. Korthedshalve wordt met betrekking tot de handhaving van de zorgplicht van artikel 13 verwezen naar hetgeen is opgemerkt in 4 van deze memorie over de handhaving van de zorgplichten in de artikelen 1.1a en 10.3 Wm.

De saneringsregeling van de Wet bodembescherming houdt onder meer in, dat van een voornemen tot saneren of het verrichten van handelingen ten gevolge waarvan bodemverontreiniging wordt verminderd of verplaatst, melding moet worden gedaan bij de provincie dan wel bij één van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. In geval van ernstige verontreiniging dient bij de melding tevens een saneringsplan te worden gevoegd. Naar aanleiding van de melding wordt door provincie of gemeente een besluit genomen over de ernst van de verontreiniging. In geval van ernstige verontreiniging wordt tevens een besluit genomen over de urgentie van de sanering en over het saneringsplan. Het goedgekeurde saneringsplan dient te worden uitgevoerd. Zo nodig kunnen bevelen worden gegeven voor onderzoek, tijdelijke beveiligingsmaatregelen en sanering.

Bij het opstellen van de saneringsregeling is ervan uitgegaan dat de provincie dan wel één van genoemde gemeenten bevoegd is tot de handhaving van de regeling, inclusief de handhaving van de eventueel gegeven bevelen. Artikel 95, tweede lid, van de Wet bodembescherming bepaalt echter dat hetgeen ten aanzien van de betrokken inrichting bij of krachtens de Wet bodembescherming is bepaald, wordt gehandhaafd door het in artikel 18.2 Wm bedoelde bestuursorgaan. Het nemen van maatregelen ter voorkoming of wegneming van nieuwe verontreiniging

binnen een inrichting valt daarmee onder de bevoegdheid van dat bestuursorgaan. Op grond van artikel 95, tweede lid, kan derhalve twijfel bestaan over de vraag of de provincie en de genoemde gemeenten wel in alle gevallen zelf het bij of krachtens de saneringsregeling bepaalde kunnen handhaven. Deze situatie wordt door provincies en gemeenten ongewenst geacht.

Voorgesteld wordt om aan artikel 95 een vierde lid toe te voegen, waarin wordt geregeld dat de provincies en de genoemde vier gemeenten, met uitsluiting van het vergunningverlenend gezag, bevoegd zijn tot bestuursrechtelijke handhaving van door hen genomen besluiten op grond van de saneringsregeling, zonder onderscheid naar het al dan niet inrichtinggebonden zijn van de regels. Daarnaast is rekening gehouden met de wijziging van de Wet bodembescherming waarbij bijzondere regels inzake sanering van de waterbodem zijn opgenomen en waarbij aan de waterkwaliteitsbeheerders taken en bevoegdheden zijn toebedeeld in geval van verontreiniging van de bodem onder rijks- of regionale wateren (Stb. 1997, 86). Het gaat hierbij om taken en bevoegdheden die normaliter toekomen aan gedeputeerde staten, provinciale staten en de Minister van VROM. In het verlengde van deze toebedeling van taken en bevoegdheden wordt in dit wetsvoorstel ook de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid aan de waterkwaliteitsbeheerders toebedeeld.

In het voorgestelde artikel 95, vierde lid, wordt een vergelijkbare regeling getroffen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 72 is vastgesteld. Hierbij moet worden gedacht aan de handhaving van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen, dat op grond van genoemd artikel is vastgesteld.

§ 7. Aanvulling van de Wm (wisseling bevoegd gezag)

Als degene die een inrichting drijft, de inrichting of de werking daarvan wil wijzigen en de inrichting als gevolg daarvan onder een ander bevoegd gezag komt te vallen, dan moet de aanvraag tot wijziging worden ingediend bij dat nieuwe gezag. De wijzigingsvergunning dient te worden aangevraagd voordat de inrichting of de werking daarvan daadwerkelijk wordt veranderd. Totdat de wijzigingsvergunning, al dan niet als revisievergunning, in werking is getreden, geldt de oorspronkelijke vergunning en blijft het oude gezag handhavingsbevoegd.

Een in de praktijk veel voorkomend probleem betreft echter de situatie waarin een inrichting door illegale uitbreiding of wijziging onder een ander bevoegd gezag komt te vallen. Op grond van het huidige artikel 18.2 Wm gaat de bevoegdheid tot handhaving op dat moment over naar het nieuwe gezag. Dit wordt in de praktijk als een onwenselijke situatie beschouwd. De instantie die de vergunning heeft verleend, beschikt namelijk over het dossier en de benodigde gegevens van de inrichting en is derhalve beter toegerust om handhavend op te treden. Bovendien gaat de handhavingsbevoegdheid na een succesvolle handhavingsactie waarbij de activiteiten van de inrichting weer in overeenstemming zijn gebracht met datgene wat door de vergunning wordt toegestaan, weer terug naar het gezag dat de vergunning heeft verleend. Dit kan zich zelfs enkele malen herhalen en leidt niet tot een efficiënte handhaving.

Ter illustratie kan worden gewezen op inrichtingen voor het verwijderen van autowrakken. Ingevolge artikel 8.2 Wm en ingevolge het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer is de gemeente bevoegd om vergunning te verlenen indien de werking van de inrichting bestaat uit de verwijdering van ten hoogste vier autowrakken. Vergunningverlening aan een inrichting voor het verwijderen van vijf of meer autowrakken behoort

tot de bevoegdheid van de provincie. De praktijk laat zien dat het nogal eens voorkomt dat op enig moment in een inrichting met vergunning van de gemeente vijf of meer wrakken aanwezig zijn: op dat moment is de provincie formeel het tot vergunningverlening en handhaving bevoegde gezag. Zodra het aantal wrakken weer is verminderd, keert ook de bevoegdheid terug naar de gemeente. Vergelijkbare situaties kunnen zich voordoen met andere inrichtingen ten aanzien waarvan de provinciale en de gemeentelijke bevoegdheid ten opzichte van elkaar zijn afgebakend door middel van een kwantitatief gegeven.

Om het knelpunt op te lossen wordt voorgesteld om voor de situatie waarbij een inrichting door een wijziging onder een nieuw bevoegd gezag komt te vallen, de bevoegdheid tot handhaving bij het oude gezag te laten, zolang geen vergunning in werking is getreden die door dat het nieuwe gezag is verleend. Hiermee wordt bereikt dat de handhavingsbevoegdheid in geval van illegale wijzigingen op hetzelfde tijdstip overgaat als nu reeds geldt voor legale wijzigingen.

Om het bovenstaande te bereiken is een aanvulling van artikel 18.2 Wm noodzakelijk. Dit geschiedt in artikel I, onderdeel B, van het voorliggende wetsvoorstel.

Het verdient aanbeveling 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. 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.

§ 8. Wijzigingen in verband met de afstemming van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden

De in de paragrafen 3 tot en met 6 toegelichte aanvullingen van de Wm, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet bodembescherming hebben tot gevolg dat er méér bestuursorganen tegelijkertijd handhavingsbevoegd kunnen zijn. Het is derhalve noodzakelijk dat de betrokken handhavingsinstanties goede en tijdige afspraken maken over de uitvoering van het feitelijke toezicht en de toepassing van hun bevoegdheden. 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.

In artikel I, onderdeel D, van het voorliggende wetsvoorstel wordt 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 moet leiden tot afspraken over de onderlinge afstemming van de inzet van handhavingsbevoegdheden. Overigens geldt de noodzaak van structurele samenwerking en afstemming ook los van het voorliggende wetsvoorstel. In § 2 van deze memorie is in verband hiermee reeds ingegaan op de in voorbereiding zijnde bestuursakkoorden en de parallel daaraan in voorbereiding zijnde wetswijziging ter zake. Het moge duidelijk zijn dat met het sluiten van de bestuursakkoorden tevens uitvoering wordt gegeven aan het voorgestelde artikel 18.3, derde lid.

Het voorgestelde artikel 18.14a Wm voorziet in een procedurele voorrangregeling. Met deze voorziening is beoogd te 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. Ingevolge artikel 18.14 Wm kunnen verzoeken betreffende onder meer de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een dwangsom worden ingediend bij het tot bestuurlijke handhaving bevoegde bestuursorgaan. Door toedoen van het onderhavige wetsvoorstel zullen er in een aantal gevallen straks meer bestuursorganen tegelijkertijd bevoegd zijn. Het gaat uitsluitend om de handhaving van de artikelen 1.1a, 10.2, 10.3 en 10.43 Wm, van de Wet milieugevaarlijke stoffen en van artikel 13 Wet bodembescherming. De verzoeker heeft in deze gevallen de keus tot welk van de bevoegde bestuursorganen hij zich richt. Voor die gevallen wordt de volgende regeling voorgesteld.

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 (zie het in artikel I, onderdeel H, van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 18.14a, eerste lid, Wm). 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. Weliswaar bevat artikel 2:3 Algemene wet bestuursrecht reeds een algemene verplichting tot doorzending en tot mededeling daarvan aan de afzender, maar die verplichting geldt alleen als het geschrift door de afzender is gezonden naar een niet-bevoegd bestuursorgaan. In dit geval gaat het echter juist om situaties waarin niet slechts één bestuursorgaan bevoegd is.

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 een ander bevoegd orgaan 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 wordt voorgesteld om de uiterste beslistermijn in deze gevallen met twee weken te verlengen (zes in plaats van vier weken; zie de in artikel I, onderdeel I, van dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 18.16, eerste lid, Wm).

Betref het voorgaande gevallen waarin de handhavingsbevoegdheid van meer dan één bestuursorgaan zou kunnen leiden tot vertraging of besluiteloosheid, ook de omgekeerde situatie zou zich kunnen voordoen. 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. Het (in artikel I, onderdeel G) voorgestelde artikel 18.9 Wm laat in een concreet geval ieders bevoegdheid bestaan totdat één van de betrokken organen daadwerkelijk van zijn bevoegdheid gebruik heeft gemaakt door het geven van een handhavingsbeschikking. Een beschikking wordt «gegeven» op het moment van haar ondertekening. Aangezien er enig tijdsverloop kan optreden tussen het geven en het bekendmaken van de beschikking, verdient het aanbeveling dat de andere bevoegde organen aanstonds in kennis worden gesteld. Volledigheidshalve wordt nog gewezen op de artikelen 5:31 en 5:36 van de Algemene wet bestuursrecht. In deze artikelen is al geregeld dat het toepassen van bestuursdwang niet mogelijk is zolang een ter zake van de betrokken overtreding reeds gegeven beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom niet is ingetrokken, en dat het opleggen van een last onder dwangsom niet aan de orde is zolang een ter zake van de betrokken overtreding reeds genomen beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet is ingetrokken.

De verdere vormgeving van de benodigde afstemming tussen handhavingspartners komt in de meergenoemde bestuursakkoorden en de parallel daaraan in voorbereiding zijnde wetswijziging aan de orde.

De voorgestelde wijziging van artikel 18.7 Wm (artikel 1, onderdeel F, van dit wetsvoorstel) strekt ertoe om de bevoegdheid van de betrokken minister(s) tot toepassing van bestuursdwang niet alleen te laten gelden voor gevallen waarin geen ander bestuursorgaan bevoegd is, maar ook voor gevallen waarin aan hem of hen de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen.

§ 9. Bestuursrechtelijke handhaafbaarheid van de plicht tot het verlenen van medewerking aan toezichthouders

Ingevolge artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een ieder verplicht om aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. In de praktijk doet zich de vraag voor of deze medewerkingsplicht behalve strafrechtelijk (artikel 184 Wetboek van Strafrecht) ook bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd.

Volgens artikel 5:22 Awb bestaat de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang slechts indien zij bij of krachtens de wet is toegekend. Dit betekent dat de Wm deze bevoegdheid zou moeten toekennen. Gelet op artikel 18.1 Wm is hoofdstuk 18 Wm (handhaving) van toepassing met betrekking tot de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wm of de in artikel 13.1, tweede lid, genoemde andere milieuwetten. Tot deze wetten behoort niet de Awb, en dus evenmin artikel 5:20 Awb. Bovendien is in een aantal andere wetten expliciet de bevoegdheid opgenomen om artikel 5:20 van de Awb bestuursrechtelijk te handhaven (zie bijv. artikel 66 van de Kernenergiewet en artikel 67 van de Drank- en Horecawet). Ook hieruit kan worden afgeleid dat de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 5:20 Awb niet begrepen is in de bevoegdheid die de Wm geeft (al dan niet in combinatie met een andere wet) om milieuwetgeving bestuursrechtelijk te handhaven.

Aangezien in de praktijk is gebleken dat er behoefte bestaat aan de mogelijkheid om artikel 5:20 Awb bestuursrechtelijk te handhaven, stel ik

voor om die bevoegdheid expliciet te regelen in een nieuw artikel 18.6 Wm (artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel).

§ 10. Overgangsrecht

Artikel IV van het wetsvoorstel bevat een voorziening voor bepaalde gevallen waarin bij het inwerkingtreden van het wetsvoorstel een handhavingsbeschikking is gegeven die op dat tijdstip nog niet onherroepelijk is geworden, namelijk voor zover het betreft de toepassing van artikel 18.2 Wm of artikel 95 Wet bodembescherming. De voorgestelde wijziging van deze artikelen zal in bepaalde gevallen leiden tot een ander bevoegd gezag. Wat betreft artikel 18.2 Wm zij daarvoor verwezen naar § 7 van deze memorie. Wat betreft artikel 95 Wet bodembescherming gaat het om twee situaties, beide besproken in § 6. Ten eerste het geval dat een gemeente als vergunningverlenend gezag ervan uitgegaan is dat zij op grond van het tweede lid van dat artikel handhavend optrad «ten aanzien van de betrokken inrichting», terwijl de handhavingsbevoegdheid volgens de voorgestelde wijziging van artikel 95, vierde lid, uitsluitend toekomt aan de provincie of één van de vier grootste gemeenten. Ten tweede het geval dat de handhavingsbevoegdheid inzake de sanering van waterbodems ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 95, vierde lid, overgaat van gedeputeerde staten, provinciale staten of de Minister van VROM naar de waterkwaliteitsbeheerder.

Met het oog op deze gevallen is in artikel IV bepaald dat artikel 18.2 Wm en artikel 95 Wet bodembescherming zoals zij luiden voor het tijdstip waarop de wijzigingswet in werking treedt, met betrekking tot een voor dat tijdstip gegeven handhavingsbeschikking van toepassing blijven totdat deze onherroepelijk is geworden.

§ 11. Reacties op het wetsvoorstel

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn reacties op concepten van het wetsvoorstel ontvangen van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen.

De VNG merkte op naar aanleiding van het aan haar voorgelegde concept, waarin de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 10.2 Wm (uitsluitend) aan de gemeenten werd opgedragen, daarmee niet akkoord te kunnen gaan. Door de VNG werd voorgesteld om het vraagstuk van de handhaving van artikel 10.2 verder te bespreken met alle betrokken partijen. Naar aanleiding van het daaropvolgende overleg is uiteindelijk besloten het eerdere uitgangspunt dat er met betrekking tot ieder voorschrift maar één instantie belast zou moeten zijn met de handhaving van bepaalde regels, in het voorliggende wetsvoorstel los te laten.

Naar aanleiding van de reactie van het IPO is – alsnog – voorzien in toedeling van de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 10.43 Wm en artikel 13 Wet bodembescherming, is de memorie van toelichting verduidelijkt op het punt van mogelijke samenloop van bestuurlijke sancties en zijn enkele wijzigingen van meer redactionele aard aangebracht. In een later stadium heeft het IPO laten weten een sterk voorstander te blijven van het aanwijzen van één bevoegde handhavingsinstantie per «witte vlek». Zoals in § 2 echter is aangegeven, is met dit doel lange tijd, maar tevergeefs, gezocht naar een in de wet op te nemen en in de praktijk eenvoudig toe te passen criterium.

Overeenkomstig de reactie van de Unie van Waterschappen is in het voorgestelde artikel 95, vierde lid, van de Wet bodembescherming de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid voor de regels inzake de sanering van de waterbodems, toebedeeld aan de waterkwaliteitsbeheerders.

De Unie van Waterschappen heeft er bovendien voor gepleit aandacht te

schenken aan het beginsel van functioneel bestuur. Aanleiding hiervoor vindt de Unie in het ontbreken van een toelichting over de reikwijdte van de voorgestelde uitbreiding van de taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur als bestuursorgaan van het waterschap dat belast is met de waterstaatkundige verzorging van zijn ambtsgebied, meer in het bijzonder met het waterkwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren. Zoals daarbij terecht wordt opgemerkt, is het niet de bedoeling dat de voorgestelde wettelijke medebewindstaak – in de mogelijkheid tot opdracht waarvan artikel 56 van de Waterschapswet uitdrukkelijk voorziet – de taakstelling van de waterschappen te buiten gaat. Beoogd is daarentegen in artikel 18.2a aansluiting te zoeken bij de bestaande taken van provincie, gemeente en waterkwaliteitsbeheerder. Voor wat betreft waterschappen ligt die taak vast in een provinciale verordening. Een waterkwaliteitsbeheerder kan zich dus bij de handhaving van de zorgplichtbepalingen beperken tot het aspect van (voorkoming van) verontreiniging van het oppervlaktewater en hoeft zich niet op te stellen als «omgevingschap».

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