

Vergaderjaar 2003–2004

**29 285**

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

**Nr. 4**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 oktober 2003 en het nader rapport d.d. 4 november 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 8 juli 2002, no. 02.003215, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Ministers van Justitie, van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur).*

*Het voorstel houdt regels in voor de samenwerking tussen overheidsorganen in het belang van een doelmatige handhaving van de milieuwetgeving. Het kent daartoe aanvullende bevoegdheden toe aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en aan de colleges van gedeputeerde staten. Het regelt tevens de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de samenwerking en verschaft de burger de mogelijkheid om invordering of effectuering van reeds genomen handhavingsbesluiten te verzoeken.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juli 2002, nr. 02.003215, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 oktober 2002, nr. W08.02.0290/V, 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 het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

#### *1. Noodzaak van het wetsvoorstel*

*Uit verschillende onderzoeken, zoals het rapport «Handhaven met effect», blijkt dat samenwerking tussen met handhavingstaken belaste overheidsorganen van groot belang is voor de effectiviteit van de handhaving. Een wettelijke regeling van deze samenwerking kan dan ook een bijdrage leveren aan een verhoging van deze effectiviteit. Het wetsvoorstel behelst een uitgebreide wettelijk geregelde overlegstructuur met daaraan toegevoegd een aantal aanvullende en bijkomende voorzieningen. De Raad van State maakt bij deze opzet een aantal kanttekeningen.*

<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 het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*In de eerste plaats valt van een wettelijk opgelegd overleg weinig te verwachten indien de overlegpartners niet uit zichzelf overtuigd zijn van de wenselijkheid van overleg en samenwerking. In de tweede plaats roept het wettelijk regelen van een dergelijke overlegstructuur op onderdelen de behoefte aan verdergaande regeling op. In punt 4 van dit advies zal daarvan een voorbeeld aan de orde komen. Zo dreigt het gevaar dat een groot deel van de beschikbare handhavingscapaciteit zich gaat richten op de overlegstructuur als zodanig en de reglementering ervan, ten koste van concrete handhavingsacties. Verder zal de toepassing van aanvullende bevoegdheden, vooral het geven van aanwijzingen, aanleiding kunnen geven tot het instellen van beroep. Zo kunnen procedures ontstaan, waarin bestuursorganen onderling verweekeld raken en die op hun beurt een aanslag doen op de beschikbare handhavingscapaciteit.*

*Het geheel overziende adviseert de Raad het voorstel nog eens kritisch te toetsen op de noodzaak en het te verwachten positieve effect van de verschillende onderdelen en het voorstel te beperken tot die onderdelen die in de opvatting van de regeling beslist noodzakelijk zijn.*

*In het navolgende gaat de Raad op enkele concrete onderdelen van het wetsvoorstel in.*

1. De Raad van State plaatst terecht een aantal kritische kanttekeningen bij de opzet van het voorliggende wetsvoorstel. De voorgestelde regeling van verplichte samenwerking, coördinatie, overlegstructuren, afspraken en aanwijzingen is inderdaad een uitgebreide, en aarzelingen met betrekking tot het te verwachten positieve effect van wettelijk opgelegde samenwerking en overlegstructuren zijn begrijpelijk. Het wetsvoorstel is daarom opnieuw kritisch op noodzaak en het te verwachten (positieve) effect ervan getoetst.

De vraag van de Raad, of de voorgestane handhavingsstructuur niet met een minder uitgebreide regeling kan worden bereikt, heeft bij deze toetsing geleid tot het schrappen van vier onderdelen uit het wetsvoorstel. Dit zijn de in de volgende artikelen van het voorstel zoals dat aan de Raad van State was voorgelegd, voorgestelde wijzigingen of nieuw voorgestelde artikelen:

- de in artikel I, onderdeel A, voorgestelde wijziging van artikel 18.1, tweede lid,
- het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.2f, ende in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikelen 18.3d en 18.3g.

Daarmee vervalt in de eerste plaats de mogelijkheid om in de Wet milieubeheer te bepalen dat artikelen van hoofdstuk 18, in dit geval een aantal van de in het wetsvoorstel voorgestelde artikelen, eveneens van toepassing kunnen worden verklaard op de handhaving van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Woningwet en de Waterleidingwet. Een dergelijke bepaling zou daartoe in de betrokken wetten moeten worden opgenomen. Bij heroverweging is evenwel gebleken dat het op dit moment te vroeg is voor de conclusie dat er wel of geen behoefte bestaat aan toepassing van artikelen uit dit wetsvoorstel op de handhaving van de genoemde wetten. In het kader van de het thans lopende «Project herijking van de VROM-regelgeving» (VROM staat voor (Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) is de behoefte hieraan nader verkend en wordt gezien hoe eventueel zou kunnen worden voorzien in een wettelijke regeling terzake.

Het nu schrappen van de voorgestelde aanvulling op artikel 18.1 staat niet in de weg aan het streven naar een zo veel mogelijk integrale handhaving van de milieu-, ruimte- en bouwwetgeving. Deze brede benadering van de handhaving was al zichtbaar geworden in de provinciale bestuursovereenkomsten milieuhandhaving, waarin de handhavingspartners de nodige ambities voor een integrale handhavingsstructuur hebben neergelegd. Verder is op rijksniveau overgegaan tot integratie van de sectorale inspecties in een Inspectoraat-Generaal VROM en is met de Tweede Kamer de afspraak gemaakt om voortaan VROM-breed te rapporteren over de voortgang van de handhaving van de VROM-wetgeving. Het is duidelijk dat naarmate de sturingsfilosofie met betrekking tot de handhaving op de drie beleidsterreinen meer eenduidig wordt, ook de wettelijke regeling van de handhaving op die terreinen aan eenduidigheid kan winnen.

In de tweede plaats is de regeling waarin een algemene plicht tot samenwerking voor alle handhavingspartners was opgenomen, geschrapt (het

voorgestelde artikel 18.2f in artikel I, onderdeel B). Voorgesteld wordt om het met deze verplichting beoogde doel op een meer specifieke, zo niet praktische wijze te benaderen, namelijk langs de weg van de in het kader van het Project professionalisering en bundeling van de (uitvoering van de) handhaving door VROM, Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) vastgestelde kwaliteitseisen voor de milieuhandhaving, die later zullen worden vastgelegd in de bij dit wetsvoorstel voorgestelde algemene maatregel van bestuur. Hierbij gaat het dan om de afspraken die de handhavingpartners moeten maken – eerst in dit project, en, later in het kader van het voorgestelde artikel 18.3b, tweede lid,- over de voorzieningen die nodig zijn om aan deze kwaliteitseisen te voldoen en te blijven voldoen. Daarbij is het mogelijk dat (door de provincies als regisseur of door de Minister van VROM als eindverantwoordelijke) wordt geconstateerd dat het hiervoor nodig is dat gemeenten en waterschappen verplicht moeten worden om met elkaar samen te werken in een milieuhandhavingdienst (zie het voorgestelde artikel 18.3e, in artikel I, onderdeel B). Het bovenstaande komt erop neer dat samenwerking een noodzakelijke voorwaarde is voor het kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen. Deze benadering maakt dat een verplichting tot samenwerking als zodanig kan worden gemist. Hierbij zij overigens vermeld dat naast het advies van de Raad ook de ontwikkelingen in het Project professionalisering aanleiding geven voor deze benadering en het te verwachten positieve effect daarvan. Ik verwijs hiervoor verder naar de memorie van toelichting.

In de derde plaats is de regeling van het landelijke coördinatie-overleg geschrapt (het voorgestelde artikel 18.3d in artikel I, onderdeel C). Strikt genomen is wettelijke regeling niet noodzakelijk voor instelling en functioneren van het beoogde overleg. Wettelijke regeling is voorts niet nodig, gelet op het reeds functionerende Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving dat halfjaarlijks onder voorzitterschap van de Minister van VROM bijeenkomt.

In de vierde plaats is de mogelijkheid vervallen dat bij provinciale verordening wordt bepaald dat afspraken die in het handhavingsoverleg zijn gemaakt over de onderlinge samenwerking en het voldoen aan de voor de handhaving gestelde kwaliteitseisen, algemene gelding krijgen voor alle betrokken tot handhaving bevoegde bestuursorganen. Een belangrijke overweging hierbij is dat het met artikel 18.3g beoogde doel – alle in de provincie werkzame handhavinginstanties houden zich aan de in de provincie gemaakte afspraken en voeren deze uit – uiteindelijk ook kan worden bereikt met de aanwijzingsbevoegdheid van het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3d (in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is aangeboden, het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 18.3e), zoals de Raad van State terecht heeft opgemerkt.

De eerdergenoemde toetsing op noodzaak en effectiviteit heeft niet geleid tot het schrappen van de andere onderdelen, waarnaar de Raad in zijn eerste opmerking verwijst. Dit betekent dat het voorgestelde artikel 18.3b gehandhaafd wordt, waarbij ik er overigens op wijs dat het eerste lid van dit artikel, betreffende het provinciale handhavingsoverleg, sinds jaren in de Wet milieubeheer staat, zij het in een enigszins andere formulering. Zoals hierboven aangegeven, is dit overleg onontbeerlijk om het met dit wetsvoorstel beoogde doel te kunnen bereiken, meer concreet: om te voldoen aan de (in het Project professionalisering en bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen) kwaliteitseisen voor de handhaving. Verder worden de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheden voor de provincie, respectievelijk de Minister van VROM, gehandhaafd. Daarbij is overigens wel de opmerking van de Raad dat dergelijke bevoegdheden kunnen leiden tot bestuursconflicten ter harte genomen, in die zin dat wordt voorgesteld om beroep tegen een aanwijzing als bedoeld in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3d en een aanwijzing als bedoeld in het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3f, eerste lid, (dit zijn de in het oorspronkelijke wetsvoorstel in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikelen 18.3e en 18.3h, eerste lid, onder a) uit te sluiten (zie de in artikel I, onderdeel D, voorgestelde wijziging van artikel 20.2, onderdeel 2). Ik acht deze keuze alleszins verdedigbaar, aangezien deze aanwijzingen het sluitstuk (ultimum remedium) zullen zijn op een lang voortraject van overleg, zowel in groter verband, in het genoemde provinciale handhavingsoverleg, als in klein verband, tussen provincie en het betreffende

bestuursorgaan of tussen minister en het betreffende bestuursorgaan. Bovendien is het geven van de concrete aanwijzing volgens het voorstel omgeven met procedurele waarborgen, zoals het (nogmaals) voeren van overleg met het betrokken bestuursorgaan. Beroep daarna is een herhaling van zetten en daarom teveel van het goede. Bovendien ben ik met de Raad van mening dat dergelijke procedures ten koste gaan van de beschikbare handhavingscapaciteit en dat acht ik ongewenst.

## *2. Uitbreiding toepassingsgebied*

*Artikel I, onderdeel A, van het voorstel leidt tot een wijziging van artikel 18.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Als gevolg hiervan zal een aantal artikelen van het wetsvoorstel, voorzover dit bij of krachtens de betrokken wet is bepaald, eveneens van toepassing zijn op de handhaving van de Waterleidingwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Woningwet. De Raad maakt hierbij drie opmerkingen.*

- a. In de eerste plaats is het, nu het hierbij gaat om regels voor de organisatie van de samenwerking bij handhaving en om het toekennen van aanvullende bevoegdheden, naar het oordeel van het college niet gewenst, dat deze toepasselijkheid krachtens de wet geregeld zou kunnen worden in plaats van bij wet.*
- b. In de tweede plaats is de Raad niet gebleken dat er tekortkomingen zouden zijn bij de handhaving van de Waterleidingwet. Het verdient in het algemeen aanbeveling de samenwerking bij handhaving te beperken tot terreinen waar dit nodig is. Het college betwijfelt of dit bij de Waterleidingwet het geval is.*
- c. Als gevolg van de voorgestelde wijziging zal het voorgestelde artikel 18.3e van toepassing worden op de handhaving van de Waterleidingwet, de WRO en de Woningwet. Artikel 18.3e voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid voor de colleges van gedeputeerde staten aan de colleges van burgemeester en wethouders of de dagelijkse besturen van waterschappen, indien dit in het belang van een doelmatige handhaving is geboden. Bij het geven van een aanwijzing houden zij rekening met het geldende provinciale milieubeleidsplan. Het is de vraag of dit laatste voorschrift voor de handhaving van de drie genoemde wetten een zinvolle bepaling inhoudt.*

*De Raad adviseert onderdeel A van artikel I te herzien, wat betreft de daarin opgenomen delegatiemogelijkheid; hij adviseert de noodzaak om de desbetreffende regels van toepassing te verklaren op de handhaving van de Waterleidingwet nader te bezien en hij adviseert het voorschrift dat bij het geven van een aanwijzing op grond van het voorgestelde artikel 18.3e rekening moet worden gehouden met het provinciale milieubeleidsplan, in de gevallen dat het gaat om handhaving van de Waterleidingwet, de WRO en de Woningwet, te laten vervallen.*

2. Zoals onder 1 is aangegeven, is hieraan tegemoet gekomen door het schrappen van de voorgestelde aanvulling op artikel 18.1.

## *3. Instelling provinciale handhavingsdienst*

*Artikel 18.3f van het voorstel maakt het mogelijk bij provinciale milieuverordening te bepalen dat een provinciale of regionale handhavingsdienst wordt ingesteld. Het artikel regelt de taken van een dergelijke dienst. Het houdt voor het instellen van een handhavingsdienst twee condities in. In de eerste plaats kan de provinciale milieuverordening dit slechts bepalen voorzover de bevoegdheid tot handhaving berust bij gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap (in de provincie). Dit is een vanzelfsprekende conditie. In de tweede plaats moet in het handhavingsoverleg, zoals bedoeld in artikel 18.3d, zijn vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de handhavingstaken in de provincie of regio onvoldoende is gewaarborgd.*

*Dit roept de vraag op wie dit in het overleg kan vaststellen – de meerderheid, alle deelnemers, een overgrote minderheid – en op welke wijze dit zou moeten gebeuren. Voor het overleg zal, nu daarin afspraken moeten worden gemaakt en daarin beslissingen van genoemde aard kunnen worden genomen, voorzien moeten worden in een reglementering. Het wetsvoorstel noch de memorie van toelichting laten zich hierover uit.*

*Verder roept de regeling van artikel 18.3f de vraag op waarom, indien nodig wordt geoordeeld dat er een provinciale of regionale handhavingsdienst totstandkomt, geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die hoofdstuk X van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) daartoe biedt. Het voordeel hiervan is dat duidelijkheid wordt geschapen over de juridische structuur van een milieuhandhavingsdienst. Weliswaar bepaalt artikel 103c Wgr dat een regeling waaraan ook provincies deelnemen, wordt opgelegd door de betrokken minister in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar het college ziet hierin geen onoverkomelijk bezwaar.*

*De Raad adviseert duidelijk te maken dat de zorg voor de coördinatie van de uitvoering voor gedeputeerde staten op grond van artikel 18.3a en de minister op grond van artikel 18.3c mede omvat de reglementering van het provinciale en nationale handhavingsoverleg in de zin van artikel 18.3b en 18.3d. Verder verzoekt het college uiteen te zetten waarom er, naast de mogelijkheden die de Wgr biedt, behoefte bestaat aan de voorziening van artikel 18.3f.*

3. De suggestie van de Raad om (meer) gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt, is ter harte genomen. Met name de meer praktische voorzieningen inzake de oprichting en inrichting van een samenwerkingsverband, zijn goed bruikbaar. Op een belangrijk punt is de Wgr echter ontoereikend, namelijk daar waar het gaat om het kunnen opleggen van een verplichting tot samenwerking (hoofdstuk X van de Wgr). Zo kunnen alleen gemeenten worden verplicht tot samenwerking, en bijvoorbeeld niet gemeenten en waterschappen. Dit maakt dat de Wet milieubeheer, als een *lex specialis*, daarin dient te voorzien. Voor het overige is de Wgr van toepassing. Het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3e (in de tekst die aan de Raad is voorgelegd, artikel 18.3f, voorgesteld in artikel I, onderdeel C) is in deze zin aangepast, hetgeen heeft geleid tot een vrijwel geheel herzien artikel. Hiermee is het niet meer nodig om een voorziening te treffen voor het tweede probleem dat de Raad op dit punt had gesignaleerd, te weten de reglementering van de handhavingsoverleggen in verband met stemverhoudingen.

*4. Uitbreiding werkingsfeer van handhavingsafspraken tot niet-partijen*  
*Het voorstel houdt in onderdeel B een nieuw artikel 18.3g in. Het artikel maakt het mogelijk, dat bij provinciale milieuverordening wordt bepaald dat afspraken die in het bestuurlijk handhavingsoverleg worden gemaakt over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan handhavingstaken, ook zullen gelden voor bestuursorganen die weliswaar met handhavingstaken zijn belast, maar geen partij zijn bij deze afspraken.*

*De Raad is niet overtuigd van de effectiviteit en van de noodzaak van deze bepaling.*

*Op grond van het voorgestelde artikel 18.2f dragen de colleges van gedeputeerde staten, van burgemeester en wethouders, de dagelijkse besturen van waterkwaliteitsbeheerders en voorts alle andere organen en ambtenaren, die met handhavingstaken zijn belast, zorg voor een goede samenwerking bij deze handhaving. Ter uitvoering van deze zorgplicht houdt het voorgestelde artikel 18.3b in dat in iedere provincie regelmatig overleg wordt gevoerd tussen de met handhaving belaste bestuursorganen. In dit overleg maken zij afspraken over de wijze van uitvoering van handhavingstaken. Het maken van afspraken veronderstelt dat de partners bij de afspraak het ergens over eens zijn. Volgens de toelichting biedt artikel 18.3g een voorziening voor het geval een bestuursorgaan het niet eens is met een gemaakte handhavingsafpraak en daarbij geen partij is. Dit vormt een extra argument voor een zodanige reglementering van het provinciale handhavingsoverleg dat er garanties bestaan voor een zorgvuldige en evenwichtige gang van zaken bij het maken van afspraken. De te maken afspraken hebben echter betrekking op de uitvoering van handhavingstaken. Zij voorzien dus in een actief optreden. Indien een bestuursorgaan om voor hem doorslaggevende redenen niet toetreedt tot een handhavingsafpraak, mag worden betwijfeld of een voorschrift in de provinciale milieuverordening dat deze afspraak ook voor hem geldt, veel effect zal sorteren. Veel meer ligt het dan voor de hand dat gedeputeerde staten gebruik maken van de in artikel 18.3e voorziene aanwijzingsbevoegdheid. Deze behoeft niet alleen betrekking te hebben op de handhaving in concrete gevallen, maar kan ook zijn gericht op het tot stand brengen van*

*een structurele samenwerking of het treffen van kwaliteitsverbeterende maatregelen. Verder zouden gedeputeerde staten in het uiterste geval gebruik kunnen maken van hun bevoegdheden op grond van de taakverwaarlozingsregeling van artikel 124 van de Gemeentewet. Tegen deze achtergrond rijst de vraag in welke leemte artikel 18.3g beoogt te voorzien. Het college adviseert de noodzaak van artikel 18.3g te heroverwegen.*

4. Zoals onder 1 is aangegeven, heeft heroverweging plaatsgevonden, hetgeen heeft geleid tot het schrappen van het voorgestelde artikel.

*5. Ministeriële vordering tot toepassing van handhavingsbesluit*  
*Onderdeel D van het wetsvoorstel voorziet in artikel 18.8a, op grond waarvan de betrokken minister de bevoegdheid krijgt om van gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap te vorderen dat zij een handhavingsbesluit nemen en uitvoeren. Indien het bestuursorgaan geen gevolg geeft aan de vordering kan de minister op grond van het derde lid het handhavingsbesluit zelf treffen. Indien hij tot dit laatste overgaat komen, volgens het vierde lid, de kosten verbonden aan de uitvoering van dit handhavingsbesluit voor rekening van het bestuursorgaan dat geen gevolg heeft gegeven aan de vordering.*

*De Raad vreest dat wanneer aan deze laatste bepaling bij de toepassing van bestuursdwang uitvoering wordt gegeven, er in de praktijk complicaties ontstaan. Regel is op grond van artikel 5.25 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat de overtreder de kosten verbonden aan de toepassing van bestuursdwang is verschuldigd. Indien de minister, ingeval een decentraal orgaan geen gevolg geeft aan een vordering, tot uitoefening van bestuursdwang overgaat rijst de vraag op wie de kosten hiervan in de eerste plaats worden verhaald; op het decentrale lichaam, waarvan het bestuursorgaan geen gevolg heeft gegeven aan de vordering of op de overtreder. De Raad adviseert dit punt nader te regelen.*

*Hierbij moet worden bedacht, dat weliswaar tegen het vorderingbesluit als zodanig, vanwege een in onderdeel F voorziene aanpassing van artikel 20.2, tweede lid, (Wm), voor het bestuursorgaan geen beroep openstaat, maar dat moet worden aangenomen dat voor het bestuursorgaan wel verzet mogelijk zal zijn tegen de invordering van de kosten door de minister. Dan ontstaat de ongewenste situatie dat in een burgerrechtelijke verzetsprocedure een bestuurlijk conflict wordt uitgevochten over de noodzaak van handhaving in een concreet geval. Overigens regelt het wetsvoorstel niet hoe de minister deze kosten zou kunnen invorderen.*

*Het college adviseert artikel 18.8a, vierde lid, opnieuw te bezien.*

5. De opmerkingen van de Raad bij de regeling in het vierde lid van het voorgestelde artikel 18.8a, betreffende het kostenverhaal in het geval een minister, na een niet opgevolgde vordering tot handhaving zelf tot handhaving overgaat, hebben ertoe geleid dat voor de regeling hiervan zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is bepaald dat de kosten van de bestuursdwang of de invordering van de dwangsom op de overtreder kunnen worden verhaald (artikel 5:25 en 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht). Deze kosten kunnen ingevolge die artikelen worden ingevorderd bij een dwangbevel door het bestuursorgaan dat de bestuursdwang heeft toegepast. In de bijzondere situatie van artikel 18.8a, derde lid, ligt het echter voor de hand om niet de minister, maar het nalatige bestuursorgaan met deze invordering te belasten. Dit betekent dat de door de minister gemaakte kosten worden verhaald op het nalatige bestuursorgaan (artikel 18.8a, derde lid) en dat het aan het nalatige bestuursorgaan wordt overgelaten om deze kosten te verhalen op de overtreder.

*6. Verzoek tot effectuering of invordering*

*Het bestaande artikel 18.16 Wm regelt dat een beschikking op een verzoek om handhaving, dat op grond van artikel 18.14 door ieder aan een bestuursorgaan kan worden gericht, zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na het verzoek wordt gegeven. Het artikel wordt thans aangevuld met een regeling die er in voorziet dat degene die om handhaving heeft verzocht, het bestuursorgaan dat een handhavingsbesluit heeft genomen, kan verzoeken om een beschikking tot effectuering onderscheidenlijk invordering te nemen.*

*In de eerste plaats rijst een terminologische kwestie. Het ten uitvoer leggen van een aanzegging bestuursdwang houdt een feitelijk optreden in, terwijl het invorderen van verbeurde dwangsommen naar geldend recht niet berust op een beschikking. Ook de regeling van de vierde tranche Awb<sup>1</sup> brengt daarin – zoals zij nu luidt – geen verandering. In het verlengde hiervan rijst de vraag, welke situatie ontstaat wanneer het bestuursorgaan niet reageert op een verzoek tot tenuitvoerlegging of invordering. Nu er hierbij geen sprake is van het nemen van besluiten, is er evenmin sprake van een fictieve weigering waartegen beroep openstaat. Al met al levert de invoering van deze mogelijkheid om het bestuursorgaan iets te verzoeken, maar een zeer beperkte bijdrage aan de rechtspositie van de burger bij het handhaven van het milieurecht.*

*De memorie van toelichting wijst erop dat het onwenselijk is om uitvoerings- of effectueringsbeschikkingen in te voeren, omdat hiermee een nieuw voor beroep vatbaar besluit wordt geïntroduceerd. De Raad onderschrijft dit standpunt. Voorzover de memorie van toelichting op andere plaatsten suggereert dat tegen effectuerings- of invorderingsbeschikkingen wel beroep open zou staan, dient deze te worden aangepast. Dit brengt het college ertoe te adviseren de voorgestelde regeling achterwege te laten. Zoals ze nu luidt, levert ze geen wezenlijke bijdrage aan de rechtspositie van de burger. Aan een regeling die een dergelijke bijdrage wel zou leveren, zijn bezwaren verbonden uit een oogpunt van een verdere complicatie van het besluitvormingsproces en de rechtsbescherming.*

6. Na ampel beraad is de suggestie van de Raad om de voorgestelde aanvulling van artikel 18.16 achterwege te laten, overgenomen. Zowel de door de Raad geuite bezwaren als het inzicht dat het hier om (het oplossen van) een probleem van meer algemene aard gaat, te weten het niet effectueren van handhavingsbeschikkingen, liggen aan deze beslissing ten grondslag. Het niet effectueren van een handhavingsbeschikking, terwijl de overtreding voortduurt, is in z'n algemeenheid frustrerend: het is niet goed voor het milieu noch voor de geloofwaardigheid van het bevoegd gezag. Dit geldt zowel voor handhavingsbeschikkingen die zijn gegeven na een verzoek van een derde, als voor die ambtshalve door het bevoegd gezag zijn gegeven. Gezocht is dus naar een andere mogelijkheid om te bewerkstelligen dat een bestuursorgaan een gegeven handhavingsbeschikking doorzet.

Die mogelijkheid is gevonden in de sfeer van de voorstellen tot wijziging van de Wet milieubeheer en andere wetten in verband met enerzijds de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM en anderzijds de verbetering van de doelmatigheid van de gegevensverstrekking aan die inspectie met het oog op toezicht. Te dier zake is op 20 maart 2002 een wetsvoorstel ingediend (Kamerstukken II 2002/03, 28 744, nrs. 1–3). In artikel 18, onderdeel J, van dat wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 21.3 van de Wet milieubeheer te wijzigen in die zin dat de Minister van VROM de bevoegdheid krijgt tot het opstellen van een ministeriële regeling, waarin geregeld kan worden dat bepaalde, daarbij aan te geven (uitvoerings- en handhavings)gegevens moeten worden verstrekt aan het Inspectoraat-Generaal VROM, in het kader van het tweedelijfstoezicht. Indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, ben ik voornemens in die regeling in ieder geval te bepalen dat gegevens moeten worden verstrekt over de stand van zaken met betrekking tot gegeven handhavingsbeschikkingen, en voorzover dat aan de orde is, een opgave van de redenen waarom (nog) niet tot effectuering is overgegaan. Via het Inspectoraat-Generaal komen deze gegevens in het overleg, bedoeld in artikel 18.3b. In dat overleg kunnen de redenen dan worden besproken, in het bijzijn van de bestuursorganen die het betreft; niet zozeer om verantwoording af te leggen, maar om te bezien of er vanuit het overleg ondersteuning kan worden gegeven aan die bestuursorganen. Ook kan het zijn dat in het overleg wordt geconcludeerd dat gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheid die in het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 18.8a wordt geboden, om een vordering te geven aan het betreffende bestuursorgaan. Mogelijk zouden in dat overleg ook richtlijnen kunnen worden ontwikkeld over het geven van handhavingsbeschikkingen in het algemeen en het effectueren daarvan in het bijzonder. Mijn verwachting is dat dergelijke richtlijnen die bestuursorganen een gevoel van zekerheid kunnen geven bij het durven zetten van de stap naar effectuering. Mogelijk kunnen dergelijke richtlijnen ook een

---

<sup>1</sup> Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht Vierde tranche, Den Haag Sdu uitgevers, 1999.

rol spelen bij de beoordeling die de verzetsrechter geeft over de feitelijke uitvoering van de effectuering.

Overigens verwacht ik ook dat de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen regeling van de professionalisering van de handhaving tot gevolg heeft dat het minder vaak zal voorkomen dat handhavingsbeschikkingen niet worden geëffectueerd. Een planmatige en programmatische inzet van de handhavingsbevoegdheden zou immers ook moeten inhouden dat bestuursorganen die een handhavingsbeschikking geven dat ook heel bewust doen en met de bedoeling om die te effectueren; derhalve geen symbolische handhavingsbeschikkingen nemen.

Het schrappen van de voorgestelde regeling heeft tevens geleid tot het schrappen van de daarop betrekking hebbende passages in de memorie van toelichting.

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

7. De redactionele kanttekeningen zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het voorstel een aantal juridisch-technische en redactionele verbeteringen aan te brengen. Dit betreft de volgende verbeteringen en aanpassingen in de volgende artikelen:

- Het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3:  
De inhoud die de algemene maatregel van bestuur ten minste moet bevatten, is thans omschreven in een tweede lid dat in verband met het schrappen van met schrappen van enkele onderdelen (zie hierna) niet langer nader is onderverdeeld. Bovendien zijn de woorden «strategisch» en «programmatisch» ingevoegd, om duidelijk te maken dat de voorgestelde algemene maatregel van bestuur geen regels mag bevatten over de inzet van handhavingsbevoegdheden in een individueel geval. In het verlengde van het schrappen van de voorgestelde algemene plicht tot samenwerking (het in artikel I, onderdeel B, van het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgestelde artikel 18.2f ) is ook bij de omschrijving van de inhoud van de algemene maatregel van bestuur de plicht tot samenwerking geschrapt. Voorts is het vierde lid (in het oorspronkelijke voorstel was dit het derde lid) redactioneel aangepast en uitgebreid met het voorschrift dat de aan de orde zijnde regeling van de Minister van VROM tot stand komt in overeenstemming met de betrokken ministers.
- Het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3b (in het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit artikel opgenomen in artikel I, onderdeel C):  
De tweede en derde volzin van het eerste lid zijn omwille van de leesbaarheid verplaatst naar het tweede lid. Het oorspronkelijke tweede lid is aangemerkt als derde lid.
- Het in artikel I, onderdeel B, opgenomen artikel 18.3d (in het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 18.3e):  
In het eerste lid, tweede volzin, is «zij» voor de duidelijkheid vervangen door: gedeputeerde staten. De formulering van het tweede en vijfde lid is omwille van een eenheid in de VROM-wetgeving in overeenstemming gebracht met de formulering die wordt gehanteerd in het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 2.
- Het in artikel I, onderdeel B, opgenomen artikel 18.3f (in het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 18.3h):  
In het eerste lid is onderdeel c geschrapt omdat de Wgr reeds voorziet in een regeling van gelijke strekking. De formulering van het tweede, vijfde en zevende lid (tweede tot en met vierde lid oud) is om dezelfde reden als vermeld bij artikel 18.3d in overeenstemming gebracht met de formulering die wordt gehanteerd in het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening). Voorts wordt met het nieuwe vierde lid beter aangesloten op de Wgr (zie voor de aansluiting op de Wgr verder punt 3). Tenslotte zijn nog enkele redactionele verbeteringen aangebracht.
- Het in artikel I, onderdeel C, opgenomen artikel 18.8a (in het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit artikel opgenomen in artikel I, onderdeel D):



- Ook in artikel 18.8a is de formulering in overeenstemming gebracht met de formulering die wordt gehanteerd in het hierboven reeds vermelde wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (zie verder bij de artikelen 18.3d en 18.3f). Daarmee is tevens tegemoetgekomen aan een opmerking van de Raad over het vierde lid.
- Het in artikel I, onderdeel D, opgenomen artikel 20.2, tweede lid (in het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit artikel opgenomen in artikel I, onderdeel F):  
Het aan artikel 20.2, tweede lid, toe te voegen onderdeel f is aangepast naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State over het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 18.8a, vierde lid. Voorts wordt nu, zoals hierboven is toegelicht onder punt 1, voorgesteld een nieuw onderdeel g toe te voegen (aanwijzingsbevoegdheden). Bovendien wordt voorgesteld een nieuw onderdeel h toe te voegen. Hiermee wordt beroep tegen de in het voorgestelde artikel 18.3e, eerste lid, voorgescreven verklaring van geen bezwaar uitgesloten.
  - Het in artikel I, onderdeel E, opgenomen artikel 20.4 (in het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit artikel opgenomen in artikel I, onderdeel G):  
De voorgestelde wijziging van artikel 20.4, onder b, diende te worden aangepast om een aantal redenen. In de eerste plaats konden de artikelen betreffende de aanwijzingsbevoegdheden worden geschrapt, aangezien in artikel I, onderdeel D, wordt voorgesteld geen beroep open te stellen tegen deze aanwijzingen. Toegevoegd is de aanwijzing op grond van het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3, eerste lid, eerste volzin (aanwijzing treffen gemeenschappelijke regeling). Tegen deze aanwijzing is (in navolging van de Wgr) wel beroep mogelijk en is het in verband met de effectiviteit van de aanwijzing noodzakelijk dat een dergelijke aanwijzing direct in werking kan treden. Wat betreft artikel 18.8a is verduidelijkt dat het hier om het derde lid gaat.
  - Naast deze wijzigingen is een nieuw artikel II toegevoegd:  
Het aan de Raad van State voorgelegde artikel II is vernummerd tot artikel III. Het nieuwe artikel II bevat een evaluatiebepaling. Ik verwijs hiervoor naar de memorie van toelichting.
  - Het oorspronkelijke artikel II is in verband met het in te voegen nieuwe artikel II vernummerd tot artikel III; in dat artikel zijn de volgende wijzigingen aangebracht:  
De bepaling inzake de inwerkingtreding van het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3f, eerste lid, onder b (in het oorspronkelijke wetsvoorstel het in artikel I, onderdeel C, voorgestelde artikel 18.3h, eerste lid, onder b), betreft nu ook het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 18.3e, eerste lid. Deze aanvulling is nodig in verband met de samenhang tussen de beide artikelen.
  - Voorts is na het schrappen van de in artikel I, onderdeel A, van het oorspronkelijke wetsvoorstel voorgestelde aanvulling op artikel 18.1, tweede lid, de ondertekening van het wetsvoorstel door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit overbodig geworden en derhalve geschrapt. Ten slotte is de memorie van toelichting enerzijds naar aanleiding van het advies van de Raad en anderzijds in verband met de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sinds het voorleggen van het wetsvoorstel aan de Raad van State ingrijpend gewijzigd.

*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, mede namens mijn de ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 22 oktober 2002, no. W08.02.0290/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel 18.2f niet spreken van de waterkwaliteitsbeheerders, maar van het dagelijks bestuur van een waterkwaliteitsbeheerder.
- In artikel 18.3e, vijfde lid, niet spreken van burgemeester en wethouders onderscheidenlijk dagelijks bestuur, maar van gemeente en waterschap; in artikel 18.3h, zesde lid, niet van gedeputeerde staten, maar van provincie.