

Vergaderjaar 1996–1997

22 343

Handhaving milieuwetgeving

24 791

Subsidieverlening Tankercleaning Rotterdam

Nr. 29

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, VAN VERKEER EN WATER-
STAAT EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 augustus 1997

Op 11 juni 1997 hebben de commissies voor Verkeer en Waterstaat, voor VROM en voor Justitie aangegeven in september een plenair debat te willen voeren met de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van VROM en van Justitie over de rapporten «Schoon Schip Maken» (24 791, nrs. 3 en 4), «Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties» (24 715, nrs. 1 en 2) en «Handhaven met effect» met de daarbij behorende kabinetsreactie (22 343, nr. 28). Na dit debat zal door uw Kamer een besluit worden genomen over een eventueel nader onderzoek naar de structuur en cultuur van het huidige controle- en handhavingsbeleid op het gebied van milieuregelgeving.

Voorafgaand aan dit debat stellen wij het op prijs u inzicht te geven in een aantal relevante activiteiten die door ons worden ondernomen ter verbetering van de handhaving van milieuwet- en -regelgeving.

Daarbij zullen wij u eerst informeren over de in gang gezette activiteiten met betrekking tot de havenontvangstinstallaties die volgen uit de twee hierboven vermelde rapporten inzake Tank Cleaning Rotterdam. Vervolgens zullen wij ingaan op vervolgacties in het kader van het rapport «Handhaven met effect», waaronder de structuur en cultuur van de handhaving in meer algemene zin en onze voornemens inzake de verbetering van de samenwerking tussen de handhavingpartners.

Havenontvangstinstallaties

Zoals u bekend is, werd het rapport «Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangst-installaties» in 1996 uitgebracht door de Algemene Rekenkamer. De aanleiding voor het onderzoek van de Rekenkamer waren geconstateerde milieudelicten en subsidiefraude bij Tank Cleaning Rotterdam (TCR). Het rapport heeft een vervolg gekregen in het Eindadvies Subsidieverlening Tankercleaning Rotterdam van de werkgroep-Blaauw en het rapport «Schoon Schip Maken» van een

delegatie uit de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor VROM onder voorzitterschap van de heer Biesheuvel.

Bij brief van 12 juli 1996 aan uw commissies hebben ondergetekenden aangegeven dat in de discussie over TCR dient te worden uitgegaan van de vraag hoe het mogelijk is geweest dat een bedrijf als TCR, ondanks het toezicht dat daarop werd uitgeoefend, in staat is geweest om de overheid gedurende een lange periode op grote schaal te misleiden en op welke wijze een herhaling van de TCR-affaire in de toekomst kan worden voorkomen. Vervolgens is in die brief een negental acties aangekondigd. De stand van zaken van de acties geven wij weer in bijlage 1 bij deze brief.

Over de huidige situatie ten aanzien van de havenontvangstinstallaties in meer algemene zin bent u door de Minister van Verkeer en Waterstaat afzonderlijk geïnformeerd bij brief van 1 april 1997 met de tussen-rapportage van de commissie-Hoogland. De eindrapportage is eind 1997 te verwachten. Over de gang van zaken rond de rechtsopvolger van TCR, Dapemo/VVW, zijn de commissies voor Verkeer en Waterstaat, voor VROM en voor Justitie eveneens door haar recent per brief van 28 augustus 1997 geïnformeerd met daarbij de rapportages van Coopers en Lybrand en de stuurgroep VVW.

Handhaven met effect

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 werd een onderzoek gehouden onder leiding van prof. mr. drs. F. C. M. A. Michiels van de Vrije Universiteit dat leidde tot het rapport «Handhaven met effect». Bij brief van 6 juni 1997 (Kamerstukken 22 343, nr. 28) heeft de Minister van VROM het rapport aan de Tweede Kamer aangeboden.

In deze brief werd meegedeeld dat het Kabinet de conclusies van het rapport in grote lijnen onderschrijft. De 69 aanbevelingen in het rapport met betrekking tot het vergroten van de effectiviteit van de handhaving richten zich tot alle handhavingsactoren. De betrokken instanties zullen zich een oordeel vormen over de aanbevelingen, en deze waar mogelijk en gewenst implementeren. Zodra het overzicht aangaande dit implementatietraject verkregen is, zullen wij u hierover nader informeren.

Voorts werd in de brief aangegeven op welke hoofdpunten van de zijde van het Kabinet op korte termijn actie is te verwachten:

Er wordt doorgedaan met het verbeteren van het instrumentarium voor de handhaving.

In de brief van 6 juni is een vijftal voornemens inzake het instrumentarium genoemd.

Op één van deze onderwerpen willen wij nader ingaan. Het betreft de toedeling van handhavingsbevoegdheden in de regelgeving. In de brief is aangegeven dat een wetsvoorstel in voorbereiding is waarbij de bevoegdheden voor bestuurlijke handhaving beter en vooral duidelijker worden geregeld. Zekerheid over de vraag wie in een bepaalde situatie bevoegd is tot handhaving is van essentieel belang voor een slagvaardige en effectieve handhaving. De regels omtrent de bevoegdhedentoedeling blijken in de praktijk echter niet in alle gevallen voldoende duidelijk of volledig te zijn en tot problemen te leiden. Op een aantal plaatsen in de milieuregelgeving is nog onvoldoende duidelijk aangegeven wie verantwoordelijk is voor het toezicht en de handhaving.

De problematiek kan grofweg in twee categorieën worden onderscheiden.

1. Ten aanzien van niet-inrichtingsgebonden regels (ook wel aangeduid als regels die gelden «buiten inrichtingen») is niet consequent in de regelgeving aangegeven wie belast is met de bestuurlijke handhaving van deze regels. Een duidelijke hoofdregel zoals die voor inrichtingen is opgenomen in artikel 18.2 van de Wet milieubeheer (waarbij het bevoegd gezag dat de vergunning verleent ook verantwoordelijk is voor de handhaving) ontbreekt voor niet-inrichtingsgebonden onderwerpen.

2. Daarnaast is de grens tussen inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden regels, waarvoor verschillende instanties zijn belast met de handhaving, in de praktijk soms zeer moeilijk te trekken. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de besluiten op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen, waarin regels kunnen zijn opgenomen omtrent stoffen in produkten die ter verhandeling in een inrichting aanwezig kunnen zijn.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van «witte vlekken», onduidelijkheden en knelpunten.

Lange tijd is getracht de oplossing voor deze problematiek te zoeken vanuit het uitgangspunt om, analoog aan artikel 18.2 van de Wet milieubeheer, voor elke situatie 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 produkten voor transport etc.) en de verscheidenheid aan instanties die betrokken zijn bij de uitvoering ervan, blijkt het onmogelijk te zijn om vast te houden aan dit uitgangspunt met behoud van de eenvoud van het systeem. De werkelijkheid is immers niet op te delen in allerlei «invalshoeken». In een bepaalde situatie kunnen meer regels van toepassing zijn, zodat voor alle mogelijke «kruispunten» moet worden aangegeven welke regel voorrang heeft.

Daarbij moet dan ook nog rekening worden gehouden met bestaande bevoegdheden en belangen. Dit zou leiden tot een zeer gedetailleerde regeling, waarbij de oorspronkelijke gedachte van een eenvoudig hanteerbaar systeem niet meer is terug te vinden.

Daarom is gezocht naar een alternatief, waarbij het tot nu toe gehanteerde uitgangspunt dat in elke situatie maar één instantie belast moet zijn met de handhaving van bepaalde regels, los wordt gelaten.

De handhavingsbevoegdheden in de milieuregelgeving zouden op zodanige wijze kunnen worden toegedeeld dat er geen «witte vlekken» meer bestaan ten aanzien van de vraag wie bevoegd is tot handhaving. Daarbij wordt dan afgezien van uitgebreide voorrangregelingen.

In bepaalde situaties zal er dan sprake zijn van overlappende bevoegdheden. De nadruk komt bij deze benadering veel meer te liggen op de organisatie van de uitvoering van de bevoegdheden en in voorkomende gevallen op onderlinge afspraken door de betrokken handhavingsorganen over de toepassing van de bevoegdheden en over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is. Hieronder gaan wij hierop nader in.

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.

Vanwege de complexiteit van de materie zal voor de korte termijn worden volstaan met een beperkt wetsvoorstel waarbij de meest acute knelpunten worden opgelost. Het gaat daarbij met name om het regelen van de bestuurlijke bevoegdheden tot handhaving (het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom) van artikel 10.2 Wet milieubeheer (verbod om zich te ontdoen van afvalstoffen buiten een

inrichting), van de artikelen 10.3 Wet milieubeheer en artikel 13 Wet bodembescherming (zorgplichtbepalingen), alsmede van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming (betreft diverse artikelen). Ook zal worden geregeld dat – naast provincies en gemeenten – de betrokken Ministers (d.w.z. de Ministers van VROM, VWS en SZW) bevoegd zijn tot handhaving van de bij of krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) gestelde regels. Deze ministeriële bevoegdheid, onder meer gewenst in verband met het vaak landsgrensoverschrijdende karakter van de regelingen krachtens de Wms, is nu formeel-juridisch nog beperkt tot situaties waarin het om niet-inrichtinggebonden situaties gaat. Het wetsvoorstel zal op zeer korte termijn in procedure worden gebracht.

Met betrekking tot de rolverdeling tussen het bestuur en het Openbaar Ministerie zal de ontwikkeling van een landelijke strategie worden bevorderd.

Het Kabinet acht het gewenst dat met betrekking tot de rolverdeling tussen het bestuur en het Openbaar Ministerie een landelijke handhavingsstrategie wordt ontwikkeld.

Hierbij zal acht worden geslagen op de in het rapport Handhaven met effect ontwikkelde criteria, die aangeven welk handhavingsinstrument in welke situaties het meest effectief kan worden ingezet. Het Kabinet zal bevorderen dat deze criteria in het kader van de LCCM nader worden uitgewerkt als onderdeel van een landelijke handhavingsstrategie. Op dit punt komen wij hierna terug.

De verdeling van bestuurlijke bevoegdheden tot toezicht op de naleving van regelgeving en de wijze waarop dit toezicht is georganiseerd, worden onder de loep genomen.

Het derde spoor betreft de wijze waarop de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden tot toezicht op de naleving van regelgeving en handhaving is georganiseerd. Het gaat hierbij om de wijze waarop de handhaving en de samenwerking tussen de handhavingspartners is georganiseerd. Mede gelet op de nadruk die door uw commissies is gelegd op dit onderwerp naar aanleiding van het TCR-dossier, gaan wij hier uitgebreider op in.

Zoals reeds eerder opgemerkt, kenmerkt de Nederlandse handhavings-situatie op het terrein van de milieuregelgeving zich door een relatief grote verscheidenheid aan handhavingsorganen. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving onderdeel is van de bredere verantwoordelijkheid, die bestuursorganen dragen voor regulering van onderscheiden delen van het milieubeleid. Zo zijn de handhavingsbevoegdheden gekoppeld aan het bevoegd gezag voor de verlening van vergunningen voor inrichtingen, dat ook verdeeld is over verschillende bestuursorganen. De aanwezigheid van meerdere handhavingsorganen is bevorderlijk voor de naleving van de gestelde regels. Wel stelt dit eisen aan de toerusting en deskundigheid van elk der organen, alsmede aan de wijze waarop zij gezamenlijk de handhavingsstructuur vormen. Met name in situaties waarbij er verschillende instanties zijn die zich op hetzelfde terrein bewegen of waarbij er sprake is van elkaar rakende verantwoordelijkheden en bevoegdheden, vraagt dit om goede onderlinge samenwerking en afstemming. In het verleden zijn er tal van acties uitgevoerd om hiertoe te komen, zowel op uitvoerend als op strategisch niveau. Op uitvoerend niveau is er in toenemende mate sprake van samenwerking op regionaal niveau tussen de betrokken handhavingsorganen, waarbij het driehoeksoverleg en de zogenaamde coördinatie- en informatiepunten (CIP's) goede ontwikkelingen zijn. Ook met betrekking tot de samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instanties zijn vorderingen gemaakt. Als voorbeeld

noemen wij het basismodel dat het Openbaar Ministerie in samenwerking met de politie heeft ontwikkeld voor het opzetten van handhavingsteams of handhavingsverbanden op regionaal niveau. Dit basismodel heeft inmiddels de steun gekregen van de VNG. Binnen afzienbare tijd zal het worden besproken in de regio's.

Op strategisch niveau heeft de oprichting en het functioneren van de Landelijke Coördinatie commissie Milieuwethandhaving (LCCM) geleid tot een aanzienlijke verbetering van de afstemming en informatie-uitwisseling tussen de bij de handhaving betrokken instanties. In die zin zijn er in de afgelopen periode duidelijke verbeteringen opgetreden in de organisatie van de uitvoering van het handhavingsbeleid. De grondslag daarvoor is de onmiskenbare bereidheid van elk der betrokken instanties daaraan een bijdrage te leveren. Toch zijn er nog te veel aanwijzingen dat het niet goed genoeg gaat met de handhaving.

Voor het Kabinet is dit reden om langs de volgende lijnen te werken aan verbetering.

Gezamenlijke strategiebepaling

In de eerste plaats achten wij het van belang dat de gezamenlijke handhavingsorganen op een aantal onderwerpen komen tot een gezamenlijke strategiebepaling. Nu nog worden inzet en resultaat met betrekking tot het handhavingsbeleid in hoge mate bepaald door de strategie die elk van de betrokken handhavingsorganen voor zichzelf formuleert. Wij menen dat een gezamenlijke strategische visie van de handhavingsorganen zal leiden tot een verbetering van de structuur en een resultaat dat meer is dan de som der delen. Hierbij zullen ook de afspraken over de rolverdeling tussen bestuur en Openbaar Ministerie, zoals genoemd onder punt 2, worden betrokken. Aan de LCCM zal worden verzocht een dergelijke strategie binnen zes maanden voor te bereiden en deze aan ons aan te bieden.

Om een indruk te geven van hetgeen waaraan in dit kader wordt gedacht, noemen wij de volgende onderwerpen:

- de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het gezamenlijk na te streven handhavingsdoel en het daarbij behorend adequate uitvoeringsniveau;
- criteria en kwaliteitseisen ten behoeve van de hantering van het handhavingsinstrumentarium en de afstemming van taken in de uitvoeringspraktijk door respectievelijk de bestuurlijke handhavingsorganen enerzijds en in de relatie tussen bestuur, Openbaar Ministerie en politie anderzijds;
- vergunningverlening en handhaving als functies die, om ongewenste vermenging van verantwoordelijkheden te voorkomen, nadrukkelijk moeten worden onderscheiden, met de daaruit voortvloeiende consequenties voor de organisatie van de uitvoeringspraktijk;
- preventieve en repressieve handhaving als qua vereiste deskundigheid te onderscheiden taken in de handhaving en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de uitvoeringspraktijk;
- (voorwaarden voor) gezamenlijke programmering, organisatie en regie, als middelen om te komen tot vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van de handhavings-inspanningen;
- de rol, taken, samenstelling en positie van de LCCM, de provinciale en regionale milieuoeverleggen, de relatie tot het overleg tussen DGM, Unie van Waterschappen, IPO en VNG (DUIV) en de wijze waarop gewenste sturing door de LCCM door de bevoegde instanties kan worden geïmplementeerd.

Naar structurele samenwerking

Voorts willen wij de komende tijd nadrukkelijk aandacht schenken aan verbetering van samenwerking tussen handhavingsorganen op uitvoerend niveau. Onder erkenning van het feit dat er in de afgelopen tijd al veel tot stand is gebracht op het gebied van samenwerking, geldt dat deze initiatieven in het algemeen nog te weinig een structureel karakter hebben. Wij hechten aan goed geïnstitutionaliseerde, structurele samenwerking op het gebied van de handhaving van milieuregels om een aantal redenen.

In de eerste plaats is dit de enige manier om regelgeving te handhaven waar sprake is van (internationale) ketenproblematiek. Deze problematiek doet zich bijna altijd voor bij de regelgeving op het gebied van afvalstoffen, stoffen en producten. Ook het onderscheid inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden, waardoor er vaak sprake is van elkaar kruisende bevoegdheden, doet zich hier voor. Hierboven hebben wij al gewezen op de problematiek van de toedeling van bestuurlijke bevoegdheden, die slechts adequaat kan worden opgelost bij het bestaan van bestuurlijke afspraken over samenwerking.

In de tweede plaats kan niet altijd van elk afzonderlijk handhavingsorgaan worden verwacht dat men voldoende kennis en deskundigheid in huis heeft om het brede terrein van de handhaving van milieuregelgeving te bestrijken. Dit kan zowel te maken hebben met de omvang van de betrokken organisatie, als met de complexiteit van de materie.

In de derde plaats zijn er de elementen van doelmatige inzet van overheidsmiddelen en een geloofwaardig en effectief extern overheids-optreden. Deze elementen vragen om afstemming en coördinatie, bij voorkeur op basis van gezamenlijke programmering waar dat aangegeven is.

Naar onze mening dienen deze argumenten ertoe te leiden dat in Nederland landsdekkend sprake is van structurele samenwerking. Deze kenmerkt zich door de aanwezigheid van een gebiedsgerichte handhavingsstructuur, in welk kader tenminste afspraken worden gemaakt over regionale samenwerking, de uitoefening van bevoegdheden en taken, de aansturing en prioriteitstelling en de informatieverschaffing. Bij de structuur dienen alle in het geding zijnde bestuurlijke handhavingsbevoegdheden te worden betrokken, en dient er afstemming te zijn met de uitvoering van de handhavingstaken door het Openbaar ministerie en de politie. De vorm waarin de structuur gestalte krijgt, de omvang van het gebied dat wordt bestreken en de mate van intensiteit van samenwerking wordt in principe aan de bevoegde organen overgelaten.

Wij zullen de provinciale besturen, die op grond van artikel 18.3 van de Wet milieubeheer een coördinerende taak hebben bij de bevordering van een doelmatige handhaving van de milieuregelgeving, verzoeken een inventarisatie uit te voeren naar de mate waarin reeds sprake is van structurele samenwerking en naar de mate waarin dit (nog) niet het geval is, doch – op grond van bovenstaande overwegingen – dit wel het geval zou moeten zijn. Uiteraard zal dit in goed overleg met andere bevoegde gezagsinstanties moeten gebeuren.

Op grond van deze inventarisatie en de standpuntbepaling daarover, nemen wij ons voor om per provincie met de betrokken bestuursorganen een bestuursovereenkomst te sluiten, waarin afspraken worden gemaakt over de mate van structurele samenwerking in de betrokken gebieden en de wijze waarop deze wordt ingericht.

Wij menen dat op deze wijze, met instandhouding van bevoegdheden en de verscheidenheid aan handhavingsorganen, een lopende ontwik-

keling zal worden gestimuleerd, die waar nodig zal leiden tot versterking van de samenwerking en afname van de soms toch wel zichtbare vrijblijvendheid waarmee deze is omgeven. Vooralsnog menen wij dat dit via de bestuurlijke weg, door middel van bestuursovereenkomsten, kan worden gerealiseerd.

Dit neemt niet weg dat wij een wetsvoorstel zullen voorbereiden om in de Wet milieubeheer een bepaling op te nemen, die erin voorziet dat bij stagnatie van het proces of bij gebleken ondoelmatigheden de structurele samenwerking in een bepaald gebied door ondergetekenden kan worden verzekerd.

Informatievoorziening

Een derde punt dat om aandacht vraagt is de informatievoorziening. Hoewel ook hier de afgelopen tijd reeds het nodige tot stand is gebracht, zoals de gezamenlijke voortgangsberichten aan het Parlement, menen wij dat met name op het uitvoerende niveau nog verbetering mogelijk is van de wederzijdse informatie-voorziening tussen bij de feitelijke handhaving betrokken instanties. Zo leert de praktijk dat het nog te vaak voorkomt dat het ene handhavingsorgaan niet op de hoogte blijkt van acties en voornemens van het andere orgaan, gericht op hetzelfde object. Het externe optreden van de overheid kan door afgestemd optreden worden versterkt.

De al eerder genoemde regionale CIP's kunnen ook bij de operationele informatie-uitwisseling een uitstekende rol vervullen. Het is daarbij van belang grondig na te gaan om welke informatie het gaat en hoe deze het beste kan worden uitgewisseld. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt uiteraard bij de betrokken instanties, maar wij zullen nagaan hoe wij kunnen bijdragen aan het realiseren van een zekere eenheid in de uitvoeringscultuur op dit punt.

Tenslotte

Met het voorgaande hopen wij u voldoende te hebben geïnformeerd over de voornemens met betrekking tot verbetering van de handhavingsstructuur. Wij benadrukken dat er voor een belangrijk deel sprake is van voortbouwen op in het verleden ingeslagen wegen. De ervaring en inzichten die kunnen worden ontleend aan de in de inleiding genoemde rapporten zijn mede aanleiding geweest voor een intensivering via de beschreven aanpak. Deze aanpak kan slechts slagen wanneer alle betrokkenen in het handhavingsveld zich hierachter scharen en voor inzetten.

De duidelijke verbeteringen die de afgelopen tijd waarneembaar zijn en de initiatieven die daaraan verder bijdragen zullen naar onze overtuiging leiden tot een adequate handhaving van de regulering op milieugebied.

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

bij de brief van de ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat en Justitie over de structuur en cultuur van de milieuwethandhaving

Stand van zaken van de acties die worden uitgevoerd als follow-up van de TCR-affaire.

In vervolg op de brief van 12 juli 1996 aan de voorzitters van de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat, VROM en Justitie wordt uitwerking gegeven aan de negen actiepunten die uit die brief kunnen worden gedestilleerd. Hieronder wordt steeds de inhoud van het actiepunt genoemd, gevolgd door de stand van zaken.

1. Taxatie bestuurlijke risico's bij beperkte toelating van afvalstoffenbedrijven

Actie:

«Uit het voorgaande wordt geleerd dat de overheid, die vanuit doelmatigheidsoverwegingen op een bepaalde deelmarkt (zoals i.c. de HOI) slechts een beperkt aantal bedrijven toelaat, zich er wel bewust van moet zijn dat zij zich aldus in een positie brengt, waarin aan haar vrijheid van handelen afbreuk wordt gedaan. De risico's die van dat laatste het gevolg zijn, dienen grondig te worden getaxeerd, waarbij dient te worden nagegaan of die risico's verantwoord kunnen worden beheerst in het kader van de vergunningverlening en handhaving. Indien er onvoldoende garanties zijn voor een verantwoorde en rendabele bedrijfsvoering in de particuliere sector, mede gelet op de implicaties van het uitgangspunt dat «de vervuiler betaalt», dan zal naar andere wegen moeten worden gezocht om de noodzakelijke activiteiten, met een grotere rol voor de overheid zelf, uit te voeren.»

Stand van zaken:

Er is opdracht gegeven aan de faculteit Bestuurskunde van de TU Twente om een in de praktijk hanteerbaar toetsingkader te ontwikkelen dat kan worden gebruikt om de gevolgen van de bestuurlijke keuzes zichtbaar te maken bij de beperking van de toelating van het aantal bedrijven in de afvalverwerkingssector. Het toetsingskader zal tevens handreikingen bevatten voor de beheersing van op grond van het toetsingskader onderkende bestuurlijke risico's. Het onderzoek wordt begeleid door de meest betrokken departementen en andere overheden. Het toetsingkader zal begin 1998 beschikbaar zijn.

2. Inventarisatie alternatieve verwijderingsstructuren en knelpunten in zeehavens

Actie:

«Bij deze stand van zaken moet de vraag onder ogen worden gezien of de structuur van de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen aan de hand van de affaire TCR moet worden gewijzigd. Om deze vraag te beantwoorden wordt een ambtelijke werkgroep ingesteld, onder voorzitterschap van de hoofd directeur Water van Rijkswaterstaat, dhr. ir. J. Hoogland. De door deze werkgroep te formuleren voorstellen zullen bij de implementatie redelijkerwijs moeten verzekeren dat herhaling van misstanden als bij TCR wordt voorkomen.»

Stand van zaken:

Bij brief van 1 april jl. heeft u van de Minister van Verkeer en Waterstaat een tussenrapportage ontvangen. De Commissie-Hoogland is vervolgens gevraagd om een nadere uitwerking te geven aan de oplossingsrichtingen die in deze tussenrapportage worden geschetst. Tot die oplossingsrichtingen behoren onder andere het werken met eenduidige criteria ten

aanzien van scheiden en mengen van afvalstoffen, het creëren van een doorzichtige inzamel- en verwijderingsstructuur en het terugdringen van prikkels voor financiële fraude. De eindrapportage wordt eind 1997 verwacht.

3. Doorlichting vergunnings- en nalevings situatie bij afvalbedrijven met een verhoogd nalevingsrisico

Actie:

«In het verlengde daarvan [= actie 6.] zal door de Inspectie Milieuhygiëne de vergunnings situatie ten aanzien van bedrijven in de afvalbranche met een duidelijk verhoogd risico worden doorgelicht in overleg met de bevoegde gezagen. (...) Naast de ontwikkeling van nieuwe instrumenten dienen de vergunningverlening en de handhaving meer te worden toegespitst op de specifieke risico's van en de context waarin een bedrijf of bedrijfstak opereert. Om dit goed te kunnen uitvoeren zullen wij ook een methodiek van risico-analyse ontwikkelen ten behoeve van de vergunningverlening en de handhaving ten behoeve van selectie in vergunningverlening en en handhaving.»

Stand van zaken:

Bij de eerstgenoemde (deel)actie wordt onder andere de vergunningen situatie in beeld gebracht en wordt beoordeeld of deze vergunningen voldoende dekkend zijn en of deze handhaafbaar zijn. In totaal zullen 10 bedrijven worden onderzocht. Van vijf bedrijven zullen binnenkort de resultaten bekend worden. De eindrapportage wordt in december 1997 verwacht.

Als tweede (deel)actie zal een methodiek van risico-analyse worden ontwikkeld ten behoeve van de selectie in de vergunningverlening en handhaving, toegespitst op de context van de bedrijfstak. Op 25 juni van dit jaar heeft daartoe een expertmeeting betreffende risico-analyse plaatsgevonden. Eind 1997 zal de eindrapportage plaatsvinden.

4. Deskundigheidsbevordering op landelijk niveau

Actie:

«Te zelfder tijd is duidelijk dat een verdere vergroting van de deskundigheid van het toezicht bij complexe, risicovolle bedrijven noodzakelijk is. Het gaat daarbij naar ons oordeel om zodanige deskundigheidsvereisten dat alleen bij een voorziening op landelijk niveau gewaarborgd kan worden dat deze in voldoende mate ontwikkeld en ook daadwerkelijk ter beschikking kunnen worden gesteld. Daarom heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten een deskundigenpool op landelijk niveau te formeren.

Ook de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal verzekeren dat, nauw gelieerd aan het Milieubijstandsteam, dan wel als onderdeel daarvan, de Inspectie Milieuhygiëne op landelijk niveau dergelijke ondersteuning adequaat aan de regio's kan bieden.»

Stand van zaken:

Uit een eerste inventarisatie is inmiddels gebleken dat op veel terreinen wordt gewerkt aan de totstandkoming van deskundige samenwerkingsverbanden. In het kader van deze actie wordt de mogelijkheid verkend van een landelijk team van deskundigen, behorend tot de formatie van de betrokken organisaties, dat op projectbasis complexe en/of risicovolle bedrijven diepgaand controleert, naast of in aanvulling op het reguliere toezicht door de bevoegde instanties. Deze actie zal volgens planning in december 1997 worden afgerond.

5. Gecoördineerd toezicht op risicovolle bedrijven

Actie:

«Met betrekking tot het gecoördineerde toezicht wordt aan de LCCM gevraagd om in samenspraak met de decentrale toezichthoudende instanties te onderzoeken hoe aan dat toezicht op welk aggregatieniveau systematisch vorm gegeven kan worden.»

Stand van zaken:

Bezien wordt in hoeverre de positie van de LCCM moet worden versterkt. Hierbij wordt onder andere gedacht aan een sterkere regiefunctie. Door een interdepartementale werkgroep zal een voorstel aan de Landelijke Coördinatie Commissie Milieu (LCCM) worden voorbereid om te komen tot een gecoördineerd toezicht op risicovolle bedrijven. Het streven is erop gericht dit voorstel in juni 1997 in de LCCM te brengen, waarna daarover wordt gecommuniceerd met de betrokken handhavingspartners.

Medio 1997 zal bekend zijn of dit voorstel door de andere handhavingspartners zal worden ondersteund. In januari 1998 zal deze actie worden afgerond.

6. Samenwerking bij vergunningverlening aan havenontvangstinstallaties

Actie:

«Ten aanzien van samenwerking/afstemming en handhaafbaarheid van de WVO-vergunningen en de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer voor deze bedrijfstak zullen wij nagaan hoe de stand van zaken thans is en bevorderen dat tekortkomingen worden opgeheven.»

Stand van zaken:

Een rapportage met inventarisatie, knelpunten en aanbevelingen voor verbetering van vergunningverlening is inmiddels gereed. De aanbevelingen betreffen onder andere het afvalstoffenbeleid, de acceptatie en verwerking van afvalstoffen, de afstemming met andere bevoegde instanties en de relatie tussen vergunningverlening en handhaving. In dit rapport is tevens voorzien in een halfjaarlijkse evaluatie ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen. Een eerste evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden.

Daaruit is gebleken dat de aanbevelingen doorwerking beginnen te krijgen. Belangrijkste aandachtspunt nu is de verdere concretisering van de verbetering van de vergunningverlening aan havenontvangstinstallaties.

7. CIP Kustwacht Noordzee

Actie:

«Ter verbetering van de coördinatie tussen handhavingsactiviteiten op zee en in de havens wordt nog in 1996 een Coördinatie- en Informatiepunt (CIP) op het Kustwachtcentrum ingericht.»

Stand van zaken:

Het CIP op het Kustwachtcentrum is ingericht. Deze actie is derhalve afgerond.

8. Informatie-uitwisseling tussen bestuur en openbaar ministerie

Actie:

«Voor een optimaal resultaat zullen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden aanvullend op of gelijktijdig aan elkaar moeten worden ingezet.

Een goede afstemming tussen bestuur en OM is daarvoor noodzakelijk; om te beginnen zal het bestuur het OM tijdig van geconstateerde overtredingen op de hoogte moeten brengen. Wij zullen bevorderen dat de hiervoor geschetste aanpak door de bevoegde gezagen wordt geïmplementeerd.»

Stand van zaken:

Het maken van heldere afspraken over informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties zal gebeuren aan de hand van een op te stellen informatieplan. Door een extern bureau zal onder begeleiding van Justitie, V&W, VROM en Interprovinciaal Overleg (IPO) een informatieplan worden opgesteld, dat moet leiden tot bestuurlijke afspraken via de LCCM. Het gaat om heldere afspraken over de uitwisseling van noodzakelijke informatie tussen de bevoegde gezagsinstanties. In de tweede helft van 1997 zal duidelijk worden of gecoördineerd toezicht een haalbare optie is. Dit plan zal naar verwachting in januari 1998 worden afgerond. Daarnaast zijn over dit onderwerp bouwstenen aangeleverd ten behoeve van het opstellen van het NMP3.

9. Project aanpak probleembedrijven Rijnmondgebied

Actie:

«In de regio Rijnmond worden soortgelijke plannen (soortgelijk aan actie 3.) ontwikkeld.»

Stand van zaken:

Dit project heeft als doelstelling een goed samenwerkende samenwerkingsvorm («Handhavingsstructuur Probleembedrijven Rijnmondgebied»), waarmee de kans op structurele milieuovertredingen in het Rijnmondgebied wordt verkleind. Op dit moment wordt een aantal verkennende onderzoeken uitgevoerd. Het ligt in de verwachting dat binnen enkele maanden een nieuwe samenwerkingsvorm operationeel kan zijn. Het einde van dit project wordt derhalve eind 1997/begin 1998 verwacht.

bij de brief van de ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat en Justitie over de structuur en cultuur van de milieuwethandhaving

Handhavingsbevoegdheden milieuregelgeving: overzicht belangrijkste witte vlekken, onduidelijkheden en overige knelpunten

In het onderstaande wordt per wet een overzicht gegeven van de bepalingen waarvoor de handhavingsbevoegdheid niet (zgn. witte vlekken) of onduidelijk is geregeld en waarvoor dus in de wetgeving een voorziening zou moeten worden getroffen.

Enkele opmerkingen vooraf:

Effectgerichte normstelling kan buiten beschouwing blijven, omdat dergelijke normen zich niet rechtstreeks tot de burger richten.

Artikel 18.2 van de Wet milieubeheer legt de handhavingstaak ten aanzien van inrichtingen bij het bestuursorgaan dat de vergunning verleent of waaraan de melding moet worden gericht.

Het is van belang om erop te wijzen dat wanneer in een wet aan gemeenten, provincies of waterschappen een bevoegdheid wordt toegekend of een opdracht tot uitvoering wordt gegeven ingevolge art. 125 van de Gemeentewet resp. art. 122 van de Provinciewet resp. art. 61 van de Waterschapswet automatisch een handhavingsbevoegdheid ontstaat. Over het algemeen gaan specifieke bevoegdheidstoekenningen in bijzondere wetten vóór op de bepalingen van de organieke wetten.

Voorts is in artikel 18.7 van de Wet milieubeheer een vangnet-bevoegdheid opgenomen voor «Onze betrokken Minister» voor de gevallen waarin geen ander bestuursorgaan bevoegd is tot handhaving.

1. Wet milieubeheer, hoofdstuk Afvalstoffen

Het hoofdstuk Afvalstoffen bevat allerlei bepalingen waarbij het aangrijpingspunt niet is het reguleren van de milieugevolgen van een inrichting. Voor al deze bepalingen is in de Wet milieubeheer geen specifieke regeling getroffen ten aanzien van de handhavingsbevoegdheid. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid op de volgende punten.

Voor sommige bepalingen is onduidelijk of artikel 18.2 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

Bij algemene gebods- en verbodsbepalingen waarin geen taak is toebedeeld aan een bepaald bestuursorgaan is aansluiting bij de handhavingsbevoegdheid op grond van de Gemeentewet resp. de Provinciewet niet mogelijk. Voor sommige bepalingen levert toepassing van artikel 18.7 van de Wet milieubeheer wel het gewenste resultaat op (handhavingsbevoegdheid bij de Minister), voor andere bepalingen leidt dit juist tot een ongewenst resultaat.

Het gaat onder meer om de volgende bepalingen:

- Bepalingen die handelingen buiten inrichtingen betreffen, zoals het stortverbod van artikel 10.2, en artikel 10.43. In deze bepalingen wordt geen bestuursorgaan genoemd. Toepassing van artikel 18.7 leidt niet tot het gewenste resultaat.

- Bepalingen die naar hun aard zowel binnen als buiten een inrichting van belang zijn, zoals regels inzake de afgifte van afvalstoffen.

Onduidelijk of artikel 18.2 van toepassing is. Er wordt geen bestuursorgaan genoemd.

- Bepalingen die los staan van het inrichtingenregime, zoals bepalingen inzake inzameling en vervoer van afvalstoffen. In sommige gevallen wordt een bestuursorgaan genoemd.

- Bepalingen ten aanzien van producten: artikelen 10.4, 10.5, 10.6, 10.8, 10.9. Hierbij leidt toepassing van artikel 18.7 tot de gewenste bevoegdheid van de Minister.

- Artikel 10.47: bevoegdheid voor verschillende bestuursorganen om

onthefing te verlenen van allerlei verbodsbepalingen zowel binnen als buiten inrichtingen.

2. Wet milieugevaarlijke stoffen

Veel amvb's op grond van deze wet zijn niet inrichtings specifiek. Over het algemeen gelden ze zowel binnen als buiten inrichtingen. Voor zover bepalingen kunnen worden aangemerkt als regels ten aanzien van inrichtingen is artikel 18.2 van de Wet milieubeheer van toepassing. De handhavingsbevoegdheid van de Minister is formeel-juridisch op grond van artikel 18.7 van de Wet milieubeheer beperkt tot situaties waarin artikel 18.2 niet van toepassing is, dus voor niet-inrichtingsgebonden regels. Vaak is het echter lastig om vast te stellen of daarvan sprake is, waardoor onduidelijkheid bestaat over de handhavingsbevoegdheid. Bijvoorbeeld bij regels omtrent milieugevaarlijke stoffen die aanwezig kunnen zijn in installaties binnen een inrichting of anderszins deel uitmaken van de procesvoering in een inrichting. Met het oog op effectieve handhaving is het wenselijk om ondubbelzinnig vast te stellen dat in dergelijke gevallen naast het in artikel 18.2 bedoelde gezag, ook de Minister bevoegd is tot handhaving.

3. Wet bodembescherming

Veel uitvoerende taken zijn toebedeeld aan gemeenten en provincies. Voor inrichtingen geldt de hoofdregel van artikel 18.2 van de Wm. Voor regels die gelden buiten inrichtingen zijn geen specifieke handhavingsbevoegdheden toebedeeld, dus voor zover geen taken zijn toegekend aan gemeenten of provincies is er sprake van witte vlekken. Het is ook niet in alle gevallen duidelijk of aansluiting kan worden gezocht bij de handhavingsbevoegdheid van de Gemeentewet resp. de Provinciewet.

Indien aangenomen moet worden dat artikel 18.7 van de Wet milieubeheer van toepassing is, betekent dit dat de handhavingsbevoegdheid bij de betrokken Minister ligt. Dit is over het algemeen niet de bedoeling geweest bij de totstandkoming van de betrokken bepalingen.

Het gaat onder meer om de volgende bepalingen:

* Amvb's op grond van de artikelen 6-12: meestal zijn taken toebedeeld aan gemeenten en een enkele keer aan de provincie. Bevoegdheid moet worden afgeleid uit Provinciewet en Gemeentewet.

* Zorgplichtbepaling artikel 13: geen bestuursorgaan genoemd.

* Artt. 27 en 28: in het verlengde van art. 13 geldt een meldingsplicht aan GS in geval van verontreinigde bodem en bevoegdheid voor GS tot het bevelen van maatregelen. Op grond van de Provinciewet moet bevoegdheid GS worden aangenomen voor handhaving buiten inrichtingen. Voor zover het gaat om inrichtingen moet het bevoegd gezag op grond van artikel 18.2 Wm handhaven (echter de melding geschiedt aan GS!).

* Artt. 30 e.v., regeling ongewone voorvallen: GS voeren deze regeling uit, maar zijn niet aangewezen als handhavend gezag buiten inrichtingen. Bevoegdheid op grond van Provinciewet.

Er zijn bepalingen waar het onderscheid «inrichtingsgebonden regels of niet» geen rol speelt of zou moeten spelen voor de vaststelling van de handhavingsbevoegdheid. Wanneer echter geen specifieke voorzieningen zijn getroffen ten aanzien van de handhavingsbevoegdheid bestaat onduidelijkheid of artikel 18.2 van de Wet milieubeheer van toepassing is.

* Artt. 36 e.v., saneringsparagraaf: uitvoering in handen van GS, maar niet aangewezen als handhavend gezag. Ten aanzien van inrichtingen bestaat onduidelijkheid of deze paragraaf moet worden beschouwd als

regels ten aanzien van de inrichting. Ten tijde van de totstandkoming van de regeling is er vanuit gegaan dat GS hun eigen saneringsbevel kunnen handhaven. In de praktijk bestaat echter onduidelijkheid of GS wel over de bevoegdheid hiertoe beschikt. Bevoegdheid GS buiten inrichtingen op grond van de Provinciewet. Het is gewenst om aan GS een «integrale» handhavingsbevoegdheid toe te kennen voor de hele saneringsregeling zonder onderscheid naar inrichtingsgebonden regels of niet.

Hetzelfde geldt voor art. 72 amvb verplicht bodemonderzoek.

* Artt. 63a e.v., sanering waterbodems. Handhavingsbevoegdheid via organieke wetten en artikel 18.7 van de Wm voor de Minister van V&W voor Rijkswateren.

4. Wet inzake de luchtverontreiniging

Op basis van hoofdstuk 3 van deze wet kunnen regels worden gesteld aan toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen. Voor zover taken zijn toegekend aan provincies en gemeenten geldt een handhavingsbevoegdheid op grond van de Provinciewet en Gemeentewet. Handhavingsbevoegdheid van de betrokken Minister moet worden gebaseerd op artikel 18.7 van de Wm. Indien toestellen e.d. zich bevinden in een inrichting kan mogelijk overlappend optreden met het bevoegd gezag voor de inrichting op grond van artikel 18.2 van de Wm.

Op basis van hoofdstuk 5 «Voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden» kan de Commissaris der Koningin maatregelen voorschrijven. Op grond van de Provinciewet is de CdK bevoegd tot handhaving van de regels die hij uitvoert. Voor zover het inrichtingen betreft moet voorrang worden gegeven aan artikel 18.2 van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat de CdK voor inrichtingen geen handhavende maatregelen kan nemen.

Hoofdstuk 6, artikel 60: de Minister kan t.a.v. het gebruik van onroerende zaken een gedoogplicht opleggen. Handhavingsbevoegdheid via artikel 18.7 van de Wm. Onduidelijk of ook artikel 18.2 van de Wm van toepassing is.

Op grond van artikel 86 kan bij amvb vrijstelling of door de Kroon ontheffing worden verleend met het oog op defensiebelangen. Voor inrichtingen zou handhaving moeten geschieden op grond van artikel 18.2. In overige gevallen moet handhavingsbevoegdheid worden gebaseerd op artikel 18.7 van de Wm.

5. Wet geluidhinder

Hoofdstuk 18 van de Wm is van toepassing verklaard.

Het merendeel van de bepalingen betreft effectgerichte normstelling.

Materiële normstelling vindt plaats op basis van hoofdstuk 2 van deze wet: Toestellen en geluidwerende voorzieningen. Voor zover taken zijn toegekend aan provincies en gemeenten geldt een handhavingsbevoegdheid op grond van de Provinciewet en Gemeentewet. Handhavingsbevoegdheid van de betrokken Minister moet worden gebaseerd op artikel 18.7 van de Wm.

Indien toestellen e.d. zich bevinden in een inrichting kan mogelijk overlappend optreden met bevoegd gezag voor de inrichting op grond van artikel 18.2 van de Wm.

6. Kernenergiewet

Ten aanzien van de handhaving van vergunningen (voor inrichtingen, maar bijv. ook voor toestellen) is onder meer artikel 18.7 van de Wm van toepassing verklaard, zodat voor deze regels de betrokken Minister bevoegd is tot handhaving. Vergunningvereiste wordt gesteld in artikel 15 e.v. en artikel 29 e.v. en is voorts mogelijk bij amvb op grond van de artikelen 34 e.v. en 67.

Er gelden ook algemene voorschriften zonder vergunningvereiste, bijvoorbeeld aangifteverplichtingen. Hiervoor is geen bestuurlijke handhaving geregeld en is alleen strafrechtelijke handhaving mogelijk.

7. Ontgrondingenwet

Uitvoering geschiedt ten dele decentraal: op grond van artikel 8, tweede lid, zijn GS voor bepaalde ontgrondingen bevoegd tot vergunningverlening.

Handhaving is geregeld via hfst. 18 van de Wm, dus handhavingsbevoegdheid betrokken Minister vloeit voort uit artikel 18.7 van de Wm. Handhavingsbevoegdheid provincie moet worden aangenomen op grond van de Provinciewet.

Overige wetten die onder de werkingssfeer van hfst. 18 Wm (kunnen) vallen, op grond van artikel 18.1 Wm jo. artikel 13.1, tweede lid, Wm:

- Wet verontreiniging oppervlaktewateren: bestuurlijke handhavings-taak geregeld in art. 24 (bestuursorgaan dat de vergunning verleent of aan wie de melding moet worden verricht) en overigens via hfst. 18 van de Wm. De WVO stelt geen regels aan inrichtingen, maar aan lozingen. Onderscheid t.o.v. inrichtingen is in praktijk kennelijk duidelijk genoeg.
- Wet verontreiniging zeewateren: geen decentrale uitvoering, handhavingsbevoegdheid betrokken Minister via artikel 18.7 van de Wm.*
- Mijnwet: geen decentrale uitvoering, handhavingsbevoegdheid betrokken Minister via artikel 18.7 van de Wm.
- Grondwaterwet: hfst. 18 Wm is niet van overeenkomstige toepassing verklaard.
- Deconstructiewet: hfst. 18 Wm is niet van overeenkomstige toepassing verklaard.