

Vergaderjaar 2020–2021

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 293

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2020

Een sterke uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein en een effectievere aanpak van milieucriminaliteit is essentieel om een veilige en gezonde leefomgeving te borgen. In de brief van 5 juni jl.¹ heb ik op hoofdlijnen aangegeven hoe ik de aanbevelingen uit de eerdere onderzoeken² op deze twee onderwerpen wil opvolgen. In deze brief ga ik concreet in op de programma-aanpak, schets ik de voortgang op een aantal projecten. Tot slot ga ik in deze brief in op de afdoening van de toezegging aan uw Kamer met betrekking tot de cijfers en trends omtrent milieucriminaliteit. De aanpak van milieucriminaliteit pak ik samen met de Minister van Justitie en Veiligheid op.

Programma-aanpak Liever een goede buur! een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen³

De afgelopen maanden hebben we samen met de partners een programma-aanpak opgesteld. Wij hebben deze tijd geïnvesteerd in het concreet maken van de versterkingsopgave en het borgen van draagvlak om deze projecten ook tot uitvoering te brengen. De programma-aanpak resulteert in 13 concrete projectvoorstellen die we uitvoeren op de korte en middellange termijn. De projecten zijn gebundeld onder de nieuwe naam: «Liever een goede buur! een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen». In de brief van 5 juni jl. hebben we uw Kamer geïnformeerd over de uitvoeringsagenda-VTH en het Actieplan Aanpak Milieucriminaliteit als twee (losse) trajecten. Deze trajecten zijn sterk met elkaar verbonden. Daarom hebben we met onze partners afgesproken om de twee trajecten samen te laten komen in deze aanpak.

¹ Kamerstuk 33 118 nr. 147

² Onderzoeken berenschot en ccv met referentie naar Kamerstuk 33 118 nr. 122 en Kamerstuk 22 343 nr. 287

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het doel is een gezonde en veilige leefomgeving, waarin de uitvoering van de VTH-taken optimaal verloopt en ieder bedrijf een goede buur is voor zijn omgeving. Het programma beoogt een sterkere VTH-uitvoering en een effectievere aanpak van overtredingen. Daarnaast is in verschillende projecten aandacht voor het verbeteren van de aansluiting tussen beleid en uitvoering.

De aanpak is op 12 oktober jl. in het Bestuurlijk Omgevingsberaad vastgesteld en de betrokken partijen hebben ingestemd de mensen en middelen te leveren om de projecten uit te voeren. Daarnaast doet het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een extra financiële investering voor een aantal projecten getrokken door de koepelorganisaties van gemeenten en provincies. Het versterken van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en het aanpakken van milieucriminaliteit vergt een lange adem en doorzettingsvermogen voor de komende jaren. Wij hebben er vertrouwen in dat de projecten bijdragen aan een verbetering van de VTH-uitvoering en de aanpak van milieucriminaliteit. In de bijlage vindt u het gehele programma met alle projectbeschrijvingen.

Voortgang projecten

De 13 projecten voeren we gezamenlijk uit met de provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie, de veiligheidsregio's en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De projecten binnen het programma liggen op schema, op basis van de eerder genoemde voortgang⁴. De projecten waar we al een aantal stappen hebben gezet lichten we hieronder nader toe.

Afhechten bestaande afspraken en Beleggen nieuwe taken

In de brief van 5 juni jl. heb ik een toelichting gegeven op de projecten Afhechten bestaande afspraken en Beleggen nieuwe taken. Met het project Afhechten bestaande afspraken wil ik duidelijk krijgen waarom niet alle basistaken zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten en samen met de betrokken partijen afspreken hoe dit op korte termijn wel gerealiseerd kan worden. Het gaat hierbij om die taken die zowel onder het huidige basistakenpakket zijn aangewezen als basistaak, als onder de Omgevingswet. Voor het project Beleggen nieuwe taken onderzoek ik welke strategie nodig is om nieuwe taken, die voortkomen uit nieuwe opgaven zoals circulaire economie en mobiliteit, op een transparante en eenduidige manier onder te brengen in het VTH-stelsel. De strategie moet onder andere een helder afwegingskader bieden om te bepalen waar een nieuwe taak belegd moet worden.

De projecten worden gezamenlijk opgepakt. De analyse waarom taken (nog) niet, of niet geheel zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten, wordt gebruikt om te kijken waar en hoe nieuwe taken het beste kunnen worden ondergebracht onder de Omgevingswet. De overlap ligt met name in de vraag waar de regie – en de daarmee samenhangende «bevoegdheden» – moet liggen bij de inbreng van nieuwe taken.

Door middel van interviews met ketenpartners, waaronder de provincies, de gemeenten, de omgevingsdiensten en brancheorganisaties, wil ik een helder beeld krijgen van de knelpunten en richting geven aan de oplossingen voor het afhechten van bestaande taken en beleggen van nieuwe taken. Voor het project Afhechten bestaande afspraken levert dit een bestuurlijk afgestemd plan tot afhechten van afspraken op en voor het

⁴ Kamerstuk 33 118 nr. 147

project Beleggen nieuwe taken een strategie. De eerste resultaten zullen in het voorjaar van 2021 worden opgeleverd en bestuurlijk besproken.

Kennisinfrastructuur

In oktober heb ik met de betrokken partners verkend wat de behoeften zijn ten aanzien van de kennisinfrastructuur voor VTH-uitvoering. Samen met betrokken partners inventariseerden we welke bestaande initiatieven voor kennisdeling voor de partijen waardevol zijn en waar er hiaten in de bestaande kennisinfrastructuur zijn. Uit de bijeenkomst bleek dat de kennisinfrastructuur, kennisinstellingen en kennisgebruikers (zoals vergunningverleners) met elkaar moet verbinden, hoe we dit gaan realiseren, diepen we in volgende gesprekken verder uit. Aangegeven werd dat het belangrijk is dat de regie duidelijk bij één partij belegd is, met het oog op de continuïteit. In het aanleveren van kennis en informatie moet sprake zijn van tweerichtingsverkeer. Tevens moet er betere informatie-uitwisseling zijn tussen beleid en uitvoering. Daarnaast moet de kennisinfrastructuur de mogelijkheid bieden om zowel inhoudelijke als procesmatige kennis en informatie uit te wisselen over vergunningverlening, toezicht en handhaving, ook met het oog op mogelijke nieuwe kennisvragen door de komst van de Omgevingswet. De opgehaalde informatie bundelen we tot uitgangspunten waar een vernieuwde kennisinfrastructuur aan moet voldoen. In de volgende fase interviewen we stakeholders over de realisatie hiervan. Dit werken we uit tot een voorstel voor een robuuste kennisinfrastructuur. Naar verwachting is het voorstel voor het vernieuwen van de kennisinfrastructuur in het tweede kwartaal van 2021 gereed.

Bestuurlijke aandacht voor Milieucriminaliteit

Het laatste halfjaar zijn we met diverse partijen in gesprek geweest over hoe we de aanpak van milieucriminaliteit zowel lokaal als regionaal meer urgentie kunnen geven. Het blijkt dat er binnen het lokale bestuur een aantal goede voorbeelden zijn van bestuurlijke aandacht voor de aanpak van milieucriminaliteit. Echter, bestuurders delen deze aanpak niet met andere lokale bestuurders en hierdoor krijgt een succesvolle aanpak te weinig exposure. Dit willen we veranderen door een sneeuwbal effect in gang te zetten, zodat bestuurders elkaar meer gaan prikkelen om actiever in te zetten op de aanpak van milieucriminaliteit. Het komende anderhalf jaar inventariseren en vergelijken we goede voorbeelden met elkaar om zo de meest effectieve aanpakken/interventies te identificeren en deze best practices te gaan delen. Daarnaast zorgen we vanaf 2021 dat bestuurders die gevallen van milieucriminaliteit aanpakken meer positieve exposure krijgen. Zo zorgen wij dat voorbeelden van hoe bestuurders met effectief beleid en leiderschap milieucriminaliteit hebben aangepakt beter worden verspreid, om als voorbeeld te dienen voor andere overheden.

Landelijke Handhavingsstrategie

Begin 2021 start het Interprovinciaal Overleg (IPO) met het inzichtelijk maken van de belemmeringen in de toepassing van de huidige Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) 2014. De informatie over belemmeringen halen zij op in de uitvoeringspraktijk. Daarnaast actualiseren zij de LHS en maken de LHS Omgevingswet-proof. Dit laatste behelst onder meer de opname van het instrument van de bestuurlijke boete voor Seveso-overtredingen, wat een herijking vraagt van de verhouding tussen bestuur- en strafrecht binnen de LHS. Het project besteedt ook aandacht aan het creëren van bestuurlijke aandacht voor het gebruik van de LHS,

het professioneel gebruik maken van de LHS interventiematrix en aandacht voor de samenhang in de keten.

Markttoegang en integriteit

Afgelopen periode is gesproken met de dienst Justis (Agentschap van het Ministerie van veiligheid en Justitie) en met een aantal provincies over de bekendheid van de mogelijkheden van de Wet Bibob in het milieudomein. Uit deze gesprekken blijkt dat Justis goed contact heeft met de Bureaus Bibob van de provincies en dat Justis regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten en webinars houdt. Om de mogelijkheden van de Wet Bibob nog beter te benutten zullen in 2021 deze voorlichtingsbijeenkomsten meer toegespitst worden op het milieudomein. Met het beter en vaker gebruikmaken van de bestaande mogelijkheden voor het screenen van personen en rechtspersonen in de milieusector worden malafide (frequent overtredende) bedrijven geweerd of uit de markt gehaald.

Op dit moment wordt eveneens gekeken of en hoe de rol van toezichthoudende overheden bij het stelsel van certificering kan worden versterkt. Ook de motie van Groothuizen⁵, waarin hij vraagt of onderzocht kan worden of een wettelijke grond in het leven kan worden geroepen om (m.b.t. de gepleegde milieucriminaliteit relevante) subsidies terug te vorderen van bedrijven die zich schuldig maken aan milieucriminaliteit, wordt meegenomen bij het verder versterken van de integriteit van de markt. Uit een eerste verkenning blijkt dat het al mogelijk is dat als iemand wordt veroordeeld voor het plegen van milieucriminaliteit, de subsidieverstrekker de subsidie geheel of gedeeltelijk kan intrekken en eventueel al uitbetaalde bedragen terugvorderen, als deze subsidie een samenhang heeft met het delict waarvoor diegene is veroordeeld. De eerste bevindingen met betrekking tot de rol van toezichthouders bij het stelsel van certificering en een nadere verkenning naar het gebruik van de wettelijke mogelijkheden worden in de zomer van 2021 verwacht.

Strafrechtelijke proces/capaciteit

Het strafrecht moet slagvaardiger worden door het verkorten van doorlooptijden en het beter benutten van de beschikbare milieucapaciteit bij opsporing en vervolging. Om dat te bereiken hebben de betrokken organisaties (Openbaar Ministerie, Inspectie Leefomgeving en Transport/ Inlichtingen- en opsporingsdienst (ILT/IOD) en Politie) dat eind november in de Strategische Milieukamer (SMK) wordt besproken. De SMK is het overleg van het Openbaar Ministerie met politie en de bijzondere opsporingsdiensten en heeft een eigenstandige rol in het bepalen van het beleid en de prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. In het plan van aanpak zijn diverse thema's benoemd, zoals de sturing op zaken, versterken van de informatiepositie, kennis en kwaliteit van medewerkers en meer werken vanuit geprioriteerde thema's. Verbeteringen op deze thema's kunnen zowel worden aangebracht binnen elke betrokken organisatie als in de samenwerking tussen deze organisaties. Zo gaat het Functioneel Parket (FP) van het OM de interne processen voor de afdoening van milieuzaken anders organiseren. Het FP zal onder meer inzetten op het vergroten van de focus in strafzaken, waardoor geconcentreerd kan worden op een aantal strafbare feiten. Gevolg hiervan is dat ook de doorlooptijden kunnen worden verkort. De ILT/IOD zet in op versnelling van het strafrechtelijk proces door verbetering van de kwaliteit van de aangeleverde dossiers bij het FP. Juist omdat milieuwetgeving zich kenmerkt door een hoge inhoudelijk en technische complexiteit, is het van groot belang om processen-verbaal (PV) aan te leveren, die voor eenieder begrijpelijk zijn. Een begrijpelijk PV

⁵ Kamerstuk 31 753, nr. 213

zorgt niet alleen voor tijdswinst in de strafrechtketen, maar draagt ook bij aan veroordelingen die recht doen aan de zwaarte van de gepleegde criminaliteit.

Toezegging: Trends, cijfers en doorlooptijden

Tijdens het AO Externe Veiligheid in juni is toegezegd uw Kamer te informeren over cijfers en trends omtrent milieucriminaliteit (Kamerstuk 28 089, nr. 178). Het gaat daarbij om cijfers over de aard en omvang van milieucriminaliteit en cijfers over de aanpak daarvan door de overheid.

Aard en omvang milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit omvat als begrip een grote hoeveelheid aan delicten die ongelijksoortig zijn, waardoor er in algemene zin geen duidelijk beeld te schetsen van de exacte aard en omvang. In een het rapport *Convergence of Threats* uit 2016 heeft de United Nations Environmental Programme (UNEP) in samenwerking met Interpol op wereldschaal een schatting gemaakt van de omvang van milieucriminaliteit. De schatting is dat de schade van milieucriminaliteit jaarlijks wereldwijd tussen de US\$ 91 en 259 miljard ligt, met een stijging jaarlijks van 5–7%. Milieucriminaliteit is hierdoor qua financiële omvang de vierde grootste criminaliteitsvorm wereldwijd. Hoewel in deze schatting ook de schade is meegerekend die ontstaat door «groene» milieucriminaliteit zoals de handel in bedreigde diersoorten, illegale visserij en illegale houtkap, maakt ook «grijze» milieucriminaliteit zoals de handel in afval en broeikasgassen een substantieel deel uit van deze criminaliteit.

Ook als we naar ons eigen land kijken, zijn cijfers over de omvang van milieucriminaliteit niet of nauwelijks te geven. Verschillende (recente) rapporten merken dit op. In het CCV-rapport «De markt de baas», ondersteund door wetenschappelijke onderzoeken, wordt opgemerkt dat «Ondanks dat harde cijfers over de omvang van de criminaliteit ontbreken, blijkt uit schattingen in de geraadpleegde onderzoeken en uit de interviews dat criminaliteit, zowel door bedrijven met markttoegang, maar ook door freeriders, geregeld voorkomt». In het Dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016 wordt opgemerkt dat dit voor een belangrijk deel te maken heeft met feit dat het hier om haalcriminaliteit gaat: «Het milieu doet zelf geen aangifte en vaak zijn er ook geen individuele belanghebbenden die de stap zetten om een specifieke illegale activiteit te melden bij de bevoegde instanties. Behalve bij grote incidenten die veroorzaakt worden door het niet naleven van de wet- en regelgeving is milieucriminaliteit veelal alleen waar te nemen door specialisten». Er wordt momenteel gewerkt aan het nieuwe vierjaarlijkse integrale Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit als onderdeel van het Nationaal DreigingsBeeld-2021. Hierin zullen de huidige trends en ontwikkelingen worden opgenomen. Dat beeld wordt na afronding ook met uw Kamer gedeeld.

In de afgelopen jaren is een dalende lijn te zien in het aantal bij het Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten van het plegen van milieucriminaliteit (in brede zin).

MILIEUCRIMINALITEIT TOTAAL	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Instroom van verdachten bij het OM	5.106	5.553	3.781	2.971	3.750	2.711	2.663

Hiervoor zijn waarschijnlijk meerdere oorzaken aan te wijzen, waaronder een verschuiving naar de complexere onderzoeken conform de lijn die in de LHS uit 2014 is ingezet. Deze onderzoeken zijn complex door de hoge inhoudelijke en technische regelgeving en de verhullende wijze van handelen. Dit betekent dat per onderzoek meer en langduriger capaciteit en inzet van de opsporingsdiensten wordt vereist. Ook worden de lichtere zaken vaker bestuurlijk afgedaan, onder andere door middel van de bestuurlijke strafbeschikking milieu. Een zaak strafrechtelijk afdoen blijft mogelijk, maar wordt steeds vaker alleen gebruikt bij de zwaardere zaken en/of maatschappelijk relevante zaken waarbij het strafrecht het enige passende antwoord is.

De gemiddelde doorlooptijd⁶ van milieuzaken is in lijn met de gemiddelde doorlooptijd van overige misdrijven die aan de rechter worden voorgelegd, niettemin zal worden gewerkt aan verkorting van die doorlooptijd. Voor de grotere complexe zaken die ook naar de rechter-commissaris (RC) moeten is de doorlooptijd lang, maar dat geldt niet alleen voor milieuzaken, maar ook voor andersoortige complexe onderzoeken.

Zoals blijkt uit de voortgang op genoemde projecten en uit bijgevoegd programma met daarin de overige projecten, zijn we hard aan de slag voor een sterke uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein en een effectievere aanpak van milieucriminaliteit. Om zo een veilige en gezonde leefomgeving te borgen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁶ Antwoord op vragen van het lid Groothuizen (D66) aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over het bericht «De aanpak van milieucriminaliteit dreigt vast te lopen», vraag 3: wat is de gemiddelde doorlooptijd van milieustrafzaken? (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3945)