

Landelijke strategie milieuhandhaving

Sanctiestrategie

als bedoeld in criterium 2.3 van de
Professionalisering van de Milieuhandhaving

Landelijke strategie milieuhandhaving

Sanctiestrategie

als bedoeld in criterium 2.3 van de
Professionalisering van de Milieuhandhaving

eindversie dd 25 maart 2004
met mandaat vastgesteld door het
Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Overwegingen vooraf	7
Begrippen en definities	8
Het belang van naleving	9
Het belang van handhaving	9
Het belang zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden	10
Legalisatiemogelijkheid	11
De landelijke strategie	13
Bijzondere situaties	15
Voorspelbaarheid	17
Doorzichtige individuele afweging, in overleg tussen bestuur en OM	19
Overtredingen door andere overheden of eigen overheid	19
Samenvatting	21
Schematische weergave	23

Inleiding

Deze landelijke strategie milieuhandhaving beoogt invulling te geven aan kwaliteitscriterium 2.3 van de Professionalisering van de milieuhandhaving, luidend:

Criterion 2.3 Sanctiestrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

De sanctiestrategie omvat ten minste:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;
- een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- een stringentere reactie bij voortdurende van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

De in dit document beschreven strategie is bedoeld als landelijk kader dat instanties of regio's rechtstreeks als hun beleidslijn kunnen aannemen of waarbinnen zij hun eventueel zelf te formuleren strategie vaststellen¹.

Een eerste concept van dit document is in mei 2003 samengesteld door een groep deskundigen, afgevaardigd door de diverse deelnemende koepelorganisaties. Na commentaar en inspraak door het veld (via SEPH's, RMO's en anderszins tot en met oktober 2003) hebben Projectgroep en Stuurgroep Professionalisering en ALOM zich over diverse concepten uitgesproken en deze eindversie aanvaard. Binnen het project Professionalisering van de (bestuurlijke) milieuhandhaving is deze strategie daarmee definitief. Voor de afstemming met de strafrechtelijke partners is formele vaststelling voorzien in het BLOM.

Om aan de kwaliteitscriteria van Professionalisering te voldoen dient een instantie haar beleidslijn per 1 januari 2005 te hebben vastgesteld en dienen maatregelen in werking te zijn die moeten bewerkstelligen dat conform de (eventueel nieuwe) gedragslijn wordt cq zal worden gehandeld.

De kwaliteitscriteria hebben formeel alleen betrekking op de 'grijze' en 'blauwe' milieuhandhaving, maar de basisprincipes van a) een kenbare beleidsregel van b) daadkrachtig optreden tegen in beginsel elke overtreding, c) samenspel van bestuursrecht en strafrecht en d) transparantie over eventuele afwijkingen van de beleidsregel gelden voor alle

¹ Voorzover reeds geldende strategieën binnen de landelijke strategie passen behoeven deze natuurlijk niet opnieuw te worden vastgesteld.

kleursporen. Het BLOM stelt deze strategie dan ook vast voor de gehele milieuhandhaving waarmee zijn deelnemers bemoeienis hebben.

De 'sanctie' strategie gaat over alle nu algemeen geldende² vormen van reactie of interventie die volgen op het constateren van een overtreding, van waarschuwing tot optreden, van proces verbaal tot bestuurlijke sanctiebeschikking.

Deze strategie gaat **niet** in op zaken die in andere kwaliteitscriteria worden uitgewerkt, zoals meervoudige bevoegdheden, onderlinge informatieverstrekking, mandatering en diverse andere onderwerpen.

² Bij algemene invoering van de bestuurlijke transactie is ongetwijfeld aanpassing van de strategie nodig.

Overwegingen vooraf

Alvorens de landelijke strategie milieuhandhaving samen te vatten is het van belang een aantal overwegingen te vermelden die bij het ontwerpen ervan een rol hebben gespeeld.

Begrippen en definities

In 1999 bracht het OM haar 'OM-strategie Milieu' uit. Primair bedoeld als uniformerend kader voor de regionale parketten en voor de opsporingsambtenaren van politie en andere overheden kreeg deze strategie via de regionale en provinciale milieuhandhavingsoverleggen ook een belangrijke functie in de afstemming met en uniformering van de bestuurlijke handhaving. Zo sluit de landelijk door de Commissie Integraal Waterbeheer vastgelegde bestuurlijke aanpak van overtredingen in het watermilieu nauw aan bij de genoemde strafrechtelijke aanpak. En onder titels als handhavingsstrategie of stappenplan handhaving zijn in vrijwel elke regio tegenwoordig afspraken over de wijze van optreden vastgelegd. In vrijwel elke regio leidt echter de inhoud van die afspraken nog regelmatig tot discussie. Vaak staan in de discussie de 'kernbepalingen' en het 'aantal stappen' centraal. En vaak blijkt die discussie gebaseerd op misverstanden. Het begrip 'stap' blijkt voor meerdere uitleg vatbaar, met als gevolg dat wat de één 'drie stappen' noemt voor de ander gelijk staat aan 'direct optreden'. En ook een goed gesprek over het aantal 'kernbepalingen' is lastig wanneer de één deze opvat als een eenzijdig door het OM vastgestelde en vaststaande lijst en de ander als een gezamenlijke dynamische afspraak tussen bestuur en OM als uitvloeisel van hun gezamenlijke strategie van optreden. Om het onvruchtbaar langs elkaar heen praten over dergelijke begrippen te vermijden zijn deze begrippen in het volgende zo veel mogelijk vermeden of ingekaderd.

De sanctiestrategie wordt niet in stappen in de tijd beschreven, maar als passende reactie, afhankelijk van vooral de aard en gevolgen van de overtreding. Die 'aard en gevolgen' van de overtreding zijn slechts ten dele tevoren op te sommen. Het is echter wel noodzakelijk om dat binnen de bestuurlijke organisatie zover als mogelijk te doen en dan in overeenstemming met het OM. Voorzover deze vastlegging landelijk heeft plaatsgevonden³ en is bekrachtigd door het BLOM is sprake van 'kernbepalingen'. Die vormen dus een landelijk geldende, tussen OM en Bestuur overeengekomen lijst (of lijstjes per regeling) van bepalingen, waar beiden via deze sanctiestrategie een vorm van reactie over hebben afgesproken, waaraan zij elkaar kunnen houden.

Maar het bestaan of het ontbreken van een lijst van kernbepalingen mag niet verhinderen om per geval en overtreding zich af te vragen of aan de hierna geformuleerde basiscriteria wordt voldaan voor respectievelijk reactie 'waarschuwing' of 'optreden'.

³ Voor nieuwe regelingen moet de regelgever bij voorkeur de kernbepalingen meteen benoemen.

Het belang van naleving

Handhaving van voorschriften, vergunningen⁴ of algemene regels is handhaving van een gestelde norm. Voordat die norm tot stand kwam is er op tal van manieren commentaar, inspraak⁵ en democratische controle mogelijk geweest. En na alle afweging van belangen is de norm vastgelegd in een wet, verordening of vergunning en geldt voor een ieder tot wie de norm zich richt. Het totaal aan voorschriften geldt als hard vertrekpunt voor de handhaving. Naleving van een democratisch totstandgekomen norm is de plicht van iedere burger en ieder bedrijf. Normen die niet worden nageleefd worden dode letter en kunnen na verloop van tijd soms in redelijkheid niet meer worden gehandhaafd. Zo werken niet nalevende burgers (en een niet handhavende overheid) normverval in de hand.

Bij het inrichten van werkplannen zal het toezichthoudend bevoegd gezag vanzelfsprekend prioriteiten stellen en meer aandacht geven aan belangrijke potentiële milieugevolgen en aan dubieuze bedrijven. Maar eenmaal geconstateerd moet elke overtreding, ook een geringe overtreding van een goedwillend bedrijf, een passende reactie krijgen.

Het belang van handhaving

Handhaving van (de naleving van) geldende voorschriften is van belang om de volgende, gelijkwaardige, redenen:

- a Het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand;
- b Het voorkomen van herhaling, door dezelfde overtreder of anderen;
- c Het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;

⁴ Diverse voorbeelden en toelichtingen gaan voor de eenvoud vooral in op de situatie bij inrichtingen met een (Wm- of Wvo-) vergunning. Mutatis mutandis geldt steeds hetzelfde voor algemene regels, rechtstreeks in de wet geformuleerde regels, regels uit een gedoogbeschikking, regels op grond van alle andere milieuwetten en -besluiten of welke andere vorm van voor de normadressaat bindende regels dan ook.

⁵ Een vergunninghouder heeft vele mogelijkheden zich te laten horen, zowel in het vergunningstraject als in een eventueel handhavingstraject. Een overzicht van de belangrijkste inspraak-, correctie- en (her)overwegingsmomenten.

vergunningstraject

- 1 vooroverleg tot aanvraag voor een vergunning
- 2 bedenkingen tegen ontwerpbesluit (vergunning)
- 3 beroep tegen beschikking (vergunning) bij Raad van State

toezichtstraject

- 4 reactie op controle op naleving voorschriften

bestuursrechtelijk handhavingstraject

- 5 zienswijze van overtreder na aankondiging optreden
- 6 bezwaarschrift tegen beschikking bij bevoegd gezag
- 7 beroepschrift tegen beschikking bij Raad van State
- 8 verzetschrift tegen dwangbevel tot innen dwangsom bij Rechtbank

strafrechtelijk traject

- 9 horen van verdachte proces-verbaal
- 10 verzoek aan Openbaar Ministerie om sepot
- 11 behandeling bij de Rechtbank
- 12 hoger beroep bij het Gerechtshof
- 13 cassatie bij de Hoge Raad

- d Het bevestigen in het belang van
- de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid;
 - de rechtsgelijkheid
 - eerlijke concurrentieverhoudingen.
- van normen gesteld in het belang van:
- het milieu of de openbare gezondheid;
 - de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften c.a.).

Handhavend optreden is primair gericht op herstel, ontmoediging en straf: op het herstellen van de milieusituatie in de normconforme toestand, op het ontmoedigen van de dader of mogelijke andere daders om soortgelijke overtredingen (nogmaals) te begaan en op het straffen van de dader voor zijn overtreding en zijn wederrechtelijk verkregen voordeel. Maar consequente handhaving is ook noodzakelijk voor algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid.

Het is aan te bevelen dat het bestuur voor concrete, veel voorkomende situaties in de eigen handhavingspraktijk deze algemene doelen toespitst op de voor zulke situaties geldende, prioritaire nalevingsdoelen en daarbij – in overleg met het OM – al zo veel mogelijk tevoren aangeeft hoe strafrecht en bestuursrecht het best voor het bereiken van die doelen kunnen worden ingezet. Dit kan als onderdeel van de toegespitste ‘handhavingsuitvoeringsmethoden’ per type wettelijke regeling of per normadressaat of toezichtobject.

Zulke toegespitste ‘handhavingsuitvoeringsmethoden’ zijn ook nodig wanneer het bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij invoering van nieuwe regelgeving, bewust – tijdelijk - een iets andere sanctiestrategie dan de hoofdlijn wil inzetten, bijvoorbeeld omdat de naleving in eerste instantie meer gediend is met een extra voorlichtings- of waarschuwingsactie.

Het belang van zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden

Zowel het strafrecht als het bestuursrecht richten zich op het bevorderen van normconform gedrag. De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn daarbij vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de milieuaantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging, oftewel tot individuele en generale preventie. Omdat bij vrijwel elke overtreding van milieuvoorschriften vrijwel al deze aspecten aan de orde zijn is bijna steeds een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wenselijk. Strafrecht is dus geen ‘ultimum remedium’, maar beide instrumenten sluiten als een ritssluiting ineen. Elk handhavend optreden gebeurt door bestuur en OM in samenspel. Zij maken voorzover mogelijk algemene afspraken over dat samenspel en overleggen over alle overige specifieke gevallen.

Legalisatiemogelijkheid

In het licht van de besproken nalevingsdoelen is extra aandacht nodig voor de mogelijkheid tot legalisatie van een overtreding. Gangbare jurisprudentie lijkt voeding te geven aan de theorie dat niet zou kunnen worden opgetreden tegen bijvoorbeeld het zonder vergunning in werking hebben van een inrichting, indien voor die inrichting zonder problemen alsnog een vergunning zou kunnen worden verleend. Die conclusie is echter niet zonder meer juist. Zeker is het van belang om te weten of alsnog een vergunning mogelijk is. Maar dan nog moet tevens worden afgewogen of inmiddels concurrentieverhoudingen zijn verstoord, het algemeen normbesef geweld is aangedaan enzovoort. Indien er, ondanks legalisatiemogelijkheid, zulke nalevingsdoelen zijn geschaad dan is er wel degelijk legitimatie voor handhavend optreden. Naar de aard van de gezochte sanctie ligt in zo'n geval de inzet van het strafrecht – in dit geval dus op instigatie van het bestuur – het meest voor de hand, maar het is denkbaar dat het bestuur redenen ziet om toch (ook) bestuursrechtelijk op te treden. De betreffende overwegingen moeten dan natuurlijk wel in de handhavingsbeschikking worden benoemd; anders is de kans groot dat men aanloopt tegen de eerder genoemde 'gangbare' jurisprudentie.

De landelijke strategie

Doorgaans zijn twee vormen van reageren gepast bij concrete overtredingen:

- 1 Een schriftelijke **waarschuwing** met termijnstelling waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd:
 - Bij eerste overtreding van een niet-kernbepaling
- 2 Bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk **optreden**, bestaande uit het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een bestuurlijke sanctiebeschikking⁶ en/of een strafrechtelijk proces verbaal:
 - Bij overtreding van een kernbepaling
 - Bij een voortdurende⁷ overtreding
 - Bij een overtreding waarbij hercontrole illusoir is.

Deze hoofdlijn kan als volgt worden verduidelijkt:

- Een waarschuwing ad 1 met termijnstelling kan gegeven worden tijdens of na een controlebezoek, via een ambtelijk verslag of via een bestuurlijke brief, maar zij is altijd schriftelijk.
- Als een overtreding, waarvoor een waarschuwing is gegeven, bij hercontrole na de gegeven termijn nog steeds of opnieuw wordt aangetroffen is sprake van een 'voortdurende' overtreding en wordt reactie ad 2 toegepast.
- Een reactie ad 2 is ook aangewezen als het waarschijnlijk is dat een waarschuwing geen effect zal hebben, bijvoorbeeld omdat er geen goede hercontrole kan plaatsvinden. Dit komt vooral voor bij toezicht op transport van of handel in stoffen en afvalstoffen en bij vrije veld delicten.
- De belangrijkste groep overtredingen waarbij reactie ad 2 aan de orde is zijn overtredingen van kernbepalingen (zie definitie op pag. 3). Voor zover er geen kernbepalingen (landelijk) zijn vastgelegd dient het bevoegd gezag zich per geval des te indringender af te vragen of sprake is van de noodzaak van optreden. Daarbij zijn de hierna te noemen criteria onder 'voorspelbaarheid' richtinggevend.
- Conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een voornemen tot het nemen van een sanctiebeschikking aan betrokkene (èn derden-belanghebbenden, zoals omwonenden⁸ worden gemeld met gelegenheid tot het geven van een zienswijze. Door deze vooraankondiging automatisch⁹ toe te voegen aan elke waarschuwing ad 1 zorgt men dat wordt voldaan aan artikel 4:8 van de Awb inzake het kunnen inbrengen van zienswijzen en voorkomt men daarmee de noodzaak om bij herhaalde overtreding opnieuw een vooraankondiging van diezelfde strekking te moeten doen. Wanneer direct tot reactie 2 wordt besloten zullen wel voornemen en zienswijze tevoren – mondeling, telefonisch of schriftelijk – moeten worden uitgewisseld (zie uitzondering verderop).

⁶ Dwangsom, bestuursdwang, (toekomstig) bestuurlijke transactie, of eventueel sluiting, intrekking

⁷ Voortdurend in de betekenis van 'herhaald' of van 'voortgezet'.

⁸ In het bijzonder wanneer het bestuursrechtelijk optreden een gevolg is van een handhavingverzoek van een omwonende moet deze worden opgevat als belanghebbende

⁹ Dit automatisme is geen verplicht onderdeel van de landelijke sanctiestrategie.

- Op basis van – incidentele of structurele – afspraken¹⁰ tussen OM en bestuur wordt bepaald of een bestuursrechtelijke beschikking wordt genomen, een proces verbaal wordt opgemaakt of beide routes worden bewandeld. Dit wordt bepaald door de werkzaamheid van strafrecht of bestuursrecht voor de te bereiken doelen: herstel, ontmoediging en straf. Vaak zullen beide routes moeten worden bewandeld, maar er zijn uitzonderingen, zoals:
 - Geen functie voor bestuursrecht, bijvoorbeeld omdat herstel onmogelijk is en dus alleen ontmoediging en straf aan de orde is.
 - Geen functie voor strafrecht, bijvoorbeeld indien de facto bestuurlijke eis tot herstel al voldoende straf inhoudt.
- Een traject van ‘optreden’ laat uiteraard onverlet dat het bevoegd gezag – alvorens definitief te beslissen tot het opleggen en vervolgens innen van een bestuurlijke sanctie zal moeten nagaan hoe de relevante feiten precies liggen en welke belangen bij het (al dan niet) opleggen van een sanctie betrokken zijn. Het horen van belanghebbenden (op grond van 4:8 Awb) biedt de ‘overtreder’ de gelegenheid zijn visie te geven op de vraag of er sprake is van een overtreding en of er goede redenen zijn handhaving (tijdelijk) achterwege te laten. Het is ook belangrijk om scherp vast te stellen welke wettelijke voorschriften precies worden overtreden. Dit in verband met de vraag of er wel een bevoegdheid tot handhaving bestaat. Verder zal er een beslissing moeten worden genomen over de maatregelen waarmee bij bestuursdwang mag worden opgetreden of hoe de last onder dwangsom er uit zou moeten zien. Uiteraard moet het bevoegd gezag de overtreding hard kunnen maken.
- Ook met een proces verbaal is niet automatisch en finaal besloten om tot vervolging over te gaan. Daar gelden immers voor het OM soortgelijke afwegingen van haalbaarheid, bewijsbaarheid en zelfs opportuniteit. In beide trajecten geldt echter in beginsel: eenmaal ingezet optreden wordt pas beëindigd als de gestelde doelen bereikt zijn.

Bijzondere situaties

- In gevallen waar acuut ingrijpen noodzakelijk is kan het voortraject (voornemen en zienswijze) achterwege blijven; sommige situaties zijn zelfs ‘zodanig spoedeisend’ dat bestuursdwang rauwelijks wordt toegepast (dat wil zeggen geen begunstigingstermijn wordt vastgesteld) of zelfs de beschikking pas achteraf op schrift wordt gesteld.
- Is de overtreding na de begunstigingstermijn niet beëindigd dan is het voor de geloofwaardigheid van het gehele handvingsoptreden en voor de algemene preventieve en punitieve werking van het instrumentarium van belang dat het handhavend optreden consequent wordt voortgezet. Daarom volgt in beginsel automatisch en onverwijld effectuering van de sanctie. Starten van een inningprocedure van een verbeurde dwangsom is dus – bijzondere omstandigheden daargelaten – vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp van hernieuwde afweging.

¹⁰ Deze afspraken houden ook in op welke wijze OM en Bestuur elkaar informeren over gesignaleerde overtredingen.

Voorspelbaarheid

Landelijk gelden (vooralsnog) de volgende afspraken tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegde instanties met betrekking tot kernbepalingen, hersteltermijnen, hoogten van dwangsommen en schikkingsbedragen, vastgelegd in Handhavingsuitvoeringsmethoden:

- Handhavingsdocument vuurwerk
- Handhavingsuitvoeringsmethode grondstromen

In LOM-verband worden deze afspraken allengs verbreed tot meer regelingen. Zolang voor bepaalde regelgeving (nog) geen landelijk geldende kernbepalingen bestaan meet het bestuur het belang van de bepaling en van de overtreding per geval af aan de hand van de hierna te noemen criteria; het OM hanteert inmiddels voor het strafrechtelijk optreden haar voorlopige lijst van kernbepalingen uit de OM Strategie Milieu.

Voorspelbaarheid in de reacties op (dreigende) overtredingen is belangrijk. Daarom worden niet alleen de kernbepalingen, maar ook de bij overtreding daarvan normaal te hanteren herstel- of begunstigingstermijnen tevoren intern vastgelegd in Handhavingsuitvoeringsmethoden en voor zover nuttig extern als beleidsregel¹¹ bekendgemaakt.

Het bestaan van kernbepalingen ontslaat het bevoegd gezag echter niet van de plicht tot nadenken. En dat geldt des te meer wanneer (nog) geen kernbepalingen gelden. Dan zal per geval moeten worden afgewogen of sprake is van een belangrijke bepaling cq overtreding waarop optreden ad 2 past. Dat is het geval wanneer sprake is van:

- Directe aantasting of bedreiging in betekenende mate van het milieu of de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole¹², of
- De handelwijze van de overtreder duidt op een calculerende of malafide instelling, of
- Er bestaat een aanmerkelijke kans dat door niet optreden de overtreding op grotere schaal navolging vindt, of
- De overtreding komt reeds op een zodanige schaal voor dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden, of
- Internationaal recht dwingt tot handhavend optreden.

Een sanctiebeschikking bevat een begunstigingstermijn waarbinnen een eind gemaakt moet zijn aan de overtreding en om het ten uitvoer leggen van de sanctie alsnog te voorkomen¹³. Bij het landelijk vaststellen van kernbepalingen wordt – in handhavingsuitvoeringsmethoden – tevens zo veel als mogelijk ook de te geven begunstigingstermijn en de hoogte van op te leggen dwangsommen cq bedragen voor het aanbieden van een strafrechtelijke transactie of een eis ter zitting door het OM vastgelegd.

¹¹ Een algemene regel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb (voor het bevoegd gezag).

¹² Bijvoorbeeld het niet doen van meldingen, het niet plaatsen van meet- en controleinstrumenten, het niet indienen van plannen voor invulling van een doelvoorschrift of zorgplichtartikel uit vergunning of amvb

¹³ Indien in de waarschuwing al een reële termijn is gesteld voor beëindiging van de overtreding kan de begunstigingstermijn in de sanctiebeschikking zich beperken tot een strikt voor het uitvoeren van de geleverde maatregel benodigde tijd, exclusief voorbereidings- of besluitvormingstijd; in zeer spoedeisende situaties kan van het stellen van een begunstigingstermijn zelfs worden afgezien.

Doorzichtige individuele afweging, in overleg tussen bestuur en OM

Hoe zorgvuldig alles tevoren ook is overwogen, er kunnen zich altijd situaties voordoen waar goed stuurmanschap vereist dat men afwijkt van de hoofdlijn.

Om twee redenen kunnen tevoren vastgelegde beleidslijnen nooit compleet zijn. In de eerste plaats is het onmogelijk en onvruchtbaar om te proberen alle denkbare overtredingen, ook die kunnen voorkomen bij ingewikkelde inrichtingen, te voorzien. En in de tweede plaats kunnen zich rond wel voorziene overtredingen altijd niet voorziene omstandigheden voordoen, die toch nopen tot bijzonder stuurmanschap, juist ter bescherming van rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid.

Dat kan betekenen dat – in overleg tussen bestuur en OM – moet worden gekozen voor soepeler of strenger optreden dan normaal.

Die afwijking moet dan echter wel doorzichtig en controleerbaar zijn.

Alle, hier al of niet aangeduide, **afwijkingen van de in vorige kaders aangegeven**

- hoofdlijn van reageren
- kernbepalingen
- herstel- of begunstigingstermijnen
- hoogten van dwangsommen of schikkingsbedragen

worden gemotiveerd en gedocumenteerd.

In het algemeen zal dat gebeuren in de externe beschikking of anders ten minste in het handhavingsdossier.

- Bij overtredingen van kernbepalingen kan afgezien worden van optreden ad 2 en volstaan worden met een waarschuwing ad 1 indien sprake is van een overtreding die:
 - Niet doelbewust is begaan en
 - Een kennelijk incident betreft en
 - Gering van omvang is en
 - Van een overigens goed nalevende overtreder
 - Die onverwijd afdoende maatregelen heeft getroffen
- Een voorbeeld van juist direct optreden met reactie ad 2, los van eerder aangegeven criteria van kernbepalingen c.a. is wanneer het gaat om een voorschrift, verbonden aan een gedoogbeschikking. De geloofwaardigheid en het algemeen normbesef vergen in zo'n geval dat het gedogen onmiddellijk wordt gestaakt en dat alsnog en direct handhavend wordt opgetreden.

Overtredingen door andere overheden of eigen overheid

Handhaving van voor een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid geldende voorschriften is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid.

Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige

instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van de rijks- of de eigen overheid moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie.

Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. In de procedure wordt extra transparant en openbaar gehandeld.

- Andere overheden of publieke ondernemingen die overtredingen blijken te plegen worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Strafrechtelijke vervolging van een rijksinstelling en in bepaalde gevallen van andere overheden blijft achterwege indien en voor zover dat geen haalbare casus oplevert (vanwege Pikmeerarresten). In deze gevallen wordt echter wel PV opgemaakt.
- Ook op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie wordt conform eerder beschreven hoofdlijn gereageerd. De genoemde extra transparantie en openbaarheid bestaat hierin dat
 - de toezichthouder (of zijn directeur) door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding van een kernbepaling door een eigen overheidsdienst of -instelling dit standaard aan het OM te melden en tevens onverkort de gebruikelijke¹⁴ bestuursrechtelijke handlevingsstappen aan te kondigen en
 - deze brief niet slechts aan de beheerder van de dienst of instelling wordt gestuurd, maar tevens in afschrift aan a) de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en b) de voor milieuhandhaving verantwoordelijke portefeuillehouder; het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.
- Wanneer een toezichthouder bij een eigen dienst een overtreding van een kernbepaling constateert waarvoor niet het eigen bestuur bevoegd is meldt hij dit eveneens bij het OM, de voor de dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en het bevoegde gezag.

¹⁴ Hoewel het dagelijks bestuur van de betrokken dienst of instelling formeel de verantwoordelijkheid heeft over alle reilen en zeilen in de ambtelijke organisatie, is het uiteraard niet zo dat dit het dagelijks bestuur aan een ambtelijk directeur of beheerder van een betrokken dienst of instelling de vrije hand heeft gegeven overtredingen te begaan. Een overtreding is derhalve in eerste instantie toe te rekenen aan de beheerder of directeur.

De aankondiging dat bestuursrechtelijk gaat worden opgetreden indien de overtreding niet wordt beëindigd, is daarom geen brief van het bestuur aan zichzelf, maar moet worden gezien als een formele actie van het bestuur aan het adres van diegene die namens het bestuur en bepaalde activiteit uitvoert of beheert.

Samenvatting

Reactie 1 Waarschuwing met termijnstelling

- Eerste overtreding van niet-kernbepaling of
- Overtreding van kernbepaling, maar
 - Niet doelbewust en
 - Kennelijk incident en
 - Gering van omvang en
 - Overigens goed nalevend en
 - Maatregelen getroffen

Reactie 2 Sanctiebeschikking en/of Proces Verbaal

- Overtreding van kernbepaling of
- Voortdurend, of
- Hercontrole illusoir, of
- Directe aantasting
 - milieu,
 - openbare gezondheid,
 - geloofwaardigheid van de overheid,
 - eerlijke concurrentie,
 - overheidscontrole, of
- Calculerend of malafide, of
- Kans op navolging, of
- Cumulatie, of
- Internationale verplichting

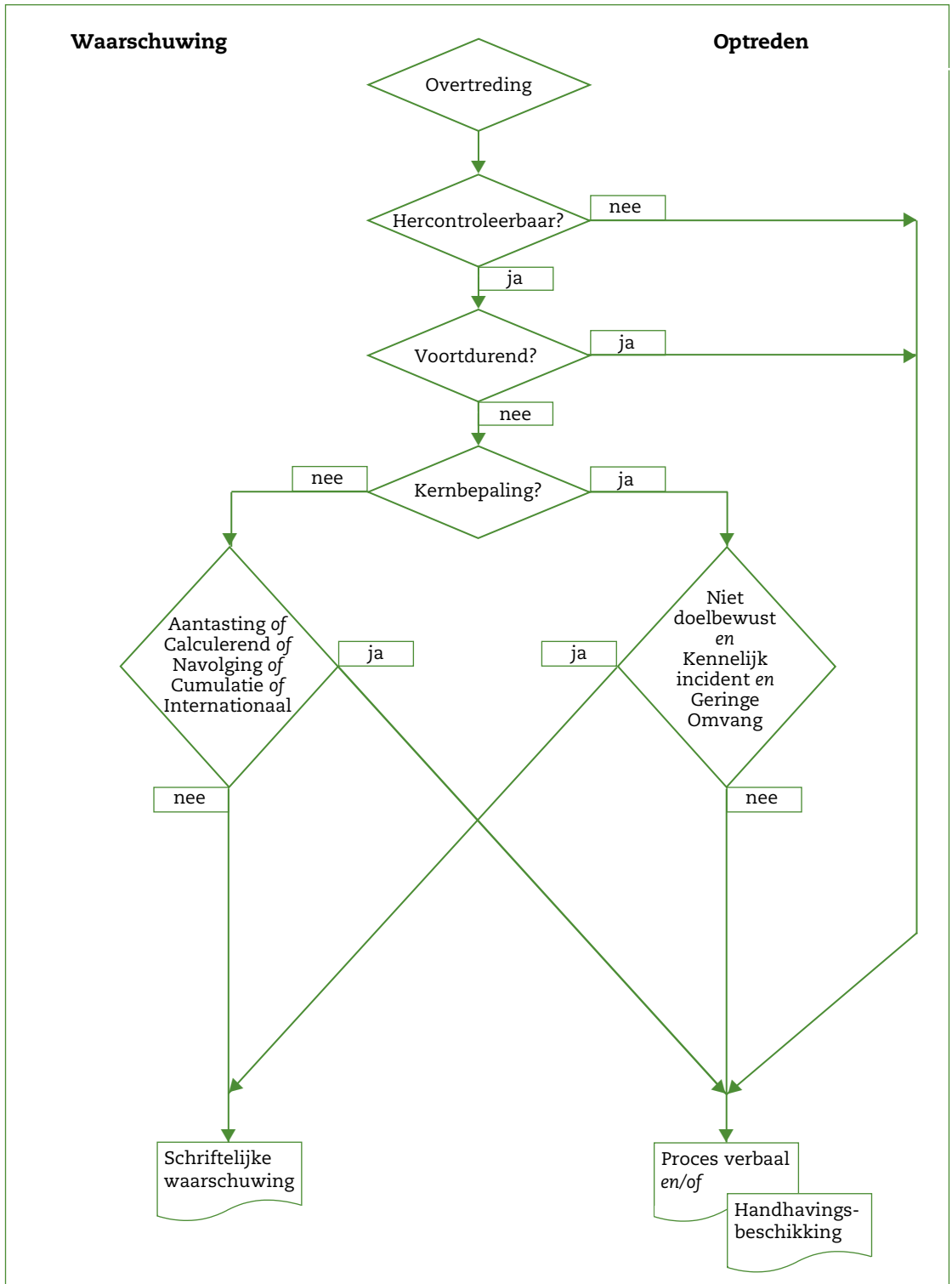
Individuele afwijkingen van de

- hoofdlijn van reageren
- kernbepalingen
- herstel- of begunstigingstermijnen
- hoogte dwangsom of schikkingsbedrag worden gemotiveerd en gedocumenteerd

Na constatering van overtreding van een kernbepaling door een instelling van de 'eigen' overheid wordt de aankondiging van optreden verzonden aan de beheerder van de overheidsinstelling (cq wordt het bevoegd gezag geïnformeerd), met gelijktijdige mededeling aan

- Portefeuillehouder milieuhandhaving
- Portefeuillehouder desbetreffende instelling
- OM

Schematische weergave



Colofon

Uitgave

Landelijke Overleg Milieuhandhaving
LOM-Secretariaat
Koningskade 40
2596 AA Den Haag
Tel. 070-35 19 705
E-mail info@lomsecretariaat.nl

Drukwerkproductie

GBS prepress, Rijswijk

Oplage

1.500 exemplaren

april 2004