

23 Handhaving

23.1 Inleiding

Uitvoering en naleving van wetten en regels zijn pijlers van onze rechtsstaat. Burgers, bedrijven en instellingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van regelgeving. Handhaving door bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden moet er desnoods voor zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid nemen.

HANDHAVEN IS....

Onder handhaven wordt verstaan: toezicht, opsporing, bestuurlijke vervolgacties (onder meer dwangsom en bestuursdwang) en strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie.

Internationalisering, schaalvergroting van bedrijven en veranderende organisatiestructuren zijn ontwikkelingen die raken aan de manier waarop handhavingsorganisaties de naleving van de regels, wetten en het beleid handhaven. Verder is er de wens om de toezichtslasten te verminderen, te komen tot één toezichtsinstantie/houder per bedrijf en een advies over het interbestuurlijk toezicht.

Gelet hierop zal de handhaving van wettelijke regels de komende tijd veranderen. In dit hoofdstuk wordt daarom volstaan met algemene informatie over handhaving. De ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de daadwerkelijke handhaving worden in de LAP-achtergrondinformatie behandeld.

23.2 Herstel, ontmoediging en straf

Handhavend optreden is gericht op herstel, ontmoediging en straf. Het gaat dan om het herstellen van de milieusituatie in de oorspronkelijke toestand, het ontmoedigen van de dader of potentiële daders en het straffen van de dader voor zijn overtreding en ontneming van zijn wederrechtelijk verkregen voordeel.

Consequent handhaven is noodzakelijk voor algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid.

De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn 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. Bij vrijwel elke overtreding van milieuvoorschriften kan bijna altijd een van beide of een combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden worden toegepast.

De hiervoor staande maatregelen geven het formeel kader weer en zijn in feite een repressieve reactie op een overtreding van een formele regel of vergunningvoorschrift. Een ander middel is compliance assistance. Hieronder wordt verstaan:

- het verstrekken van informatie en het geven van ondersteuning aan de gereguleerde gemeenschap, om deze te helpen met het begrijpen en naleven van de regels, vergunningen en beleid;

- het verstrekken van informatie en geven van ondersteuning aan anderen, om hen in staat te stellen om betere nalevingsondersteuning te geven aan de gereguleerde gemeenschap. Dit kunnen andere overheden zijn, maar ook opleidingsinstituten, adviesbureaus, banken en verzekeringsmaatschappijen.

Compliance assistance kan ook in het tweedelijns toezicht toegepast worden. De VROM-inspectie past Compliance assistance toe vanuit geconstateerde naleeftekorten.

23.3 Slim handhaven

De regelgeving wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd. Wettelijke taken en bevoegdheden daarvoor zijn neergelegd bij het Rijk, het Openbaar Ministerie en in medebewind bij provincies, gemeenten en waterschappen. De minister van VROM is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het systeem van de bestuursrechtelijke handhaving van de milieu regelgeving en is beleidsmatig verantwoordelijk voor de terreinen ruimte en milieu.

Bij de handhaving gaat het om inrichtingsgebonden handhaving, niet inrichtingsgebonden handhaving en handhaving op de verschillende overdrachtsmomenten in de keten (producent, handelaar, inzamelaar, vervoerder, bemiddelaar, be- en verwerker en verwijderaar). De afvalstoffenmarkt is een drukke en levendige markt. Omdat het onmogelijk is om alles te controleren moeten slimme keuzes worden gemaakt.

Daarom kent de VROM Inspectie een nalevingsstrategie. Daarin maakt de inspectie keuzes over welke onderwerpen wel of niet prioriteit verdienen in de handhaving. Provincies en gemeenten hanteren risico-analyses om te komen tot de keuzes voor de handhaving. Die analyses leiden onder meer tot keuzes welke bedrijven meer of minder vaak moeten worden bezocht. Bij de keuze wordt onder meer rekening gehouden met het nalevingsgedrag van de betreffende bedrijven.

23.4 Vernieuwing toezicht

Op 25 januari 2008 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Tweede Kamer de ambities van het programma Vernieuwing Toezicht voor 2010 aangegeven: een inspectieapparaat dat effectief is, professioneel optreedt, meer vanuit vertrouwen opereert maar de tanden laat zien als het nodig is en geen overbodige last veroorzaakt. De afvalsector is één van de domeinen waarvoor Vernieuwing Toezicht wordt uitgewerkt. Er is uitdrukkelijk voor gekozen om het vernieuwingsprogramma in dit domein gezamenlijk vorm te geven, dat wil zeggen dat rijksinspecties, decentrale toezichthoudende organisaties (met name provincies) en branche-organisaties actief samenwerken.

Ondanks de gemiddeld goede beoordeling van het zelf ervaren toezicht, geven de afvalbedrijven aan dat er verschillende toezichtproblemen zijn die aangepakt moeten worden. In de eerste plaats is dat het veelvuldig voorkomen van een ongelijk speelveld in toezicht. Met name worden genoemd: ongelijke inspectiefrequentie, ongelijke beoordeling, ongelijk kennisniveau van inspecteurs en daarmee samenhangend een toezichtaanpak die te veel afhangt van de individuele inspecteur. Juist omdat veel afvalbedrijven onder landelijk opererende afvalconcerns opereren is dit goed merkbaar. Ze zorgen voor veel irritatie bij de bedrijven. De problematiek van ongelijk speelveld in toezicht speelt voornamelijk bij decentrale overheden bij het toezicht in het kader van de Wet milieubeheer door provincies en gemeenten.

Een zwaarwegend punt voor de sector is voorts dat er onvoldoende aandacht is voor illegale activiteiten met afval. Afvalbedrijven geven aan dat de illegaliteit in hun sector hen een doorn in het oog is, te meer daar het er op lijkt dat deze illegaliteit niet of nauwelijks aan controle onderhevig is. De sector pleit dan ook voor een gerichte aanpak door de overheid en meer in het algemeen voor een aanpak die meer focust op de belangrijkste risico's in de sector op basis van risicoanalyses. Dat kan overigens ook een belangrijke bijdrage leveren aan een meer gelijk speelveld.

Als probleem wordt ook ervaren dat het overheidstoezicht te beperkt gebruik maakt van documentatie en registraties die management/controlesystemen van bedrijven genereren. Met name grote bedrijven staan een meer systeemgericht toezicht voor.

Samenvattend zijn de verbeterthema's voor het toezicht in de afvalsector:

1. Betere focus: het toezicht richt zich op de aanpak illegaliteit.
2. Betere focus: het toezicht richt zich op de hoofdzaken en op de grootste risico's.
3. Level playing field: de verschillende overheden behandelen de bedrijven op uniforme wijze.
4. Het toezicht maakt gebruik van effectievere en efficiëntere toezichtsmethoden waaronder systeemtoezicht.
5. Het toezicht wordt door deskundige toezichthouders uitgevoerd.
6. Er is sprake van een betere samenwerking tussen toezichthouders en toezichthoudende instanties.

Voor elk van deze verbeterthema's zijn tussendoelen voor de periode tot eind 2010 en eindbeelden voor de periode 2011-2015 vastgesteld. Hierbij wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de heterogeniteit van de branche. Feitelijk bestaat de sector uit meerdere branches die sterke verschillen vertonen (bijvoorbeeld afvalverbrandingsinstallaties en autodemontagebedrijven). De aanpak wordt daarom toegespitst op de verschillende branches, waarbij een branchemanager aan overheidszijde een spilfunctie tussen toezichthoudende organisaties en branche zal vervullen, een en ander in nauwe samenspraak met de branche-organisaties. Nadere informatie (doelen, voortgang, producten) is te vinden op www.inspectieloket.nl/afval.

23.5 Handhaven met effect

Handhaven met effect is een nieuw programma van het Ministerie van Justitie, dat kan worden gezien als een vervolg op het actieprogramma Handhaven op Niveau. Het Rijk blijft professionalisering van de handhaving ondersteunen. Om effectief handhavingsbeleid te bevorderen zijn er vier programmalijnen uitgestippeld:

1. de bevordering van het gebruik van informatiegestuurde handhavingsmethodieken;
2. de ontwikkeling van de kwaliteitscriteria voor handhavingsprogramma's
3. het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende overheden;
4. de oprichting van een Servicecentrum Handhaving voor decentrale overheden.

Meer informatie hierover is te vinden op www.servicecentrumhandhaving.nl/Handhaven_met_Effect.

23.6 Instrumentarium

Het instrumentarium op het terrein van afvalstoffen beoogt in de eerste plaats een doelmatig beheer van afvalstoffen te realiseren. Dit geschiedt door het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en een zo hoogwaardig mogelijk en lekvrij beheer van de ontstane afvalstoffen. Aandachtspunt blijft de definitie van 'afvalstof'. Door middel van afstemming tussen de verantwoordelijke instanties wordt getracht zo goed mogelijk oplossingen te geven over afvalstoffenvraagstukken.

Het instrumentarium, dat met name in de hoofdstukken 8 en 10 van de Wet milieubeheer (Wm) is neergelegd, is gericht op sturing van de afvalstromen en op toezicht op degenen die zich met afvalstoffen bezighouden. In de vergunningverlening moeten provincies en gemeenten rekening houden met de minimumstandaarden, zoals vastgelegd in het LAP. Als wettelijk adviseur ziet de VROM Inspectie bij een aantal geselecteerde inrichtingen erop toe dat dit ook gebeurt.

Het sanctie-instrumentarium is gebaseerd op hoofdstuk 18 Wm wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving en op het wetboek van Strafvordering, wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten als het gaat om strafrechtelijke handhaving.

Bij de sturingsinstrumenten kan onderscheid worden gemaakt tussen instrumenten die zijn gericht op de handhaving buiten inrichtingen en bij bedrijven/inrichtingen voor het opslaan, nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen en instrumenten die zijn gericht op de handhaving van de gehele afvalketen en het transport van afvalstoffen tussen bedrijven.

De effectiviteit van het afvalstoffenbeleid wordt mede bepaald door de handhaving ervan. Voor een goede handhaving is het noodzakelijk dat het beleid en de wet- en regelgeving handhaafbaar zijn en dat aan de daadwerkelijke handhaving voldoende prioriteit wordt gegeven. Daarom vindt in een vroegtijdig stadium overleg plaats tussen de opstellers van de regelgeving en de bij de handhaving betrokken partijen, zoals IPO, VNG, VROM Inspectie, het Openbaar Ministerie en de betrokken doelgroepen van het bedrijfsleven. Ook na inwerkingtreding van de regelgeving vindt regelmatig overleg plaats tussen de betrokkenen, zodat eventuele gebreken in de regelgeving zo snel mogelijk kunnen worden hersteld.

23.7 Waarop wordt toezicht gehouden?

Handhaving vindt plaats op basis van verleende vergunningen en van toepassing zijnde algemene regels (waar onder AmvB's). Er zijn enkele duizenden bedrijven met een Wet milieubeheervergunning waar moet worden gehandhaafd op de afvalstoffenregelgeving. Verder vallen er nog eens duizenden bedrijven onder algemene regels (Activiteitenbesluit), waarbij preventie en zorg voor afvalstoffen een rol speelt. De handhaving hiervan berust primair bij de provincies en gemeenten.

In het kader van de EG-verordening Overbrenging van afvalstoffen (EVOA) worden jaarlijks circa 3000 beschikkingen afgegeven voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. De Minister van VROM is bevoegd gezag voor deze verordening. De VROM Inspectie heeft een regiefunctie in de handhaving van de EVOA. Samen met de netwerkpartners wordt volgens programma's uitvoering gegeven aan de handhaving.

Binnen Nederland vinden er jaarlijks vele duizenden transporten plaats met afvalstoffen met een bestemming in binnen- of buitenland. Regelmatig vinden er transportcontroles plaats, geïnitieerd door onder meer de politie en douane, waarbij

wordt gekeken of de juiste papieren bij het transport zijn en of de vlag de lading dekt, dat wil zeggen dat wat op papier is opgegeven als lading overeenstemt met wat werkelijk wordt vervoerd.

23.8 Internationale samenwerking handhaving

In de Europese Unie is een netwerk voor de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL), waarvan de internationale samenwerking op het terrein van de handhaving van de EVOA deel uitmaakt. Binnen dit netwerk wordt projectmatig samengewerkt tussen de lidstaten.

Overigens verplicht de EVOA de lidstaten tot internationale samenwerking, onder meer door uitwisseling en/of het gezamenlijk gebruik maken van gegevens, de bevordering van milieuhygiënisch verantwoorde technieken en de uitwerking van passende codes inzake goede praktijken. Zo is in dit kader in de afgelopen jaren samengewerkt in het zeehavenproject en het verificatieproject.

Voorbeeld:

Uit het eindrapport van het Europese Zeehavenproject blijkt dat de helft van de afvaltransporten die in het Europese Zeehavenproject gecontroleerd zijn illegaal is. Het Zeehavenproject richtte zich op handhaving van afvaltransporten die via havens getransporteerd worden. Dertien Europese landen namen deel aan het project.

In het verificatieproject hebben 14 lidstaten samengewerkt bij de handhaving van grensoverschrijdende afvaltransporten over de weg en hebben de verwerking van deze afvalstoffen op de eindbestemming geverifieerd.

Om te komen tot een gelijk speelveld in Europa wordt vanuit de Europese Commissie aangestuurd op gelijke handhaving. Handhavers in de lidstaten worden in de komende jaren meer en meer opgeleid om de EVOA te gaan handhaven, zoals dat hiervoor is vermeld.