



## 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: dienstverlening, toezicht en opsporing, eventueel gevolgd door 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 blijft er de wens om toezichtslasten te verminderen en te komen tot één toezichtsinstantie/houder per bedrijf.

Als gevolg hiervan is de (organisatie van) handhaving van wettelijke regels al jaren in ontwikkeling. 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.

In het voorjaar van 2012 heeft de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu haar intrede gedaan. De BSB Milieu is een lik op stuk instrument dat ingezet kan worden door bepaalde bestuursorganen (onder andere de omgevingsdiensten en de ILT) bij de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten.

Bij de BSB Milieu is een bestuursorgaan bevoegd bij strafbeschikking een strafrechtelijke boete op te leggen. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het OM.



De introductie van de BSB Milieu was onderdeel van het programma tot versterking van de milieuhandhaving. Onder de naam "Rolverdeling tussen bestuur en OM" vormde dit een van de doelen van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA).

Maar ook door middel van het geven van voorlichting en informatie over wet- en regelgeving aan onder toezichtstaanden wordt de naleving bevorderd.

### **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 IenM 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, verwerker en verwijderaar). De afvalstoffenmarkt is een drukke en levendige markt. Omdat het onmogelijk is om alles te controleren moeten slimme keuzes worden gemaakt.

Alle handhavende instanties maken daarom op basis van kennis over het naleefniveau en op basis van risico's keuzes over welke onderwerpen en/of bedrijven prioriteit moeten krijgen in de handhaving.

### **23.4 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 ILT 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, 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.

### **23.5 Waarp 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 omgevingsvergunning 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 IenM is bevoegd gezag voor deze verordening. De ILT heeft een regiefunctie in de handhaving van de EVOA. Samen met de netwerkpartners wordt volgens programma's uitvoering gegeven aan de handhaving.

Verder wordt er steeds meer toezicht gehouden op het begin van de keten, op productregelgeving die mede tot doel heeft problemen van producten in het afvalstadium te voorkomen en naleving van het Besluit inzamelen afvalstoffen.

### **23.6 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.

Zie voor meer informatie over IMPEL: <http://impel.eu/>