

Milieurecht: handhaving

Milieurecht: handhaving Theorie

J.H.A. de Jong

eerste druk, 2001



Artikelcode: 25054.2

Colofon

Auteur	J. H. A. de Jong
Resonans	C. de Jong, I. Wijngaarden
Onderwijskundige	A. Oosterhoff
Illustraties	Verbaal - bureau voor visuele communicatie
Redactie	Studio Maan, Aly Breemhaar

© 2001 Ontwikkelcentrum, Ede, Nederland
Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, hetzij mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Ontwikkelcentrum.

Voorwoord

Deze uitgave bevat de onderwijseenheid Milieurecht: handhaving van de deeltkwalificatie Handhaven milieuregelingen. Voor de onderwijseenheid is er een uitgave met opdrachten en bronnen en een uitgave met theorie.

Opdrachten

Aan het begin van elke opdracht staat het opdrachtdoel. Daar staat wat je aan het einde van de opdracht moet kunnen. De opdrachten bevorderen de zelfwerkzaamheid. Met de opdrachten kun je je kennis in de praktijk toetsen of bepaalde vaardigheden trainen. Als je alle opdrachten met voldoende resultaat hebt uitgevoerd, beheers je de stof.

Bronnenoverzicht

Om de opdrachten uit te voeren heb je informatie nodig. Hiervoor kun je het bijbehorende theorieboek gebruiken. Maar je kunt ook andere bronnen raadplegen. In het bronnenoverzicht staat waar je allemaal informatie kunt vinden over milieuaspecten van het productieproces. Dit kunnen boeken zijn, maar ook vakbladen, folders, video's, het internet, et cetera.

Theorie

Het theorieboek bevat de theorie die je het meest nodig hebt en die niet gauw verandert. Om het bestuderen en verwerken van de tekst gemakkelijker te maken kun je aan het einde van elke paragraaf verwerkingsvragen maken.

Ik wens je veel succes bij het werken met deze uitgave.

De auteur,
Jacques de Jong

Inhoud

Voorwoord 5

1 Handhaving algemeen 9

- 1.1 Algemeen 10
- 1.2 Afsluiting 14

2 Bestuursrechtelijke handhaving 15

- 2.1 Bevoegdheden toezichhoudende ambtenaren 15
- 2.2 Afsluiting 23

3 Strafrechtelijke handhaving 24

- 3.1 Doel van het strafrecht en strafbare feiten 24
- 3.2 Indeling delicten door het Openbaar Ministerie 26
- 3.3 Opsporingsambtenaren 28
- 3.4 Afsluiting 30

4 Privaatrechtelijke handhaving 31

- 4.1 De vervuiler betaalt 31
- 4.2 Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur 34
- 4.3 Afsluiting 35

Bijlage 1 Lijst van afkortingen 36

Trefwoordenlijst 37

1 Handhaving algemeen

Oriëntatie

In de media kom je vaak berichten tegen over bedrijven die zich niet houden aan de milieueisen die de overheid hen oplegt. Hieronder tref je zo'n bericht aan.

Fig. 1.1
*"Pomphouders laken
streng milieuregels."*
Leeuwarder Courant,
4 augustus 2000

Pomphouders laken strenge milieuregels

LEEUWARDEN – Het merendeel van de tankstations in Friesland voldoet niet aan de nieuwe milieu-eisen. Benzine en olie sijpelt veelal nog makkelijk door de vloer de bodem in. Gemiddeld houdt bijna 70 procent van de 221 benzine-tankstations in Friesland zich niet aan de regels.

In totaal hebben 148 pomphouders niet de geschikte apparaten om de giftige dampen op te vangen. De nieuwe Milieuwet van 1 juli 1999 eist ook dat zij de administratie op orde hebben. De papieren zijn bij 186 ondernemers niet goed bevonden. Controleurs keurden de vloer bij 124 tankhouders af.

Het ministerie van milieu heeft alle 4000 stations in Nederland gecontroleerd. Landelijk voldoet 20 procent nog niet aan de eisen. De gemeenten hebben de onderzoeksresultaten toegestuurd gekregen. Zij moeten erop toezien dat de pomphouders zich aan de Milieuwet houden.

Die wet eist dat de bodem onder het station schoon is, de verharding vloeiend dicht is en er nieuwe slangen komen. De milieumaatregelen brengen grote investeringen met zich mee. Vooral kleine pomphouders kunnen die kosten moeilijk opbrengen.

De ene gemeente is lakser dan

de andere bij het toezicht. De Leeuwarder stations voldoen allemaal aan de eisen. Dit bleek uit een controle die de gemeente met de politie, het waterschap en het Openbaar Ministerie onlangs uitvoerde. Bij een eerdere controle-ronde van milieu-ambtenaren bleek dat driekwart van de pomphouders nog in overtreding was.

Begin jaren negentig liet de rijksoverheid een streng milieubeleid los op de pompstations. Sindsdien zijn ruim honderd pomphouders ermee gestopt. De grond van veel van de gesloten stations is schoongemaakt.

Volgens de Belangenvereniging van Tankstations geven de cijfers van het ministerie een vertekend beeld. De gemeenten zijn volgens woordvoerder Karin Vink traag met het behandelen van vergunningaanvragen. „Soms is de vergunning er nog niet, maar ligt de goede vloer er al. Wie nu nog niets gedaan heeft, die zit wel fout.”

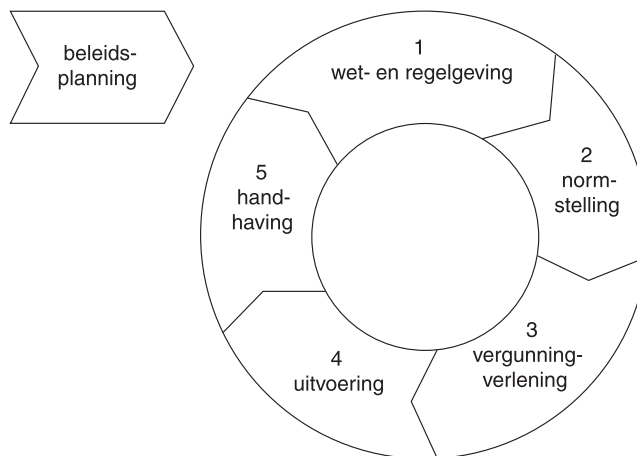
1.1 Algemeen

milieubeleid Het *milieubeleid* van de overheid krijgt gestalte in een reeks wetten, regels en verordeningen. Je moet hierbij niet alleen denken aan de rijksoverheid, maar ook aan de provinciale en gemeentelijke overheden. Ook op internationaal niveau wordt veel milieuregelgeving gemaakt die onze nationale milieuregelgeving sterk beïnvloedt. Een voorbeeld is de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Op grond van deze verordening is titel 10.5A in de *Wet milieubeheer* (Wm) opgenomen. Deze titel heet 'Het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap'.

Al deze nationale en internationale regelgeving is maar een deel van het milieuverhaal. Een heel belangrijk aspect van het milieubeleid is ervoor zorgen dat de regels ook worden nageleefd en gehandhaafd. Bij de handhaving van de milieuregelgeving zijn overheidsdienaren betrokken: de *ambtenaren*.

Tussen de totale milieuregelgeving en handhaving zitten nog een aantal tussenstappen. Deze tussenstappen noem je ook wel schakels. Het geheel van schakels vormt de reguleringsketen van figuur 1.2.

Fig. 1.2
Reguleringsketen
milieubeleid



Reguleringsketen

De reguleringsketen is voor het eerst geïntroduceerd in het in 1983 door de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aan de Tweede Kamer aangeboden 'Plan Integratie Milieubeleid' (PIM). De keten heeft vijf schakels, zoals je in figuur 1.2 kunt zien:

- wet- en regelgeving;
- normstelling;
- vergunningverlening;
- uitvoering;
- handhaving.

Zoals je kunt zien wordt de reguleringsketen aangedreven door de beleidsplanning van de overheid, voornamelijk de rijksoverheid.

De rijksoverheid is niet bij alle schakels betrokken. Ze heeft een belangrijke taak bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, maar haar rol bij vergunningverlening

en handhaving is gering. De provinciale en gemeentelijke overheden hebben een hoofdtaak bij de schakels vergunningverlening, uitvoering en handhaving. Het bedrijfsleven is hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de uitvoering zodra de vergunning eenmaal is verleend. Het zal je duidelijk zijn dat handhaving een belangrijke schakel in de keten is. Alle inspanningen die voorafgaan aan handhaving, zijn voor niets als de gestelde regels niet worden gehandhaafd.

Wat is handhaving?

In de 'Notitie Handhaving Milieurecht' die de minister van VROM in 1980 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden, staat de volgende definitie van handhaving: "Het door controleren en het toepassen (of dreigen daarmee) van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke middelen trachten te bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd". Deze definitie is nog steeds actueel.

Handhaving kun je onderverdelen in preventieve en repressieve handhaving.

In de definitie is sprake van onder meer:

- administratief recht;
- strafrecht;
- civiel recht.

Administratief recht

bestuursrecht

Een ander woord voor *administratief recht* is *bestuursrecht*. Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het voorkomen, dan wel ongedaan maken van een toestand die in strijd is met de wettelijke voorschriften. Bestuursrechtelijke handhaving is primair gericht op het herstel van de gewenste toestand en niet op straffen. Een voorbeeld is de afbraak door gemeenteambtenaren van een clandestien gebouwde schuurtje. De illegale bouwer moet de door de gemeente gemaakte kosten vergoeden.

De verantwoordelijkheid voor bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van inrichtingen ligt bij het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van een vergunning, dan wel bij het bestuursorgaan waaraan een melding ex artikel 8.40 Wm gericht moet worden. De wettelijke voorschriften waar het bij bestuursrechtelijke handhaving om gaat, zijn neergelegd in wetten, vergunningen en algemene maatregelen van bestuur.

*Algemene wet
bestuursrecht
Besluit horeca-, sport- en
recreatie-inrichtingen*

In wetten, bijvoorbeeld in de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb) en in de Wm; in vergunningen, bijvoorbeeld op grond van de Wm en in algemene maatregelen van bestuur, bijvoorbeeld op grond van artikel 8.40 Wm, zoals het *Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen* of combinaties hiervan.

Strafrecht

*strafrechtelijke
handhaving
Openbaar Ministerie*

Strafrechtelijke handhaving is primair gericht op straffen. In de 'Leidraad voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht' uit 1994 stelt het *Openbaar Ministerie* (OM) dat het bij de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht niet alleen gaat om de klassieke straffen (gevangenisstraf en geldboeten). Het kan ook gaan om het ontnemen van het voordeel dat is verkregen door in strijd met de milieuregelingen te handelen (de zogenaamde *Plukze-wetgeving*) of om het herstellen of compenseren van milieuschade. De milieuwetgeving is voornamelijk van

Plukze-wetgeving

bestuursrechtelijke aard. De strafbaarstelling is meestal te vinden in de *Wet op de economische delicten* (WED).
Daarnaast kent het traditionele *Wetboek van Strafrecht* (WvSr) in de artikelen 173a en b ook een aantal *milieudelicten*.

privaatrecht
burgerlijk recht

Civiel recht
Andere woorden voor *civiel recht* zijn *privaatrecht* of *burgerlijk recht*. In tegenstelling tot het strafrecht en bestuursrecht waarbij steeds een bestuursorgaan of overheidsinstantie betrokken is, regelt het burgerlijk recht de betrekkingen tussen (rechts)personen onderling. Eenvoudig gezegd: de burgers (vandaar de naam burgerlijk recht) regelen hun private (vandaar de naam privaatrecht) belangen (eigen belangen) via dit rechtsgebied.

Burgerlijk Wetboek

Het civiel recht is grotendeels vastgelegd in het *Burgerlijk Wetboek* (BW). Je moet bij toepassing van dit rechtsgebied vooral denken aan overlast veroorzaakt door een inrichting aan omwonenden en aan bodemverontreiniging.

Preventieve handhaving

Je kunt van *preventieve handhaving* spreken als er nog geen vermoeden van overtreding van milieuregels bestaat. Door preventieve handhaving kun je naleving van de gestelde regels bereiken door:

- na te gaan of een inrichting beschikt over de vereiste milieuvergunning, dan wel of de in het verleden verleende vergunning nog wel up-to-date is;
- toe te zien op de naleving van de verleende vergunning met de daaraan verboden voorschriften, dan wel toe te zien op de algemene milieuaspecten;
- na te gaan of een inrichting de vereiste melding heeft gedaan, dan wel zich houdt aan de bij de melding verstrekte algemene regels.

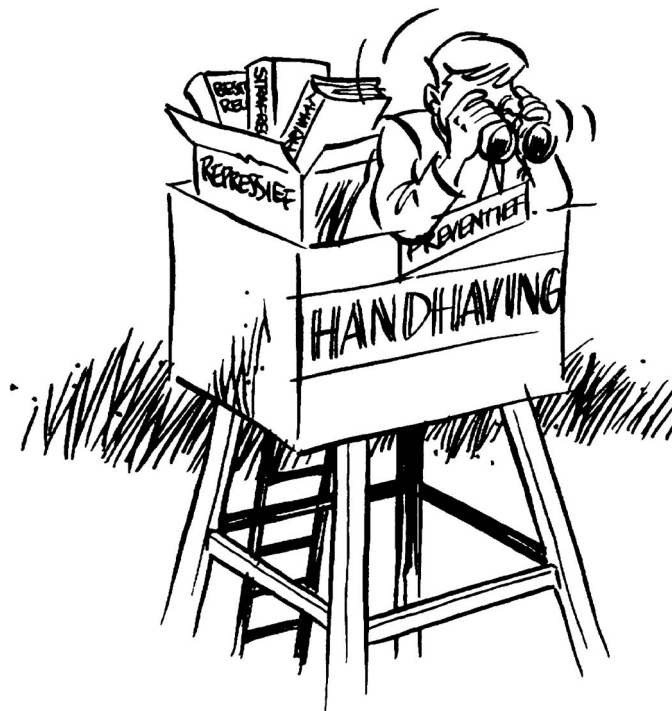
Repressieve handhaving

Je spreekt van *repressieve handhaving* als er wel een vermoeden van overtreding van milieuregels bestaat. Daarbij kun je denken aan:

- natrekken van klachten en meldingen betreffende overtredingen;
- hercontrole van bij eerdere controle geconstateerde overtredingen.

Als bij preventieve handhaving een vermoeden van overtreding van milieuregels ontstaat, gaat de preventieve handhaving over in repressieve handhaving.

Fig. 1.3
Preventieve
handhaving....



Ambtenaren

Bij zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving zijn overheidsdienaren betrokken: de *ambtenaren*.

Grofweg kun je de ambtenaren in twee groepen verdelen:

- 1 de toezichhoudende ambtenaren;
- 2 de opsporingsambtenaren.

Toezichhoudende ambtenaren

Toezichhoudende ambtenaren houden toezicht op de naleving van de binnen hun ambtsgebied geldende milieureggeving. Ze worden aangesteld door Gedeputeerde Staten (provincie) en Burgemeester en Wethouders (gemeente). Dit is geregeld in artikel 18.4 Wm. Ook andere bestuursorganen kunnen *toezichhoudende ambtenaren* aanwijzen. Je kunt dan denken aan bijvoorbeeld waterschappen.

Opsporingsambtenaren

De *opsporingsambtenaren* kun je onderverdelen in *algemene opsporingsambtenaren* en *buitengewone opsporingsambtenaren*. De Officiëren van Justitie en de ambtenaren van politie zijn in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) onder meer als algemene opsporingsambtenaren genoemd. Zij zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Toezichhoudende ambtenaren kunnen ook opsporingsambtenaren zijn.

*algemene
opsporingsambtenaren
buitengewone
opsporingsambtenaren*

Vragen 1.1

- a Wie moeten erop toezien dat pomphouders zich aan de gestelde milieuregels houden?
- b Wie hebben geconstateerd dat driekwart van de pomphouders de regelgeving niet naleeft?
- c Welke taken kun je in het artikel onderscheiden?

-
- d Waarom hebben ruim honderd Friese pomphouders hun benzinstation gesloten?
 - e Wat betekent de laatste zin van het krantenbericht?
 - f Dit hoofdstuk heet handhaving. Geef naar aanleiding van het krantenbericht in één zin aan wat je onder handhaving verstaat.

Vragen 1.2

- a Handhaven is het door controleren en toepassen (of dreigen daarmee) van bepaalde middelen trachten te bereiken dat algemeen en individueel geldende rechtsmiddelen en voorschriften worden nageleefd. Welke drie middelen worden hier bedoeld?
- b Welk gevolg heeft een inactieve handhaving voor de reguleringsketen?
- c De handhaving kan worden onderverdeeld in preventieve en repressieve handhaving. Een strikte scheiding is soms niet aan te brengen. Waarom niet?
- d De ambtenaren kunnen in twee groepen worden onderverdeeld. Welke groepen zijn dat en in welke wetten kun je hen terugvinden?

1.2 Afsluiting

De overheid heeft veel milieuregelingen gemaakt. Voorbeelden van regelingen zijn Wm, Wbb, Wvo, IVB enzovoorts. Al deze regelingen hebben als uitgangspunt het beschermen van het milieu.

Deze regelingen kunnen alleen het milieu beschermen als ze worden nageleefd en gehandhaafd. Je noemt dat handhaving.

Handhaving is het ervoor zorgen dat algemeen en individueel gestelde rechtsregels worden nageleefd. Afhankelijk van de situatie gebruik je hiervoor administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke middelen.

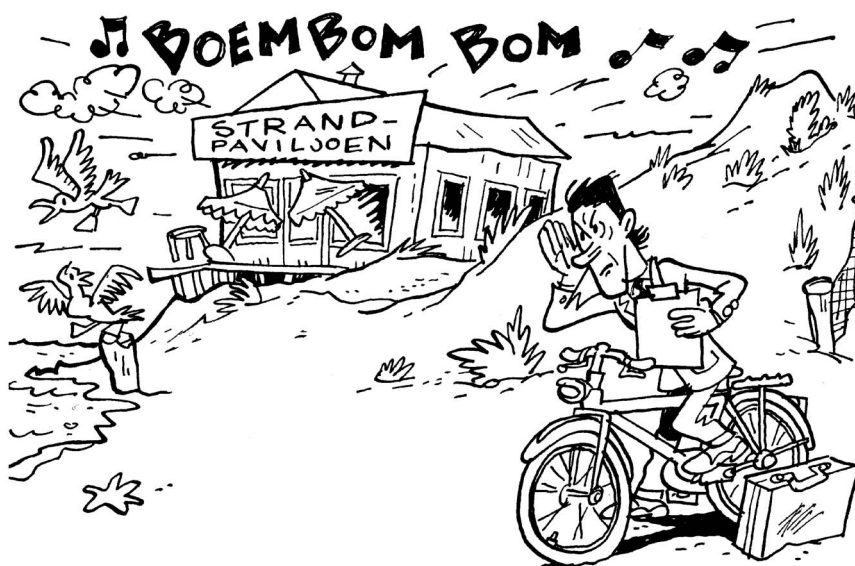
De handhaving kun je onderverdelen in preventieve en repressieve handhaving. Twee soorten ambtenaren zijn belast met de handhaving: toezichhoudende en opsporingsambtenaren.

2 Bestuursrechtelijke handhaving

Oriëntatie

Je werkt als toezichthoudend ambtenaar bij de gemeente Terneuzen. Bij de haven staat een strandpaviljoen dat valt onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen. De eigenaar van het paviljoen heeft in het verleden de verplichte melding gedaan. Tijdens je wekelijkse fietstocht langs de Zeeuwse kust zie en hoor je vooral dat bij het paviljoen een mega housefeest aan de gang is. Deze activiteit is illegaal. Van omwonenden hoor je dat de afgelopen maand ieder weekend een dergelijk feest is gehouden. Hoe kun je zorgen dat aan deze illegale toestand een einde komt?

Fig. 2.1
Illegale activiteit



normen
sancties

Een belangrijk onderdeel van de handhaving vormt het toezicht op de naleving van de *normen*. Pas als de overheid weet waar en in welke mate normen zijn geschonden, kan zij *sancties* opleggen om die schending tegen te gaan.

toezichthoudende ambtenaren

Bij normen kun je denken aan voorschriften of algemene regels die gelden voor een inrichting. Sancties zijn bijvoorbeeld de hierna omschreven bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen.

De ambtenaren die toezicht houden op de naleving van de normen noem je *toezichthoudende ambtenaren*.

2.1 Bevoegdheden toezichthoudende ambtenaren

toezichthouder

De bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren kun je vinden in afdeling 5.2 van de Awb. In de Awb heet een toezichthoudende ambtenaar "*toezichthouder*".

Iedereen is verplicht aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen en inlichtingen te verstrekken die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Zij hebben de bevoegdheid om:

- alle plaatsen, met uitzondering van woningen, met alle door hen gewenste apparatuur te betreden, waarbij zo nodig de hulp van de politie kan worden ingeroepen. In geval van gevaarlijke stoffen mogen zij op grond van artikel 18.5 Wm zelfs woningen betreden;
- inlichtingen te vorderen;
- inzage te verlangen en afschrift te nemen van boeken en andere bescheiden;
- goederen op te nemen, te onderzoeken en zo nodig monsters daarvan te nemen;
- vervoermiddelen en hun lading te onderzoeken.

Als een houder van een inrichting milieuregels overtreedt, kun je als toezichthoudend ambtenaar vijf bestuursrechtelijke instrumenten toepassen. Dit zijn de

bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten:

- 1 bestuursdwang;
- 2 dwangsom;
- 3 intrekken van de vergunning;
- 4 gedogen;
- 5 bestuurlijke transactie.

We behandelen deze instrumenten alleen op het niveau van de gemeentelijke overheid. De meeste van jullie zullen namelijk op dat niveau een baan krijgen. In grote lijnen geldt voor bijvoorbeeld de provinciale en rijksoverheid hetzelfde.

Naast deze instrumenten heb je nog de convenants en de zogenaamde actio popularis.

Bestuursdwang

Met ingang van 1 januari 1998 zijn de wettelijke regels met betrekking tot het toepassen van *bestuursdwang* niet langer geregeld in de Wm maar in de Awb. Artikel 5.21 Awb geeft de volgende definitie van bestuursdwang: "Onder bestuursdwang wordt verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten". Kort gezegd komt het instrument bestuursdwang neer op het op kosten van de overtreder ongedaan maken van de illegale situatie.

Feitelijk handelen

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op herstel van de gewenste toestand. Bestuursdwang kan bestaan uit het doen wegnemen, in de oude toestand herstellen of verrichten van iets dat in strijd met een ge- of verbod wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

Een voorbeeld is de afbraak door gemeenteambtenaren van een illegaal gebouwd schuurtje.

De Awb bepaalt dat ook onder bestuursdwang vallen het verzegelen van gebouwen, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt, alsmede het meevoeren en opslaan van daarvoor vatbare zaken.

<i>bestuursdwangbeschikking</i>	<p>Schriftelijke beslissing</p> <p>Als je besloten hebt bestuursdwang toe te passen, moet je dit op schrift stellen. De schriftelijke beslissing is een beschikking in de zin van de Awb. Je noemt deze schriftelijke beslissing daarom een <i>bestuursdwangbeschikking</i>.</p> <p>Als de situatie zodanig spoedeisend is dat je de beslissing tot toepassing bestuursdwang niet tevoren op schrift kunt stellen, dan moet je er toch voor zorgen dat die beslissing alsnog zo spoedig mogelijk op schrift komt en bekend gemaakt wordt.</p>
<i>begunstigingstermijn</i>	<p>Inhoud beschikking</p> <p>In de beschikking over de beslissing tot toepassing van bestuursdwang vermeld je welk voorschrift is overtreden. In de beschikking is ook een termijn gesteld waarbinnen de overtreder de tenuitvoerlegging kan voorkomen door zelf de benodigde maatregelen te nemen. Deze termijn heet de <i>begunstigingstermijn</i>. In de beschikking omschrijf je de te nemen maatregelen. In het geval van het illegaal gebouwde schuurtje zullen als maatregelen in de beschikking vermeld staan de afbraak en afvoer van de restanten van het schuurtje. Als er spoed geboden is, hoef je geen begunstigingstermijn te stellen. In de beschikking staat ook dat de overtreder de <i>kosten</i> van de bestuursdwang moet betalen.</p>
<i>ambtelijke aanmaning</i>	<p>Waarschuwing</p> <p>De beschikking met begunstigingstermijn kun je zien als een schriftelijke <i>waarschuwing</i> aan de overtreder om een illegale handeling of situatie te beëindigen. In de praktijk zijn voor deze waarschuwing enkele voorstappen genomen. Bij de preventieve handhaving zijn al herhaaldelijk overtredingen van milieuregels geconstateerd. De toezichthoudend ambtenaar zal de overtreder dan een mondelinge waarschuwing geven.</p>
<i>bestuurlijke voorwaarschuwing</i>	<p>Daarna volgt vaak een <i>ambtelijke aanmaning</i>, waarin de mondelinge waarschuwing is herhaald. Als na afloop van de daarin gestelde termijn geen verbetering in de situatie is opgetreden dan volgt een zogenaamde <i>bestuurlijke voorwaarschuwing</i> aan de overtreder. Lapt de overtreder ook deze voorwaarschuwing aan zijn laars, dan ontvangt hij een bestuursdwangbeschikking.</p>
	<p>Kostenverhaal</p> <p>Bestuursdwang gebeurt op kosten van de overtreder. Als het bestuursorgaan overgaat tot het toepassen van bestuursdwang, zijn de daarmee gepaard gaande kosten in principe geheel voor rekening van de overtreder.</p> <p>In de beschikking staat of de kosten, geheel of gedeeltelijk, voor rekening van de overtreder komen.</p>
	<p>Dwangsom</p> <p>Ook de regels voor het bestuursrechtelijke handhavingsinstrument <i>dwangsom</i> staan vanaf 1 januari 1998 in de Awb.</p> <p>Artikel 5.32, eerste lid Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.</p> <p>Het tweede lid van genoemd artikel formuleert de dwangsom als volgt: "Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen".</p>

<p><i>opdracht</i></p> <p><i>dwangsombeschikking</i></p> <p><i>boete</i></p>	<p>Last onder dwangsom</p> <p>Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen kan een <i>last onder dwangsom</i> opleggen. Een last betekent een <i>opdracht</i> die moet worden uitgevoerd. Als de opdracht niet is uitgevoerd binnen een gestelde termijn, moet de overtreder een bepaald geldbedrag betalen. Dit bedrag noem je de dwangsom. De dwangsom is een geldbedrag dat wordt opgelegd door een schriftelijke beslissing, de zogenaamde <i>dwangsombeschikking</i>. De beslissing is gericht tegen een (rechts)persoon die zich schuldig heeft gemaakt aan een overtreding van milieuregels.</p> <p>Je moet een dwangsom niet verwarren met een <i>boete</i>. Een boete heeft een bestraffend karakter en een dwangsom een herstellend karakter. De dwangsom is, zoals je in bovenstaande definitie hebt kunnen lezen, een prikkel om de oorspronkelijke situatie te herstellen.</p>
<p><i>herhaling of voortzetting</i></p>	<p>Toepasbaarheid</p> <p>Je kunt een dwangsom niet toepassen als het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen verzet. De dwangsom is als handhavingsmiddel vooral toepasbaar in situaties waar gevaar bestaat voor <i>herhaling of voortzetting</i> van een overtreding en waar andere handhavingsmiddelen, zoals het intrekken van een vergunning of bestuursdwang te zwaar zijn.</p> <p>Voor je als toezichthoudend ambtenaar overgaat tot het opleggen van een last onder dwangsom, moet je onderzoeken of een ander handhavingsmiddel beter geschikt is. In een situatie die onmiddellijk milieubedreigend is, zul je een ander handhavingsmiddel dan de dwangsom moeten gebruiken.</p> <p>Inhoud dwangsombeschikking</p> <p>Ook de dwangsombeschikking kent een begunstigingstermijn. Uiteraard moet in de beschikking een maximaal bedrag aan te verbeuren dwangsom staan.</p> <p>De Awb kent een aantal mogelijkheden om de dwangsom vast te stellen. Verder moet de overtreder de dwangsom in zijn portemonnee voelen. Als de overtreder dagelijks f 10.000,00 door zijn illegale gedrag verdient, is een dwangsom van f 500,00 per dag weinig effectief.</p>
	<p>Samenloop</p> <p>Volgens artikel 5.36 Awb kan een last onder dwangsom niet worden opgelegd zolang een "ter zake van de betrokken overtreding reeds genomen beslissing tot toepassing van bestuursdwang" niet is ingetrokken.</p> <p>Intrekken vergunning</p> <p>Het tot vergunningverlening bevoegde gezag kan op grond van het eerste lid van artikel 18.12 Wm de vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken. Deze beslissing tot intrekking leg je vast in een beschikking. Ook voor deze beschikking geldt een begunstigingstermijn, waarbinnen de overtreder in redelijkheid alsnog aan zijn verplichtingen kan voldoen.</p>

Gedogen

De drie hiervoor behandelde bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen zijn gebaseerd op een optreden van een bestuursorgaan tegen een overtreder van - kortweg - milieuregels.

Een bestuursorgaan kan optreden tegen een overtreder maar een plicht daartoe bestaat in ons recht niet. Bestuursorganen hebben een wettelijke bevoegdheid tot handhaven maar zijn niet verplicht tot het opleggen van sancties.

Het bewust niet optreden tegen overtreding van milieuregels noem je *gedogen*.

Anders gezegd: het bewust afzien van handhaving heet *gedogen*.

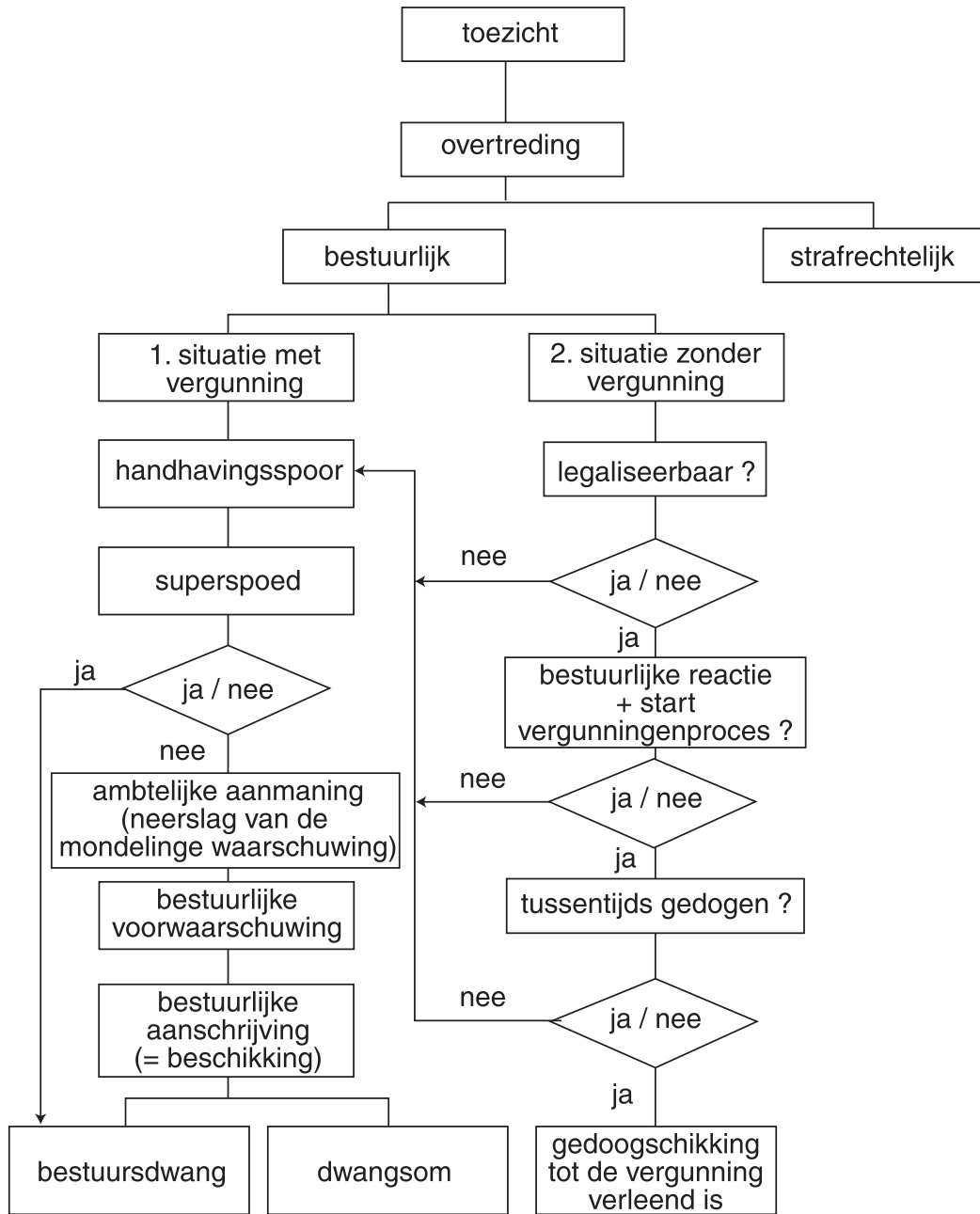
Gedogen is niet in de wet geregeld. Het *gedogen* is neergelegd in overheidsbeleid en jurisprudentie. Ook bij *gedogen* maakt het bevoegd gezag een beschikking. Deze beschikking noem je de *gedoogbeschikking*.

gedoogbeschikking

Schema

De hiervoor besproken vier handhavinginstrumenten worden in onderstaand schema nog eens kort samengevat. Omdat het vijfde handhavinginstrument, bestuurlijke transactie, zoals je hierna kunt lezen een 'vreemde eend in de handhavingsbijt' is, valt deze buiten het schema. Bij bestudering van het schema zal je opvallen dat het instrument intrekking van de vergunning als zodanig niet in het schema voorkomt. Als je nog eens naleest wat onder het kopje 'Intrekken vergunning' staat, zul je tot de conclusie komen dat dit instrument direct boven dan wel naast bestuursdwang kan worden geplaatst.

Fig. 2.2 Schema bestuurlijke handhavinginstrumenten



Bestuurlijke transactie

Bestuurlijke transactie is de bevoegdheid van bestuursorganen overtreders van milieuregels een *bekeuring* (een bon) te geven. De hiervoor genoemde handhavinginstrumenten zijn gericht op het herstel van de milieuovertreding en niet op bestraffing van de overtreding. De *bestuurlijke transactie* is alleen gericht op *bestrafing* en is vanuit dat oogpunt 'een vreemde eend in de bijt'. Sinds november 2000 is er een '*Transactiebesluit milieudelicten*'.

*strafrechtelijke
transactiebevoegdheid*

Transactiebesluit milieudelicten

Dit besluit geeft een aantal bestuursorganen een *strafrechtelijke transactiebevoegdheid*.

Doel van het besluit is om voor eenvoudige en veel voorkomende overtredingen en misdrijven op het terrein van het milieu een strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van een bestuursorgaan te leggen. Verwacht wordt dat de efficiency en effectiviteit van de handhaving met het besluit worden gediend. Het aanbieden van een transactie maakt het voor een bestuursorgaan mogelijk snel en slagvaardig tegen overtreders van bepaalde milieuregels op te treden. Zo kun je de overtreder dus snel confronteren met een reactie op zijn strafbaar gedrag.

Fig. 2.3
Bestuurlijke bekeuring



Convenant

Een *convenant* is een overeenkomst tussen een aantal partijen. De partijen zijn - afhankelijk van de inhoud - aan de overeenkomst gebonden. Convenants kunnen dienen als aanvulling van wet- en regelgeving. Ze mogen daarmee echter niet in strijd zijn en ze kunnen daarvoor niet in de plaats komen. Afhankelijk van de partijen kun je twee soorten convenants onderscheiden:

- 1 beleidsconvenants;
- 2 bestuursconvenants.

Beleidsconvenant

Een *beleidsconvenant* wordt afgesloten tussen bedrijfsleven en overheid. Op het gebied van milieu en energiebesparing zijn inmiddels ongeveer 100 convenants afgesloten. Beleidsconvenants zijn bijvoorbeeld gesloten ten aanzien van cadmium in kratten, verpakkingen, kunststofafval, asbest, fosfaat in wasmiddelen en kwikoxydebatterijen.

Bestuursconvenant

Een *bestuursconvenant* wordt afgesloten tussen overheidsinstanties of bestuursorganen onderling. Een voorbeeld van een bestuursconvenant is de

'Bestuursovereenkomst milieuhandhaving in de provincie Groningen'. Partijen bij deze overeenkomst zijn onder meer:

- de ministers van VROM, EZ, LaNaVi;
- Burgemeester en Wethouders van alle gemeenten in de provincie Groningen;
- het dagelijks bestuur van alle waterschappen binnen de provincie Groningen;
- Gedeputeerde Staten van Groningen.

annex Aan de overeenkomst is een *annex* (bijlage) gehecht waarin de Regiopolitie Groningen en het Openbaar Ministerie hun medewerking toezeggen aan de door partijen beoogde *handhavingssamenwerking*. Door ondertekening van de annex in plaats van de overeenkomst wordt de onafhankelijkheid aangegeven van de strafrechtelijke handhavingpartners ten opzichte van de bestuurlijke handhavingpartners.

handhavingssamenwerking

Artikel 1 van de 'Bestuursovereenkomst milieuhandhaving in de provincie Groningen' luidt als volgt:

doel "Doel van de bestuursovereenkomst is het realiseren en in stand houden van een gewenste milieu- en omgevingskwaliteit door het bevorderen en vasthouden van structureel, systematisch en samen handhaven door de verschillende bevoegde instanties bij de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken bij of krachtens 'grijze', 'groene', 'blauwe' en 'rode' wet- en regelgeving, gericht op:

- het realiseren en instandhouden van een adequate werkwijze door een efficiënte en effectieve inzet van menskracht en middelen;
- het maken van gezamenlijke afspraken over de uitoefening van toezicht en handhaving ter voorkoming van rechtsongelijkheid;
- het bevorderen van een goede samenwerking tussen de verschillende bevoegde instanties bij de uitvoering van de eigen taak in zaken waarbij ook andere instanties bevoegd zijn, zoals strafrechtelijk versus bestuursrechtelijk optreden, boven lokale en gebiedsgerichte activiteiten alsmede ketenbeheer.

Met deze overeenkomst blijven alle bevoegdheden van partijen intact en wordt niet beoogd in rechte afdwingbare rechten en verplichtingen in het leven te roepen".

Actio popularis

actie Actio betekent *actie*, dat wil in het recht zeggen dat iemand zich tot de rechter kan wenden als hij het ergens niet mee eens is. Popularis betekent *volk*. In het bestuursrecht betekent *actio popularis* dat iedereen naar de rechter kan stappen als hij of zij vindt dat een bestuursorgaan zijn of haar belangen schendt. Om redenen van doelmatigheid en vanwege de rechtszekerheid van alle betrokkenen kan dat echter niet steeds worden aanvaard. In verband hiermee moeten diegenen van wie de belangen rechtstreeks bij de besluitvorming betrokken zijn, toegang tot de bestuursrechter hebben. Dit is nodig om hun aanspraken te waarborgen.

grondrecht In artikel 21 van de *Grondwet* is bepaald dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Dit *grondrecht* geldt voor iedere inwoner van Nederland. Een inrichting die voortdurend alle milieuvoorschriften aan zijn laars lapt, schendt dit grondrecht. Mede daarom is artikel 18.14 Wm geschreven. Iedereen kan op grond van dit artikel vragen om toepassing van een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel.

Fig. 2.4



- Vragen 2.1**
- Wat en wie is het bevoegd gezag om voor bestuurlijke handhaving te zorgen in het geval van een zonder milieuvergunning draaiende inrichting?
 - Welke vormen van bestuursrechtelijke handhaving op grond van de Wm en Awb ken je?
 - Stel dat het bevoegd gezag besluit tot het toepassen van bestuursdwang. Wat voor gevolgen heeft dat voor de houder van de illegale inrichting?
 - Kan de inrichtinghouder zelf nog voorkomen dat er bestuursdwang wordt toegepast?
 - Stel het bevoegd gezag treedt niet adequaat op tegen deze illegale situatie. Biedt de Wm nog andere mogelijkheden om tegen het niet optreden van het gemeentebestuur in het geweer te komen?

2.2 Afsluiting

Bij bestuursrechtelijke handhaving kunnen een vijftal handhavingsmiddelen worden toegepast: bestuursdwang, dwangsom, intrekken vergunning, gedogen en bestuurlijke transactie.

Bij de bestuursrechtelijke handhaving zijn vooral de toezichthoudende ambtenaren betrokken. Deze worden in de Awb aangeduid als "toezichthouder". Een aantal bevoegdheden van de toezichthouder zijn genoemd.

Naast de vijf genoemde bestuursrechtelijke middelen wordt ook wel gebruikt gemaakt van convenants. Er zijn twee soorten convenants, namelijk de bestuursconvenant en de beleidsconvenants.

Iedereen kan om toepassing van bestuursrechtelijke handhaving verzoeken. Dit wordt ook wel de actio popularis genoemd.

3 Strafrechtelijke handhaving

Oriëntatie

Bij *strafrechtelijke handhaving* denk je al snel aan de politie. Als je aan de politie denkt, zie je een blauwe pet, een bonnen boekje en iemand die je bekeurt voor het door rood licht rijden. Strafrechtelijke handhaving heeft dus te maken met straffen.

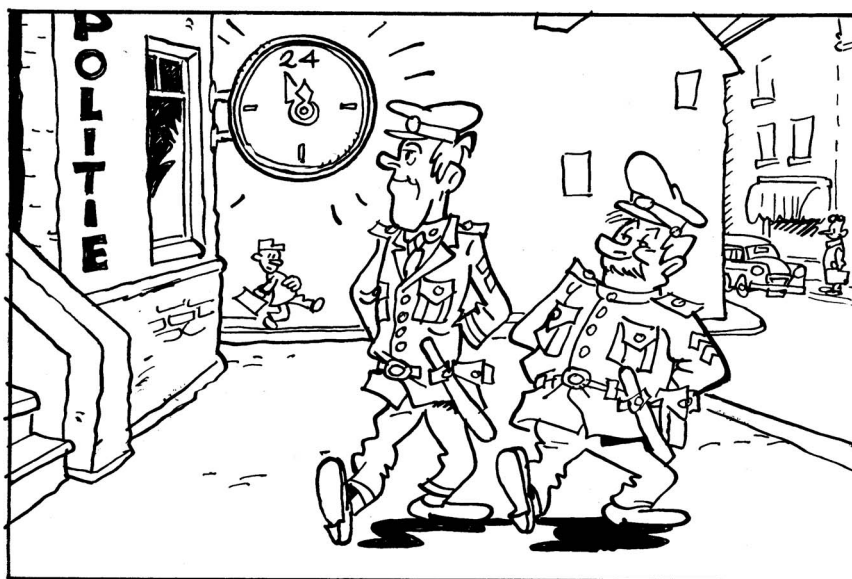
bestraffend karakter
herstellend karakter

De politie heeft de intentie om samen te werken met de bestuurlijke handhavingsinstanties. Doordat 'het blauw' 24 uur per dag op straat is, vormt zij mede de ogen van het bestuur. Alhoewel het strafrecht primair een *bestraffend karakter* heeft, is het de laatste jaren steeds meer een *herstellend karakter* gaan vertonen.

In dit hoofdstuk kun je lezen welke belangrijke rol het strafrecht speelt bij het handhaven van het milieurecht.

Fig. 3.1

"Wij zijn 24 uur per dag paraat!"



3.1 Doel van het strafrecht en strafbare feiten

In het rapport 'Leidraad voor strafrechtelijke handhaving van het milieurecht' uit 1994 staat dat het bij strafrechtelijke handhaving van het milieurecht niet alleen gaat om de klassieke functies van het strafrecht, zoals vergelding, normbevestiging en preventie, maar ook om het ontnemen van door illegale activiteiten verkregen voordeel en herstel of vergoeding van *milieuschade*.

milieuschade
politie

De *politie* speelt een belangrijke rol bij de handhaving van het milieurecht. De politie wordt op dit terrein voornamelijk aangestuurd door het Openbaar Ministerie (OM). In het hierboven geciteerde Leidraad stelt het OM met nadruk dat bij strafrechtelijke

handhaving moet worden samengewerkt met andere handhavende instanties.

delicten
strafbare milieufeiten

In artikel 1 van het *Wetboek van Strafrecht* staat: "Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling". Alles wat strafbaar is, moet op grond van dit artikel in een wettelijke bepaling zijn omschreven. Strafbare feiten noem je ook wel *delicten*. Een zelfde artikel is opgenomen in de Grondwet. Onze milieuwetgeving is hoofdzakelijk bestuursrechtelijk van aard. De strafbaarstelling van *strafbare milieufeiten* is hoofdzakelijk te vinden in:

- Wet op de economische delicten (WED);
- Wetboek van Strafrecht (WvSr);
- Milieuwetten.

Wet op de economische delicten

In artikel 1a WED is de overtreding van voorschriften uit 21 milieuwetten strafbaar gesteld. Enkele van deze wetten zijn:

- *Boswet*;
- *Meststoffenwet*;
- *Wet milieubeheer*;
- *Wet verontreiniging oppervlaktewateren*.

economisch delict

Artikel 8.1, eerste lid, Wm bepaalt onder meer dat het verboden is zonder daartoe verleende vergunning een inrichting op te richten. Nergens in de Wm vind je een bepaling welke straf van toepassing is bij overtreding van dit verbod. Als je kijkt in artikel 1a WED onder 2° dan zie je dat overtreding van artikel 8.1, eerste lid, Wm eveneens een *economisch delict* is. Oprichten van een inrichting zonder vergunning is dus een strafbaar feit.

Artikel 18.18 Wm bepaalt dat een gedraging in strijd met een aan een vergunning verbonden voorschrift is verboden. Ook deze gedraging wordt in de WED als strafbaar feit aangemerkt.

Het handelen zonder vergunning of het handelen in strijd met een voorschrift kan tot strafvervolgning leiden. Dit betekent dat het OM in die gevallen strafrechtelijk kan optreden.

Wetboek van Strafrecht

milieudelicten

De strafbaarstelling van *milieudelicten* is meestal te vinden in de WED. Toen het WvSr aan het eind van de negentiende eeuw tot stand kwam, kende men het begrip milieu(recht) nog niet.

Toch kent het WvSr een aantal delictomschrijvingen gericht op de bescherming van het leven en de gezondheid van de mens. In november 1969 zijn de artikelen 173 a en b ingevoegd in WvSr. Deze artikelen stellen het opzettelijk en wederrechtelijk (zonder toestemming) op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengen van een stof strafbaar, als de schuldige weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is.

Aan verdachten van milieuovertredingen worden ook vaak andere delicten uit het WvSr ten laste gelegd, zoals valsheid in geschrifte (225 WvSr) en deelneming aan een misdadige organisatie (140 WvSr).

Milieuwetten

strafbepaling In milieuwetten die niet via artikel 1a WED aan deze wet zijn gekoppeld, komen aparte strafbepalingen voor. Zo kent de Wet op de Waterhuishouding in artikel 59 een 'eigen' *strafbepaling*. Kun je geen strafbepaling vinden in het WvSr en de WED dan moet je altijd in de betreffende wet kijken. Strafbepalingen staan meestal achterin.

Vragen 3.1

- a Wat is van oudsher het doel van strafrecht?
- b Waarom staan er in het Wetboek van Strafrecht maar een paar milieudelicten vermeld?

3.2 Indeling delicten door het Openbaar Ministerie

delicten Het Openbaar Ministerie (OM) werkt niet met een verdeling van *delicten* in kleuren. Het OM verdeelt de milieudelicten in drie soorten, namelijk:

- 1 inrichtingsgebonden delicten;
- 2 vrije delicten;
- 3 (middel)zware milieucriminaliteit.

Inrichtingsgebonden delicten

Het woord "inrichtingsgebonden" zegt eigenlijk voldoende. Dit soort delicten wordt binnen een inrichting gepleegd. Je weet inmiddels dat het College van Burgemeester en Wethouders dikwijls het bevoegde gezag is voor het verlenen en handhaven van aan inrichtingen verleende Wm-vergunningen. Het spreekt voor zich dat zij een hoofdtaak vervullen op het terrein van handhaving bij dit soort delicten. Bij een aantal inrichtingsgebonden delicten is het OM van mening dat strafrechtelijk moet worden opgetreden. Je moet dan denken aan bijvoorbeeld opzettelijke overtreding van voorschriften, recidive (herhaling van een delict), dreigende milieuschade en behaald economisch voordeel uit het gepleegde delict. Ook bij een combinatie van een inrichtingsgebonden milieudelict en een algemeen (algemeen) strafdelict, zoals bijvoorbeeld valsheid in geschrifte, is *strafrechtelijk optreden* het aangewezen middel. Strafrechtelijk optreden gebeurt vaak in overleg met het bestuur (in de praktijk meestal de burgemeester), het OM (in de praktijk de Officier van Justitie) en de politie (in de praktijk de korpschef). Dit overleg noem je het *driehoeksoverleg*. De bestuursovereenkomst kan ook een belangrijke rol in dit verband vervullen.

Vrije velddelicten

Vrije velddelicten - de naam zegt het al - worden buiten inrichtingen gepleegd. Bij "vrije veld" kun je denken aan bossen, weilanden, natuurgebieden, parken enzovoorts. Je moet denken aan handelingen die in strijd zijn met de bescherming en het behoud van bijvoorbeeld dieren, planten, bodem, natuur en landschap. Voorbeelden van *vrije velddelicten* zijn het rapen van kievitseieren in de verboden periode, het buiten de jachtijd jagen en het uitrijden van mest buiten de toegestane periode.

Omdat opsporingsambtenaren 24 uur per dag in het vrije veld aanwezig zijn, zijn het toezicht en de opsporing van dit soort delicten bij hen in goede en juiste handen. In beginsel worden verdachten van vrije velddelicten strafrechtelijk vervolgd.

(Middel)zware milieucriminaliteit

Milieubijstandsteam

Het aanpakken van (middel)zware milieucriminaliteit is bij uitstek een taak van OM en politie, eventueel bijgestaan door andere specialistische instanties, zoals het *Milieubijstandsteam* (MBT).

Ook het bevoegd gezag kan een rol spelen bij dit soort criminaliteit. Zo kan zij bijvoorbeeld:

- melding doen van het constateren van dit soort criminaliteit;
- een milieu-inhoudelijk onderzoek instellen;
- eventueel bestuursdwang opleggen.

Je kunt pas spreken van (middel)zware milieucriminaliteit als een of meer onderstaande punten van toepassing is. Concreet stel je de vraag of er sprake is van:

- georganiseerde misdaad;
- een stelselmatige aantasting van het milieu;
- de noodzakelijkheid van een moeilijk en/of langdurig rechercheonderzoek;
- valsheid in geschrifte, bedreiging, omkoping en dat soort algemene in het WvSr opgenomen delicten;
- een aanzienlijk economisch voordeel door het plegen van het delict;
- de georganiseerde internationale misdaad.

Samenloop straf- en bestuursrecht

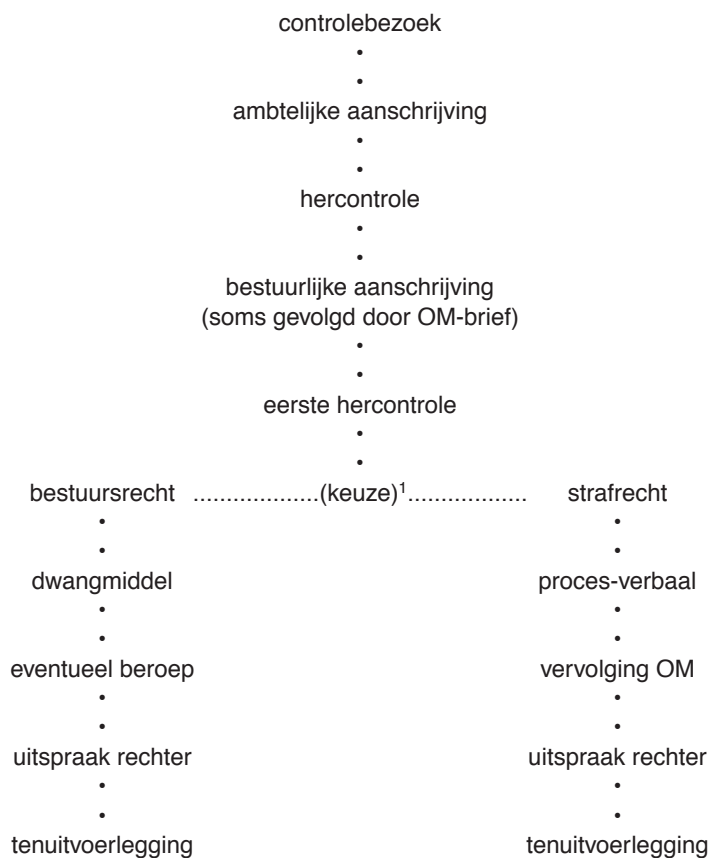
Vooraf bij inrichtinggebonden delicten kunnen bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving samenlopen.

samenloop

Uit de 'Bestuursovereenkomst milieurechthandhaving in de provincie Groningen', bleek dat de politie en het Openbaar Ministerie enerzijds en de bestuursorganen van gemeenten en provincie anderzijds, de wens hebben uitgesproken om samen te werken op het gebied van handhaving van het milieurecht. Ook in het zogenoemde driehoeksoverleg tussen het bestuur, het OM en de politie is sprake van *samenloop*. In figuur 3.2 wordt een en ander nog eens schematisch samengevat.

Fig. 3.2
 Schema samenloop straf-
 en bestuursrecht

Schematisch voorbeeld van het verloop van de handhaving



N.B. Termijnen zijn niet vermeld, aangezien die per gemeente kunnen variëren.

¹ Keuze kan ook inhouden om beide wegen te volgen.

- Vragen 3.2**
- a Het bestuursrecht verdeelt de milieuwetgeving in de kleuren grijs, rood, groen en blauw. Gebruikt het Openbaar Ministerie ook deze kleurenindeling?
 - b Wat is het driehoeksoverleg?

3.3 Opsporingsambtenaren

Bij de bestuursrechtelijke handhaving heb je kennis gemaakt met de taken en bevoegdheden van de *toezichthoudende ambtenaar*. Ook de strafrechtelijke handhaving kent ambtenaren, namelijk de *opsporingsambtenaren*.

Het Wetboek van Strafvordering kent twee soorten opsporingsambtenaren:

- 1 algemene opsporingsambtenaren;
- 2 buitengewone opsporingsambtenaren.

Algemene opsporingsambtenaren

De Officieren van Justitie en de ambtenaren van politie zijn onder meer belast met de opsporing van strafbare feiten. Dit is vastgelegd in artikel 141 WvSv. Je noemt hen de *algemene opsporingsambtenaren*. De naam zegt het al, deze ambtenaren hebben een algemene opsporingsbevoegdheid. Ze kunnen voor alle strafbare feiten opsporingshandelingen verrichten. Wat betreft milieudelicten kunnen ze de bevoegdheden uit het WvSv en de WED uitoefenen.

- WvSv Bevoegdheden uit het WvSv zijn bijvoorbeeld een verdachte staande houden, een verdachte aanhouden, voorwerpen in beslag nemen en een proces-verbaal opmaken.
- WED Bij bevoegdheden op grond van de WED kun je denken aan inbeslagneming van daarvoor vatbare voorwerpen, inzage van gegevens en bescheiden, toegang tot elke plaats, alles voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

Buitengewone opsporingsambtenaren

In artikel 142 WvSv worden als *buitengewone opsporingsambtenaren* (BOA) onder meer genoemd personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, of aan wie bij verordening de handhaving of zorg voor de naleving daarvan is toevertrouwd. Deze personen zijn beëdigd. Voorbeelden van bijzondere wetten zijn Wm, Jachtwet, Wvo en Wbb. Een belangrijk voorbeeld van een verordening op gemeentelijk niveau is een Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De hier genoemde BOA zijn alleen bevoegd op te treden tegen geconstateerde strafbare feiten die vermeld staan in de bijzondere wet of verordening. Zo heeft een BOA op grond van de Wm alleen de bevoegdheid milieuovertredingen strafrechtelijk te vervolgen. Hij heeft dus geen bevoegdheid ten opzichte van bijvoorbeeld een overtreding van de Jachtwet.

Fig. 3.3
"Heb jij al een nummertje getrokken voor het opsporen?"



Een toezichhoudende gemeentelijk milieuambtenaar kan worden beëdigd tot BOA. Op grond van artikel 142 WvSv is een algemene maatregel van bestuur vastgesteld, genaamd *Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar* (BBO) waarin een aantal eisen staan om als BOA aan het werk te kunnen.

Deze eisen zijn:

- een geldige titel (= reden) van opsporingsbevoegdheid;
- bekwaamheid;
- betrouwbaarheid;
- beëdiging.

proces-verbaal

In deze onderwijseenheid gaan we alleen in op de eis van bekwaamheid. Een BOA moet een *proces-verbaal* kunnen opmaken. Daarvoor moet de BOA beschikken over algemene kennis van strafvorderlijke en andere wettelijke bevoegdheden en over kennis van strafbare feiten. Deze bekwaamheid en kennis moeten blijken uit het slagen voor een examen dat door het ministerie van Justitie is afgenomen en goedgekeurd. Heb je interesse, informeer dan op school of deze een opleiding tot BOA aanbieden. De meeste milieuoopleidingen bieden deze inmiddels aan.

Vragen 3.3

- a De opsporingsambtenaren kunnen worden verdeeld in algemene opsporingsambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren. Wat zijn de eisen om als buitengewoon opsporingsambtenaar aan het werk te kunnen?
- b Wat is het belangrijkste verschil tussen een algemeen en een buitengewoon opsporingsambtenaar?

3.4 Afsluiting

De strafbare feiten kun je in drie soorten wetten vinden. De twee belangrijkste zijn het WvSr en de WED. De derde soort vormt een restcategorie, namelijk de milieuwetten in de ruimste zin van het woord.

Het OM werkt niet met de onderverdeling van strafbare milieudelicten in de door het bestuursrecht gebruikte kleuren grijs, blauw, rood en groen.

Het OM kent een drietal soorten delicten, namelijk: inrichtingsgebonden delicten, vrije velddelicten en (middel)zware milieudelicten.

Er zijn twee soorten ambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten, namelijk de algemene en de buitengewone opsporingsambtenaren. De algemene opsporingsambtenaren hebben een algemene opsporingsbevoegdheid. Deze ambtenaren kunnen opsporingen verrichten voor alle strafbare feiten. De buitengewone opsporingsambtenaren zijn alleen bevoegd voor de opsporing van in afzonderlijke wetten genoemde strafbare feiten. Zo mag een buitengewoon opsporingsambtenaar die belast is met de opsporing van milieudelicten, alleen optreden tegen delicten op grond van de bewuste milieuwetten.

4 Privaatrechtelijke handhaving

Oriëntatie

Krantenberichten gaan vaak over bedrijven die het met de gestelde milieuregels niet zo nauw nemen. In dat soort berichten is bijvoorbeeld sprake van bodemverontreinigingen. De kosten die gepaard gaan met het saneren van verontreinigde grond lopen vaak in de miljarden. Grote vraag daarbij is "Wie zal dat betalen?".

civiel recht

Handhaving is het ervoor zorgen dat algemeen en individueel geldende rechtsregels worden nageleefd. Afhankelijk van de overtredingssituatie, gebruik je hiervoor administratiefrechtelijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke middelen. In dit hoofdstuk wordt het *civiel recht* behandeld.

Als milieutoezichthouder zul je moeten weten welke mogelijkheden het civiel recht biedt bij de handhaving.

4.1 De vervuiler betaalt

In het milieurecht geldt het adagium "de vervuiler betaalt". Dat wil zeggen dat de veroorzaker van de milieuschade opdraait voor de kosten van bijvoorbeeld bodemsanering.

milieuvergunning

De vervuiler is dus aansprakelijk voor de milieuschade. Bij milieuaansprakelijkheid moet je niet alleen denken aan 'vervuilers'. Ook de overheid kan aansprakelijk zijn voor bijvoorbeeld een geval van bodemverontreiniging. Als je een bouwterrein van de gemeente koopt, mag je ervan uitgaan dat op het terrein een woning gebouwd kan en mag worden. Stel nu dat de gemeente een te summier dan wel geen bodemonderzoek heeft gedaan en het bouwterrein blijkt ernstig te zijn verontreinigd met milieugevaarlijke stoffen, waardoor je er niet op kunt bouwen. De gemeente als verkoper is dan aansprakelijk voor jouw schade. Als het College van Burgemeester en Wethouders ten onrechte een *milieuvergunning* verleent, kun je jouw schade verhalen op de gemeentelijke overheid. Dat kan alleen als je belanghebbende bent, bijvoorbeeld omdat je de buurman van de inrichting bent. In al deze gevallen is sprake van aansprakelijkheid voor de vergoeding van de aangerichte schade. Grofweg kun je in twee gevallen aansprakelijk zijn, namelijk:

- uit toerekenbaar tekortschieten bij de nakoming van een overeenkomst (kortweg uit wanprestatie);
- uit onrechtmatige daad.

Aansprakelijkheid uit overeenkomst (wanprestatie)

Als je een tweedehands auto bij een bonafide garagebedrijf koopt, verleent de verkoper je vaak gedurende een termijn van bijvoorbeeld drie maanden garantie op eventuele mankementen. Als je de auto twee weken hebt gebruikt en de motor geeft

dan al rokend de geest, is de verkoper verplicht de schade op zijn kosten te herstellen. Je brengt de auto voor reparatie naar het garagebedrijf. Afgesproken wordt dat de klus binnen een week geklaard is. Als je na een week de auto ophaalt, loopt de motor als een zonnetje. Bij nadere inspectie zie je echter een gigantische deuk in de motorkap. De garagehouder zegt dat er buiten zijn schuld 's nachts een zwaar voorwerp op de auto is gevallen. Hij weigert de kosten voor herstel van de motorkap te voldoen. In juridische termen is het garagebedrijf toerekenbaar tekortgeschoten bij de nakoming van de overeenkomst. Je mocht erop vertrouwen dat de auto met goed functionerende motor zonder deuken door het bedrijf zou worden afgeleverd. Het bedrijf is op deze grond aansprakelijk voor de schade aan de motorkap.

Voorbeeld: bouwterrein

privaatrechtelijke kwestie

In het geval van de overeenkomst tussen jou en het garagebedrijf gaat het om een overeenkomst op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) tussen twee burgers. Het is dus een typisch *privaatrechtelijke kwestie*.

wanprestatie

Ook op milieugebied worden dagelijks legio overeenkomsten gesloten. In deze paragraaf is het voorbeeld genoemd van het kopen van een bouwterrein van de gemeente. Door de omschrijving "bouwterrein" garandeert de gemeente dat je op het terrein kunt en mag bouwen. Vanwege de bodemverontreiniging weigert het gemeentebestuur echter de verplichte bouwvergunning te verlenen. Ook in dit geval is sprake van *wanprestatie* bij de uitvoering van de koopovereenkomst.

Fig. 4.1
Smakelijk eten!



-SMAKELIJK ETEN!

Voorbeeld: vervoersovereenkomst

Nog een voorbeeld. Het gemeentebestuur sluit met transportbedrijf Schoon een overeenkomst waarin Schoon zich verplicht tegen betaling van een x bedrag wekelijks het huishoudelijk afval bij particuliere huishoudens op te halen. Er is in juridische zin sprake van een vervoersovereenkomst op basis van het burgerlijk recht. Het is maandagochtend en de chauffeur van één van de vuilniswagens van Schoon is nog niet goed uitgeslapen en rijdt de vuilniswagen total loss. Schoon heeft geen vervangend vervoer, zodat het afval dagenlang stinkend en wel langs de weg blijft

privaatrecht

staan. Uiteindelijk besluit het gemeentebestuur de stinkende troep zelf in te zamelen. Ook in dit geval is er sprake van wanprestatie. Het gemeentebestuur mocht erop vertrouwen dat Schoon te allen tijde in staat zou zijn om het afval op te halen. De gemeente kan daarom op grond van het *privaatrecht* in beginsel alle schade op Schoon verhalen.

Aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad

Als je met de auto over een voorrangsweg rijdt, verwacht je dat weggebruikers van zijwegen je een onbelemmerde doorgang verlenen. Als je geen voorrang krijgt en er volgt een aanrijding met flinke materiële schade dan gaat iedereen ervan uit dat niet jij maar degene die geen voorrang verleende, aansprakelijk is voor de schade. Normaal gesproken zijn dit soort situaties gedekt door de verplichte WA-verzekering voor auto's. Stel nu dat de veroorzaker van de aanrijding onder invloed van alcohol verkeerde ten tijde van de aanrijding of dat de bestuurder geen rijbewijs had, dan zal de verzekeringsmaatschappij niet tot uitbetaling van de schade overgaan. Toch blijft de veroorzaker aansprakelijk en wel op grond van een door hem gepleegde onrechtmatige daad.

onrechtmatige daad

Het Burgerlijk Wetboek (BW) geeft sinds januari 1992 in artikel 6.162 een definitie van *onrechtmatige daad*.

Onrechtmatige daad

- 1 Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt te vergoeden.
- 2 Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.
- 3 Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien deze te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.

Het tweede lid van bovenstaand artikel geeft een omschrijving van een onrechtmatige daad. Deze omschrijving kun je ontleden in een aantal onderwerpen, namelijk:

- een inbreuk op een recht;
- een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht;
- een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt.

Inbreuk op een recht

eigendomsrechten

Bij het woord "recht" moet je in dit verband denken aan bijvoorbeeld *eigendomsrechten* en andere persoonlijke rechten. Je noemt deze ook wel *subjectieve rechten*.

persoonlijke vrijheid

In de hierboven geschetste aanrijding wordt jouw eigendomsrecht geschonden. Je hebt niemand toestemming gegeven om jouw auto te beschadigen. Onder persoonlijk recht moet je verstaan *persoonlijke vrijheid*. Niemand heeft het recht jou op straat in elkaar te slaan. Zowel de veroorzaker van de aanrijding, als degene die jou op straat mishandelt, maken inbreuk op een recht.

Een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht

Voorbeelden van wettelijke plichten zijn het geven van voorrang aan automobilisten die zich op een voorrangsweg bevinden en het nuchter aan het verkeer deelnemen. Beide plichten zijn opgenomen in de verkeerswetgeving. Logisch en rechtvaardig zul je zeggen.

Een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt

Deze moeilijke zin kun je samenvatten als "in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid". Als je een vuilniszak klaarzet aan de weg is het logisch dat je geen gevaarlijke stoffen open en bloot in de zak doet. De zak kan immers scheuren waardoor de gevaarlijke stoffen in de ogen van de vuilnisophaler kunnen komen. In 1982 dacht de beheerder van het dorps huis te Kamerik hier anders over toen hij een vuilniszak met daarin een emmertje met een onbekende vloeistof (wat later natronloog bleek) aan de weg zette. De vuilnisophaler kreeg bij het oppakken van de zak dit spul in zijn ogen en liep hierdoor oogletsel op. De HR besliste "dat het gedrag in strijd is met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer wordt vereist, tenzij men ofwel weet of gegronde redenen heeft te veronderstellen om aan te nemen dat het gaat om een vloeistof die bij aanraking met de mens geen gevaar oplevert, ofwel de betreffende vuilniszak onder controle houdt en degene die de zak wil aanpakken waarschuwt voor de aanwezigheid daarin van een emmertje met mogelijk gevaarlijke vloeistof".

4.2 Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Een overheidsorgaan behoort bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de algemene beginselen van *behoorlijk bestuur* in acht te nemen. Je moet hierbij denken aan bijvoorbeeld het motiverings-, rechtszekerheids-, vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel.

Als een overheidsorgaan een beschikking neemt en handhaaft die later door de rechter wordt vernietigd wegens strijd met de wet of een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, handelt het overheidsorgaan onrechtmatig. Als een College van Burgemeester en Wethouders ten onrechte een vergunning op grond van de Wm verleent, kunnen belanghebbenden, bijvoorbeeld omwonenden, hun eventuele schade op de gemeente verhalen.

Hetzelfde geldt voor de vergunninghouder. Als de rechter een Wm-vergunning vernietigt, omdat bijvoorbeeld niet voldaan is aan de in artikel 1.1 Wm vermelde *inrichtingscriteria*, kan de dan ex-vergunninghouder zijn schade eveneens op de gemeente verhalen.

Omgekeerd kan een gemeente een inrichtinghouder die zich niet houdt aan de vergunningvoorschriften en daardoor schade aan bijvoorbeeld het gemeentelijk rioleringsstelsel veroorzaakt, de schade op grond van een onrechtmatige daad verhalen op de veroorzaker.

Vragen 4.1

- a Wat betekent het adagium "de vervuiler betaalt" in het milieurecht?

-
- b Noem twee gevallen waarin je aansprakelijk kunt zijn voor de vergoeding van aangerichte schade.
 - c Noem twee andere benamingen die ook wel worden gebruikt voor civiel recht.
 - d Noem twee voorbeelden van wanprestatie.
 - e Op grond van welke wet worden overeenkomsten gesloten?
 - f Wat betekent wanprestatie?
 - g Wanneer is sprake van een onrechtmatige daad?

4.3 Afsluiting

In de definitie van handhaving is naast de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen eveneens sprake van de civielrechtelijke middelen. Je spreekt in dit verband over milieuaansprakelijkheid. Er zijn grofweg vier gevallen van aansprakelijkheid, namelijk uit overeenkomst, uit onrechtmatige daad, uit wettelijke aansprakelijkheid en verhaal van kosten.

Als één van de bij een overeenkomst betrokken partijen de overeenkomst niet behoorlijk nakomt, spreek je van toerekenbare tekortkomen, kortweg wanprestatie. Op grond van wanprestatie kun je aansprakelijk worden gesteld voor de daardoor ontstane schade.

Je kunt de definitie van het begrip onrechtmatige daad (artikel 6.162 BW) ontleden in drie onderdelen:

- 1 inbreuk op een recht;
- 2 doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht;
- 3 doen of nalaten met hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt.

Als de overheid handelt in strijd met de wet of in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, handelt zij onrechtmatig. Eventuele schade van belanghebbenden kan dan op de overheid verhaald worden.

Bijlage 1 Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
amvb	algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene Plaatselijke (Politie) Verordening
Aw	Afvalstoffenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAGA	Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BBO	Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BW	Burgerlijk Wetboek
B en W	Burgemeester en Wethouders
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
Gww	Grondwaterwet
Hw	Hinderwet
IBS	Interimwet bodemsanering
IVB	Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer
LaNaVi	Landbouw Natuurbeheer Visserij
MBT	Milieubijstandsteam
OM	Openbaar Ministerie
PIM	Plan Integratie Milieubeleid
RvS	Raad van State
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VzABRvS	Voorzitter afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Wbb	Wet bodembescherming
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

Trefwoordenlijst

A

actio popularis 22
administratief recht 11
algemene opsporingsambtenaren 13, 29
algemene wet bestuursrecht 11
ambtelijke aanmaning 17
ambtenaren 13
annex 22

B

begunstigingstermijn 17
behoorlijk bestuur 34
bekeuring 20
beleidsconvenant 21
Besluit Buitengewoon
 Opsporingsambtenaar 29
Besluit horeca-, sport- en recreatie-
 inrichtingen 11
bestuurlijke transactie 20
bestuurlijke voorwaarschuwing 17
bestuursconvenant 21
bestuursdwang 16
bestuursdwangbeschikking 17
bestuursrecht 11
bestuursrechtelijke
 handhavinginstrumenten 16
Boswet 25
buitengewone
 opsporingsambtenaren 13, 29
burgerlijk recht 12
Burgerlijk Wetboek 12

C

civiel recht 12, 31
convenant 21

D

delicten 25, 26
driehoeksoverleg 26
dwangsom 17
dwangsombeschikking 18

E

economisch delict 25
eigendomsrechten 33

G

gedogen 19
gedoogbeschikking 19
grondrecht 22
Grondwet 22

I

inrichtingscriteria 34

L

last onder dwangsom 18

M

Meststoffenwet 25
milieubeleid 10
milieubijstandsteam 27
milieudelicten 12, 25
milieuschade 24
milieuvergunning 31

N

normen 15

O

onrechtmatige daad 33
Openbaar Ministerie 11
opsporingsambtenaren 13, 28

P

plukze-wetgeving 11
preventieve handhaving 12
privaatrecht 12
proces-verbaal 30

R

reguleringsketen 10
repressieve handhaving 12

S

samenloop 27
sancties 15
strafbare milieufeiten 25
strafbepaling 26
strafrechtelijk optreden 26
strafrechtelijke handhaving 11, 24
strafrechtelijke transactiebevoegdheid 21
subjectieve rechten 33

T

toezichthoudende ambtenaar 13, 15, 28
toezichthouder 15

transactiebesluit milieudelicten 20

V

vrije velddelicten 26

W

waarschuwing 17
wanprestatie 32
Wet milieubeheer 10, 25
Wet op de economische delicten 12
Wet verontreiniging
 oppervlaktewateren 25
Wetboek van Strafrecht 12, 25