

Vergaderjaar 2024–2025

22 343

Handhaving milieuwetgeving

28 663

Milieubeleid

Nr. 405

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2024

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein is van groot belang voor het waarborgen van een veilige, schone en gezonde leefomgeving. Daarom wordt de Kamer minstens twee keer per jaar op de hoogte gebracht van de voortgang van de versterking van het VTH-stelsel.

Met deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de volgende onderwerpen:

- het wetsvoorstel versterking VTH-stelsel;
- de motie van het lid Gabriëls¹ over inzet van de bestuurlijke boete bij illegale lozingen;
- de meerjarenagenda versterking omgevingsveiligheid (MVO);
- de publicatie van een onderzoeksrapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

1. Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel

Binnen het VTH-stelsel heeft elke partij zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zo zijn de provincies en gemeenten bevoegd gezag voor de VTH-milieutaken en zijn zij samen eigenaar en opdrachtgever van de omgevingsdiensten. De provincies houden bovendien interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is stelselverantwoordelijke voor het VTH-stelsel milieu en is daarmee verantwoordelijk voor:

- het opstellen van wet- en regelgeving;
- een heldere toedeling van taken en bevoegdheden;
- de monitoring van het VTH-stelsel, in het geheel;

¹ Kamerstuk 28 089, nr. 323.

- het scheppen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld een goed werkend digitaal VTH-stelsel.

Daarnaast houdt de ILT namens de Staatssecretaris van IenW interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de medebewindstaken door provincies.

Gedurende de looptijd van het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) is onder andere in pijler 6 (monitoring kwaliteit milieu-toezicht) gewerkt aan versterking van de horizontale verantwoording en het interbestuurlijk toezicht.²

Er bestaat behoefte aan duidelijkere kaders en meer regie vanuit het Rijk in gevallen waarin de kwaliteit van de uitvoering achterblijft. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 19 maart jl.³ blijkt uit een reeks onderzoeken, de bevindingen van het IBP VTH, de review van mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen en diverse oproepen vanuit onder andere uw Kamer dat met de bestaande bevoegdheden onvoldoende gestuurd kan worden op de kwaliteit van de uitvoering.

Om deze reden is in de brief van 19 maart jl.⁴ de voorbereiding van een wetswijziging aangekondigd die voorziet in versterking van bestaand en extra instrumentarium. In de Kamerbrief van 27 juni jl.⁵ is uw Kamer op hoofdlijnen geïnformeerd over de inhoud van het wetsvoorstel. Zoals verzocht in de motie van het lid Van der Graaf⁶ en zoals toegezegd in de Kamerbrief van 27 juni jl.⁷ en tijdens het Commissiedebat Leefomgeving van 11 september jl. (Kamerstuk 29 383, nr. 418)⁸ wordt u in deze brief nader geïnformeerd over het wetsvoorstel dat wordt voorbereid.

Met het wetsvoorstel beoogt de Staatssecretaris van IenW verantwoordelijkheid te nemen en een stevigere rol te pakken in het VTH-stelsel, binnen de bestaande uitgangspunten van een stelsel van gedecentraliseerde uitvoering en met verlengd lokaal bestuur. Dat gebeurt in de eerste plaats door de rol van stelselverantwoordelijke concreter in te vullen: aanpassing van wet- en regelgeving met meer heldere kaders, een duidelijkere rolverdeling en versterking van de randvoorwaarden om de effectiviteit van het stelsel te vergroten. En dat gebeurt in de tweede plaats door instrumenten in regelgeving op te nemen, die kunnen worden gebruikt in gevallen waarin het stelsel niet goed functioneert, aanvullend op de instrumenten reeds toebehorend aan de rol van stelselverantwoordelijke en interbestuurlijk toezichthouder. Met deze aanvullingen kan het Rijk directer sturen, zowel op de inhoud als op de kwaliteit van de uitvoering.

Op dit moment wordt voorzien dat de volgende maatregelen onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel:

- mogelijk maken van een versterking van de horizontale verantwoording aan gemeenteraden en provinciale staten en van de provinciale coördinatierol;
- onderzoeken hoe de artikelen uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit die zien op het VTH-stelsel zo geconcretiseerd kunnen worden dat daarop interbestuurlijk toezicht kan worden ingezet als dat nodig is en ingegrepen kan worden als de kwaliteit van de uitvoering onvoldoende is;

² Kamerstuk 22 343, nr. 401.

³ Kamerstuk 22 343, nr. 394.

⁴ Kamerstuk 22 343, nr. 394.

⁵ Kamerstuk 22 343, nr. 397.

⁶ Kamerstuk 22 343, nr. 380.

⁷ Kamerstuk 22 343, nr. 397.

⁸ TZ202409-073.

- vastleggen van de robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten en onderzoeken hoe de kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH kunnen worden geborgd;
- verder uitwerken van de instrumenten om een vinger aan de pols te kunnen houden, zoals de Staat van VTH;
- onderzoeken hoe de Staatssecretaris van IenW, als stelselverantwoordelijke, ook inhoudelijk kan sturen binnen het VTH-stelsel, bijvoorbeeld door middel van een nationaal programma VTH;
- tenslotte wordt gekeken naar het borgen van het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Veel van de instrumenten zijn bedoeld als ultimatum remedium; alleen te gebruiken als het niet lukt om op andere wijze een kwalitatief goede uitvoering van VTH te realiseren.

Op dit moment wordt een wetsvoorstel uitgewerkt, hierbij worden andere partijen op gepaste momenten betrokken. Het Ministerie van IenW is van plan om in de eerste helft van 2025 het wetsvoorstel voor openbare internetconsultatie voor te leggen. De beoogde ingangsdatum is 1 juli 2026.

2. Motie van het lid Gabriëls over de mogelijkheid tot opleggen van een bestuurlijke boete bij illegale lozingen

De motie Gabriëls⁹ roept de regering op om te onderzoeken of het opnemen van de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij illegale lozingen een effectief instrument is voor omgevingsdiensten om strenger op te treden tegen deze lozingen. Met deze Kamerbrief wordt u geïnformeerd over de mogelijke effectiviteit van dit instrument. Samenvattend wordt gesteld dat het introduceren van een bestuurlijke boete voor dergelijke overtredingen niet voor een effectief instrument zorgt.

De centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand – indien mogelijk – altijd het primaire doel moet zijn. Volgens de algemene uitgangspunten van het kabinet moet een sanctie-instrumentarium de naleving van de wetgeving zo optimaal mogelijk bevorderen, en moet de gekozen sanctie een evenredige overheidsreactie zijn op een overtreding.

In de brief van 18 november 2022¹⁰ is de Kamer geïnformeerd over de bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten die omgevingsdiensten namens bevoegde gezagen kunnen gebruiken voor de handhaving van overtreding in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet biedt in hoofdstuk 18 de mogelijkheid om bij verschillende overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste € 1.030.000, het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie bedoeld in het Wetboek van Strafrecht, of, als dat meer is, ten hoogste tien procent van de omzet van de onderneming. In hoofdstuk 18 van de Omgevingswet zijn niet alle lozingen opgenomen. Het merendeel van de overtredingen in de fysieke leefomgeving zijn te herstellen. In die gevallen ligt een last onder dwangsom in de reden. Deze sanctie is, evenals de last onder bestuursdwang, namelijk erop gericht illegale situatie te beëindigen of te voorkomen. Op dit moment is het al mogelijk om naast een herstellende sanctie ook een punitieve sanctie op te leggen via het strafrecht. Gedacht kan worden aan een geldboete al dan niet met een ontneming (het verkregen financieel gewin terugvorderen).

⁹ Kamerstuk 28 089, nr. 323.

¹⁰ Kamerstuk 22 343, nr. 349.

Een bestuurlijke boete is een instrument gericht op bestraffen en niet op herstel. Voor het inzetten van een bestuurlijke boete gelden bewijsverplichtingen die vergelijkbaar zijn met de eisen die gesteld worden aan een proces-verbaal. Bovendien leent een bestuurlijke boete zich niet voor alle situaties. De bestuurlijke boete is met name relevant in situaties waarin sprake is van een evidente overtreding. Voor een overtreding waarop emissiemetingen moeten plaatsvinden is niet altijd direct sprake van een evidente overtreding en ligt handhaving via het strafrecht meer in de rede.

Verder is het van belang dat wanneer een bestuurlijke boete is opgelegd, strafvervolgning door het Openbaar Ministerie niet meer mogelijk is (ne bis in idem principe). Het opleggen van een bestuurlijke boete sluit daarmee ook andere bestraffende sancties zoals ontneming uit. Gelet op het bovenstaande wordt geconcludeerd dat het toevoegen van een bestuurlijke boete voor illegale lozingen niet opportuun is.

3. Meerjarenagenda versterking omgevingsveiligheid

In de meerjarenagenda versterking omgevingsveiligheid (MVO) werken de ministeries van IenW en Justitie en Veiligheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten samen aan het versterken en waarborgen van de omgevingsveiligheid in Nederland.

De afgelopen vier jaar heeft de MVO onder andere provinciale en gemeentelijke taken gefinancierd en is een bijdrage geleverd aan het Register Externe Veiligheid, de uitvoering van Seveso-regelgeving en de kennisinfrastructuur omgevingsveiligheid¹¹. Bovendien is bijgedragen aan diverse PGS-richtlijnen, waaronder enkele richtlijnen die van wezenlijk belang zijn voor het realiseren van een veilige energietransitie. Verder zijn diverse (innovatie) projecten opgeleverd rondom de thema's arbeidsmarkt, energietransitie en digitalisering. Hiermee zijn omgevingsdiensten en veiligheidsregio's ondersteund, zodat zij opgedane kennis onder andere kunnen inzetten bij de vervulling van hun VTH-taken.

De partners zijn voornemens om de MVO voor de periode van 2025–2028 te verlengen om de aandacht voor, verbetering van en innovatie rondom omgevingsveiligheid de komende vier jaar te stimuleren. Hiervoor is in de begroting circa € 63 miljoen beschikbaar gesteld over de gehele looptijd van de MVO.

4. Onderzoeksrapport ILT

De ILT heeft recent een onderzoek afgerond. Het betreft een onderzoek naar scherpere vergunningverlening bij uitstoot naar de lucht. Bijgaand ontvangt de Kamer dit onderzoek van de ILT (bijlage 1). Een inhoudelijke reactie vraagt brede en zorgvuldige consultatie en afstemming. Deze ontvangt u begin 2025.

Tot slot

Zoals benoemd in de Kamerbrief van 24 oktober jl.¹², zijn er in oktober en november gesprekken gevoerd tussen het Ministerie van IenW en de voorzitter en secretaris van het algemeen bestuur van alle omgevingsdiensten. Hierbij stond het traject naar een robuuste omgevingsdienst centraal en werd er gesproken over de wijze waarop de plannen van

¹¹ Zie: <https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2024/03/Dashboard-Ontwikkelbudget-2021-2024.pdf>

¹² Kamerstuk 22 343, nr. 401.

aanpak de omgevingsdiensten hierbij ondersteunen. Uit deze gesprekken blijkt wederom de inzet die omgevingsdiensten leveren aan de versterking van het VTH-stelsel. Daarnaast bleek ook een intensivering van samenwerkingsverbanden, wat van groot belang is voor een sterk VTH-stelsel. Dit geeft vertrouwen dat de stappen die omgevingsdiensten en hun eigenaren nu zetten bij de volgende voortgangsrapportage ook zichtbaar zijn in een verbeterd oordeel op de inschatting van de haalbaarheid.

Met deze brief is de Kamer op de hoogte gesteld van de recente ontwikkelingen betreffende de versterking van het VTH-stelsel. Daarnaast zijn enkele moties en een toezegging afgedaan. Met deze ontwikkelingen wordt ingezet op mogelijkheden om een veilige, schone en gezonde leefomgeving in Nederland te realiseren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen