

Twee noties over handhaving

**Presentatie van Rob de Rijck, landelijk coördinerend officier van justitie
Functioneel Parket**

**Uitgesproken tijdens de VMR Themamiddag ‘Milieuproblemen in de landbouw:
falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen’
26 september 2019**

Inleiding

‘Alles overziend rijst een teleurstellend beeld op van (...) ontoereikend toezicht en handhaving.’ Jonathan Verschuuren, ‘Landbouw en milieu: hoe effectief is de regelgeving?’ in *Milieuproblemen in de landbouw*, p. 20.

‘De handhaving van de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht laat te wensen over.’ Commissie Mans, *De Tijd is Rijp*, p. 5.

Notie 1 : De handhavingspremissie

‘(...) an ineffective enforcement and sanctioning regime will undermine a regulatory system.’ Richard Macrory, *Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law*. Second edition, Oxford en Portland, Oregon : Hart Publishing 2014, p. 1

‘Voor effectief toezicht is het nodig dat bedrijven die niet uit zichzelf de regels naleven voldoende toezichtdruk voelen om dat toch te doen.’ Onderzoeksraad voor veiligheid, *Risico’s in de vleesketen*, 2014, p.79.

‘Adequate handhaving van wet- en regelgeving is van essentiële betekenis voor het realiseren van de met die wet- en regelgeving beoogde doelstellingen van overheidsbeleid.’ Memorie van Toelichting op het voorstel van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Kamerstukken II 2005–2006, 30 474, nr. 3, p. 34.

Tot het tot stand brengen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt. *Aanwijzingen voor de regelgeving*, 2.7.

‘Sancties zijn een belangrijk onderdeel van elk regelgevingsstelsel. Zij hebben een afschrikkend effect en dienen als katalysator om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving wordt nageleefd.’ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, Het versterken van sanctieregelingen in de financiële sector, COM (2010) 716 def., p. 4.

De Europese sanctienorm :

Doeltreffend, evenredig en afschrikkend.

Notie 2 : ‘Al met al wordt het beeld van de handhaving als een goeddeels papieren tijger (...) bevestigd’ Dato Steenhuis, *Ik zal handhaven*, p. 63

- De intentie tot handhaving
- De dynamiek van het handhavingssysteem.

‘(...) toezichhouden op basis van onderhandelingen over plannen in plaats van sanctionering.’ ‘Onderzoeksraad voor veiligheid, *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000 – 2012*, p. 9.

‘(..) lost tekortkomingen samen met het bedrijf op, en als het bedrijf afspraken niet nakomt blijven sancties lang uit.’ ‘Onderzoeksraad voor veiligheid, *Risico’s in de vleesketen*, 2014, p. 78.

‘(...) dat de instanties van welke handhavend optreden mocht worden verwacht op voorhand wel erg veel vertrouwen hadden in het naleven van voorschriften en aanvankelijk ook weinig controleerden of deze werden nageleefd.’ Joost Rutteman, ‘Handhaving van voorschriften ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen’ in *Milieuproblemen in de landbouw*, p. 186.

‘Vooralsnog is in het beleid ook gekozen voor vrijwilligheid en niet voor duidelijke en handhaafbare verplichtingen.’ Joost Rutteman, ‘Handhaving van voorschriften ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen’ in *Milieuproblemen in de landbouw*, p. 188.

De dynamiek van het handhavingssysteem : mest

Hoge Raad 9 juli 2019 ECLI:NL:HR:2019:1141
Overschrijding varkensrechten met een schijnconstructie in 2011
€ 13,500,00 waarvan € 7.500,00 voorwaardelijk.

Rechtbank Oost-Brabant 25 juli 2019 ECLI:NL:RBOBR:2019:4400
Grootschalige mestfraude
Feiten 2009 – 2013
Vier jaar waarvan één voorwaardelijk.

De dynamiek van het handhavingssysteem : gwb

Duaal sanctiestelsel
Primaat bij bestuurlijke handhaving

Handhavingsdocument 2008

Sanctiestrategie 2011
NVWA SPEC 2014

Hof Den Haag 22 maart 2019 illegale gwb ECLI:NL:GHDHA:2019:634 en 635
In vierde instantie : OM niet-ontvankelijk

Hof Arnhem-Leeuwarden 24 juli 2019 ECLI:NL:GHARL:2019:6753
Illegale gwb
In tweede instantie : OM ontvankelijk

De hoofdstukken van Spapens en Rutteman hebben beide een fenomeenbeschrijving en een open einde.

Spapens :

Beveelt nader onderzoek aan, maar zegt ook :

‘Het fundamentele probleem ligt (...) bij de structurele kenmerken van de Nederlandse veehouderij.’

Rutteman :

Geïntegreerde gewasbescherming mits geformuleerd als handhaafbare voorschriften.

Systeem van verplichte certificering

Dit vergt een grote inspanning van de overheid.

Mijn opvatting :

Belangrijker dan de kwaliteit van de materiële regelgeving of ‘intelligence’ zijn de intentie tot handhaving en de dynamiek van het handhavingssysteem.

Ook dat lijkt een open einde.