

Effectieve handhaving van het omgevingsrecht

*Een model voor een
effectieve publiekrechtelijke
handhavingsorganisatie en
sanctieinstrumentarium*

mr. dr. Oda Essens
oda.essens@gmail.com



Aanleiding

- EU handhavingsformule
- EU wetgeving
- Ontwikkelingen lidstaten andere richting?

- Hoofdonderzoeksvraag: Wat zijn, in vergelijking, de *good practices* voor de handhavingsorganisatie en sancties in Engeland, Duitsland en Nederland voor een effectieve handhaving van het omgevingsrecht?

- Daartoe: wat is een model voor effectieve handhaving?

Afbakening

Operationalising effective public enforcement of environmental law in the European Union, with a focus on England, Germany and the Netherlands

- Publiekrechtelijk
- Handhaving
- European Union
- Omgevingsrecht
- Drie lidstaten

- Uitgangspunt: intentie tot handhaving

- Aspecten buiten model
- Bronnen

Het model voor effectieve handhaving: 'tailored enforcement'

Handhaving is:

- A. structureel ingebed in een doelmatige handhavingsorganisatie, die handhavingsactie mogelijk maakt, en daartoe beschikt over
- B. een flexibel inzetbaar handhavingsinstrumentarium – sancties – dat past bij specifieke (potentiele) overtredingen.

A. Handhavingsorganisatie:

1. Onafhankelijkheid van besluitvorming
2. Specialisatie van/binnen de organisatie
3. Coördinatie en samenwerking handhavingsinstanties.

B. Sancties:

1. Typologie van de overtreding
 - (i) het type overtreding
 - (ii) het type omgevingschade
 - (iii) het type dader
2. Handhavingsdoelen
3. Mogelijkheid sanctiecombinaties

(a) Institutionele eisen: effectieve handhavingsorganisatie

Effectieve handhaving veronderstelt een effectieve handhavingsorganisatie:

1. Een zekere onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen door de handhavingsorganisatie in de vorm van:
 - scheiding tussen regelgeving en handhaving;
 - scheiding tussen inspectie/opsporing en sanctionering.
2. Specialisatie van of binnen de organisatie in de vorm van:
 - mate van deskundigheid;
 - gepaste nabijheid tot een specifieke overtreding (niveau van de overheid).
3. Coördinatie en samenwerking binnen en tussen handhavingsinstanties.

(b) Instrumentele eisen: sancties op maat

Passende sancties voor een specifieke overtreding van het omgevingsrecht.

1. Typologie van de overtreding

Kenmerken van de specifieke overtreding.

(i) het type overtreding, (ii) het type omgevings schade en (iii) het type dader.

2. Handhavingsdoelen

3. Combinaties van sancties

Stappen 1, 2 en 3 doorlopen, dan kan instantie geïnformeerde, afgewogen keuze maken voor effectieve sancties.

(b) Instrumentele eisen: sancties op maat

1. Typologie van de overtreding (kenmerken van de overtreding)

(i) het type overtreding

- vindt nog plaats of is voltooid
- terugkerend of eenmalig
- langdurig
- meerdere schendingen tegelijkertijd

(ii) het type omgevingschade, inclusief het gevaar dat dergelijke schade zich voordoet

- afwezig of aanwezig
- herstelbaar of onherstelbaar
- klein, groot of progressief

(iii) het type dader

- onbekend of bekend
- rechtspersoon en/of individu
- notoire overtreder (recidive) of niet-reguliere dader.

2. Handhavingsdoelen

- a. Voorkomen van een specifieke overtreding.
- b. Beëindigen van niet-nalevend gedrag.
- c. Herstellen van schade aan de omgeving als gevolg van een overtreding.
- d. Voorkomen van herhaling en het bevorderen van toekomstige naleving.
- e. Afromen van voordelen/winsten van een overtreding.
- f. Financieel compenseren van de gevolgen van een overtreding.
- g. Bestrafen van de overtreding.

3. Mogelijkheid combineren sancties

Resultaat stappen 1, 2 en 3: Keuze voor op maat gemaakte effectieve sancties voor een specifieke overtreding

Engeland

- Publiekrechtelijke handhaving omgevingsrecht door drie systemen: administrative sanctions, civil sanctions en criminal sanctions
- Wetgeving: breed en gelaagd, integratie
- Criminal liability underpins everything

Organisatie

- Gecentraliseerd, brede opdracht met lokaal
- Bestuursorganen ook OM

Sancties

- Sterker bestuursrecht: civil sanctions hybride
- Sterker en gevarieerder strafrecht: sentencing guideline

Duitsland

- Publiekrechtelijke handhaving omgevingsrecht door drie systemen: 'preventief' bestuursrecht, 'repressief' bestuursrecht (bestuursstrafrecht) en strafrecht
- Wetgeving: gelaagd en sectoraal, geen integratie
- Bestuursrechtelijke overtreding en regulatory offence en strafrechtelijke overtreding

Organisatie

- Gedecentraliseerd en gefragmenteerd
- Bestuursorganen ook OM (regulatory offences) <-> conflict

Sancties

- 'repressief' bestuursrecht is hybride
- relatie met strafrecht

Nederland

- Publiekrechtelijke handhaving omgevingsrecht door bestuursrecht en strafrecht
- Wetgeving: integratie van omgevingsrecht en van handhaving
- Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (WED) overtreding

Organisatie

- Bestuursrecht: gelaagd, specialisatie
- Strafrecht: specialisatie, rol OM

Sancties

- Hybride instrument: bestuurlijke strafbeschikking
- Bestuursrecht en strafrecht van ultima ratio naar complementair

Gemeenschappelijk thema 3 lidstaten

- 'Traditioneel' onderscheid bestuursrecht en strafrecht niet langer onderscheidend

Organisatie

- Spillover bestuur <-> OM

Sancties

- Spillover reparatoir <-> punitief

Organisatie

Effectieve handhaving veronderstelt een effectieve handhavingsorganisatie:

1. Een zekere onafhankelijkheid bij het nemen van beslissingen door de handhavingsorganisatie in de vorm van:

- **scheiding tussen regelgeving en handhaving;**
- **scheiding tussen inspectie/opsporing en sanctionering.**

2. Specialisatie van of binnen de organisatie in de vorm van:

- **mate van deskundigheid;**
- **gepaste nabijheid tot een specifieke overtreding (niveau van de overheid).**

3. Coördinatie en samenwerking binnen en tussen handhavingsinstanties.

1. Onafhankelijkheid van besluitvorming

- scheiding tussen regelgeving en handhaving
- scheiding tussen inspectie/opsporing en sanctionering

Bestuursrecht

- ✓ NL: structurele garanties door wettelijke verplichting tot scheiding vergunningverlening/handhaving en scheiding inspectie en sanctionering
- ✓ NL: niet continue zelfde toezichthouder
- ✓ NL: RUD's – schaalvoordelen

Strafrecht

- ✓ Wettelijk af te dwingen verplichting voor OM om ontlastend bewijs op te nemen.

2a. Specialisatie van of binnen de organisatie: deskundigheid

Bestuursrecht

- ✓ NL: RUD's
- ✓ NL: kwaliteitscriteria
- ✓ NL: boa's

Strafrecht

- ✓ NL: boa's
- ✓ NL: Functioneel parket
- ✓ NL: economische kamers strafrechter (allocatie)
- ENG: sentencing guidelines

2b. Specialisatie van of binnen de organisatie: niveau van de overheid

Bestuursrecht

- ✓ NL: lokale bestuursorganen met primaat voor handhaving
- ✓ NL: verplichting lokale omstandigheden mee te nemen in handhavingsbesluiten
- ✓ NL: handhavingsbeleid (gecentraliseerd en gecoördineerd voor RUD's)
- ✓ NL: boa's onderdeel van bestuursorganen

Strafrecht

- ✓ NL: regionale politie met gecentraliseerde organisatie en beleid
- ✓ NL: OM verkrijgt dossier van boa's/regionale politie

3. Coördinatie en samenwerking handhavingsinstanties

Coördinatie tussen handhavingsinstanties

- ✓ NL: heldere wettelijke regeling
- ✓ Wettelijke regeling voor prioritering in geval van competentieconflicten

Samenwerking tussen handhavingsinstanties

- ✓ NL: wettelijke verplichting tot afstemmen van handhavingsbeleid
- ✓ NL: wettelijke verplichting tot samenwerking bestuur en straf
- Verplichting voor straf om met bestuur samen te werken

Sancties - handhavingsdoelen

- a. Voorkomen van specifieke overtreding
- b. Beëindigen van niet-nalevend gedrag
- c. Herstellen van schade
- d. Voorkomen van herhaling en bevorderen toekomstige naleving
- e. Afromen van voordelen/winsten van een overtreding
- f. Financieel compenseren van de gevolgen van een overtreding
- g. Bestrafen van de overtreding: onherstelbare schade, herstelbare grote schade door recidivist.

Handhavingsdoel a: Voorkomen van specifieke overtreding

Bestuursrecht

- ✓ NL: preventieve oplegging en toepassing van sancties (incl. bestuursdwang) in geval van klaarblijkelijk gevaar van een specifieke overtreding.
- ❑ DU en ENG: preventieve (tijdelijke) intrekking van vergunning in geval van zware verontreiniging (ENG) of onherstelbare verontreiniging (DU).

Strafrecht

- ❑ Niet mogelijk

Handhavingsdoel b: Beëindigen van niet-nalevend gedrag

Bestuursrecht

- ✓ NL: last onder dwangsom
- ✓ Bestuursdwang
- DU: preventief invorderen kosten van bestuursdwang

Strafrecht

- ✓ NL: voorlopige maatregelen door OM en rechter (WED)
- ✓ Inbeslagneming
- ✓ Inzet bestuursrecht naast strafrecht (NL commune delicten) -> noodzaak van samenwerking
- Voorlopige maatregelen commune milieudelicten

Handhavingsdoel c: (fysiek) herstellen van schade

Bestuursrecht

- ✓ NL: Last onder dwangsom
- ✓ Bestuursdwang

Strafrecht

- ✓ NL: voorlopige maatregelen (WED) door OM en strafrechter
- ✓ NL: onderdeel veroordeling strafrechter
- Voorlopige maatregelen commune milieudelicten

Handhavingsdoel d: Voorkomen van herhaling en bevorderen toekomstige naleving

Bestuursrecht

- ✓ NL: last onder dwangsom
- ✓ (tijdelijke) intrekking vergunning

Strafrecht

- ✓ NL: voorlopige maatregelen (WED) door OM en strafrechter gedurende procedure
- ✓ Verbod tot uitoefening beroep
- Voorlopige maatregelen (commune milieudelicten)

Handhavingsdoel e: Afromen van wederrechtelijke voordelen van een overtreding

Bestuursrecht

- DU en ENG: afromen van voordelen van een overtreding door bestuursorgaan
- DU: boetes afgestemd op de voordelen van de overtreding

Strafrecht

- ENG: uitgangspunt voor strafrechtelijke sancties ('principles of sentencing')

Beide

- ENG: it should not be cheaper to offend, than to comply

Handhavingsdoel f: Financieel compenseren van de gevolgen van een overtreding

Bestuursrecht

- In geen van de landen mogelijk. Hiervoor strafrecht inzetten*

Strafrecht

- ✓ NL: Door strafrechter bij veroordeling
- ✓ NL: Gedurende strafrechtelijke procedure door OM
- ✓ NL: als voorwaarde bij stopzetting strafrechtelijke vervolging of rechtsgang
- ENG en DU: Betalen van financiële compensatie aan milieubeschermingsorganisaties t.b.v. maatregelen voor bescherming van de leefomgeving

Handhavingsdoel g: Bestrafen van de overtreding

Bestuursrecht

- ✓ Punitieve (hybride) sancties door bestuursorganen
- ✓ Beboeten feitelijk leidinggevers

Strafrecht

- ✓ NL: toepassing punitieve sancties op rechtspersonen en natuurlijke personen
- ✓ NL: beboeten feitelijk leidinggevers
- ENG en DU: berekening van boetes inclusief wederrechtelijk voordeel overtreding
- ENG: echte economische impact van de boete door referentie inkomen/omzet

Inzet model

- Inzet model verschillende niveaus: EU, wetgever, handhavingsinstanties, evaluatief of als beslismodel (algemeen en specifieke overtredingen).
- Uitbreiden model/ aanhaken andere onderdelen

Ontwikkeling op EU-niveau/lidstaten

EU vs lidstaten: gap vs convergentie, daar moet/kan iets mee

Inhoud

1. Systeem onafhankelijkheid
2. Reparatoire sancties
3. Kwaliteitseisen aan de handhavingsorganisatie
4. Model voor handhaving op maat overnemen

Vorm

- Toetsingskader van en in lidstaten
- Tool voor wetgeving
- Set vereisten
- Guidelines tbv lidstaten
- Food for thought

Toepassen in de praktijk

Input in model

- concreet geval niet-naleving: wat is effectief in concreet geval
- evaluatie effectiviteit hhsorganisatie/sancties
- etc.

Organisatie:

1. Onafhankelijkheid van besluitvorming
2. Specialisatie van/binnen de organisatie
3. Coördinatie en samenwerking handhavingsinstanties.

Sancties:

1. Typologie van de overtreding
 - (i) het type overtreding
 - (ii) het type omgevingschade
 - (iii) het type dader
2. Handhavingsdoelen
3. Mogelijkheid sanctiecombinaties



Vragen?

oda.essens@gmail.com