

Overigens dient te worden gewezen op artikel 41 van het wetsvoorstel VAR (het huidige artikel 12, derde lid, Wet chemische afvalstoffen) waarin een noodprocedure is opgenomen indien de verwijdering van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie door een ongewone omstandigheid op korte termijn nodig is. Indien dit artikel in een concrete situatie kan worden toegepast, zal uiteraard niet worden gedoogd.

2. *Overgangssituaties.* In de brief van 28 mei 1990 zijn een aantal voorbeelden genoemd van situaties die zich tot dan toe in de praktijk het meest duidelijk hadden gemanifesteerd. Uit de analyse is gebleken dat er zich in de praktijk nog andere overgangssituaties voordoen. Deze worden hieronder ook beschreven.

- Gevallen waarin wordt gewerkt zonder vergunning omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude - geëxpireerde - vergunning kan worden verleend.

- Gevallen waarin wel wordt gewerkt met een vergunning, maar deze blijkt niet meer de juiste te zijn (bijvoorbeeld Afvalstoffenwetvergunning nodig in plaats van Hinderwetvergunning) omdat, door nieuw technisch inzicht ten aanzien van bepaalde stoffen of door nieuwe jurisprudentie, voor bepaalde soorten inrichtingen plotseling een vergunning ingevolge een andere wet vereist blijkt te zijn.

- Gevallen waarin door het alvast starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande, voor het milieu schadelijke situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd (bijvoorbeeld een inzamelaar van scheepsafvalstoffen; als hij nog niet kan beginnen, wordt het afval zeer waarschijnlijk op zee geloosd). Hierbij moet aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan:

* er zijn geen alternatieven voorhanden waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt;

* de aanvrager van de vergunning treft geen verwijt ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag;

* de gereede verwachting bestaat dat positief op de vergunningaanvraag kan worden beschikt.

Voor zover op dat moment reeds een ontwerp-beschikking voor een vergunning c.q. ontheffing mocht zijn opgesteld, dienen de daaraan verbonden voorschriften te worden opgenomen in de gedoogbeschikking. Ook voor deze situaties geldt dat gedogen niet kan worden toegestaan voor zover artikel 41 van het wetsvoorstel VAR kan worden toegepast.

- Gevallen waarin de vergunning van een bestaand bedrijf door de Afdeling geschillen van de Raad van State is vernietigd op formele gronden, en het mogelijk is om een nieuwe vergunning aan het bedrijf te verlenen. Deze situatie wordt in de jurisprudentie reeds aangemerkt als een in de brief van 28 mei 1990 bedoelde overgangssituatie, ofschoon daarin niet met name genoemd⁷.

- Gevallen waarin geconstateerd wordt dat het technisch onmogelijk is om bepaalde voorschriften na te leven (hiervan kan bij de vergunningverlening een verkeerde beoordeling zijn gemaakt) waardoor het nodig is dat die voorschriften - mits uit milieu-oogpunt aanvaardbaar - worden aangepast. Indien ambtshalve wijziging van de vergunning op korte termijn onmogelijk is, kan de overtreding in de tussenliggende tijd worden gedoogd.

- Gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van bepaalde voorschriften kan worden beëindigd, en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enkele malen of nog enige tijd uit te voeren. De overtreding kan, onder voorwaarde dat voldoende toezicht wordt uitgeoefend op het plaatsvinden van het onderzoek, in de tussentijd worden gedoogd.

- Gevallen waarin overtreding plaatsvindt van regels terwijl regel-

⁷ In die brief werd als derde overgangssituatie genoemd «er wordt gewerkt zonder vergunning maar de activiteiten vallen onder een reeds in werking getreden amvb met overgangsbepalingen die de vergunningplicht pas na verloop van tijd opheffen en niet voorzien in een legalisering van de activiteiten gedurende de overgangsperiode (bijvoorbeeld een amvb ex artikel 2a Hinderwet voor bestaande inrichtingen)». Hierbij moet echter worden aangetekend dat dit geen situatie is die ook in de periode vanaf 1995 moet kunnen worden gedoogd, aangezien hiervoor een structurele oplossing mogelijk is, namelijk er voor zorgdragen dat in nieuwe amvb's ruimere overgangsregelingen worden getroffen.
⁷ Vz AG inzake Hydro Agri, Kemira Pernis en baggerstort Westerschelde.

Vergaderjaar 1991-1992

22 343

Handhaving Milieuwetgeving

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 oktober 1991

Hierbij bieden wij u de notitie «Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen» aan. Deze notitie vormt het vervolg op onze brief d.d. 28 mei 1990 (21 137, nr. 269, waarin wij ons standpunt ten aanzien van gedogen uiteen hebben gezet, en aankondigden overleg te zullen voeren met de andere overheden. Het gezamenlijk beleidskader, waarin de brief van 28 mei 1990 nader is uitgewerkt, wordt onderschreven door het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de beide ondergetekenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

GEZAMENLIJK BELEIDSKADER INZAKE HET TERUGDRINGEN VAN HET GEDOGEN VAN MILIEU-OVERTREDINGEN

1. Inleiding

In het beleidsplan voor Justitie in de komende jaren «Recht in beweging» is vastgesteld dat de daadwerkelijke handhaving van democratisch vastgestelde regels in onze samenleving op verschillende terreinen tekortkomingen vertoont¹. Geconstateerd wordt dat door dit handhavingstekort het recht zijn ordenende en zekerheid biedende functie dreigt te verliezen. In aansluiting hierop is in de beleidsnota over de verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving «Met vaste hand» gesteld dat de overheid erin zal moeten slagen om daadwerkelijk tot een acceptabel niveau van uitvoering en handhaving van de geldende wetten te komen, omdat een dergelijk adequate rechtshandhaving een essentiële voorwaarde is voor het voeren van een geloofwaardig en effectief overheidsbeleid². Een van die terreinen waar zich een handhavingstekort voordoet, is de milieuwetgeving. Het is bekend dat milieu-overtredingen nog te veelvuldig worden gedoogd, zowel uitdrukkelijk als stilzwijgend. Algemeen wordt erkend dat in ieder geval aan stilzwijgende (passieve) gedoogsituaties een einde moet worden gemaakt. Uitdrukkelijke (actieve) gedoogsituaties moeten worden beperkt tot uitzonderings-situaties. Om dit doel te bereiken dienen twee sporen te worden gevolgd.

I. Enerzijds bestaan er grote achterstanden in de vergunningverlening en de handhaving in het kader van de milieuregeling. Het terugdringen van deze achterstanden vormt nu de eerste prioriteit; onder meer kan gewezen worden op de extra gelden die aan provincies en gemeenten worden verstrekt. Het is de bedoeling dat in 1995 een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving is bereikt. Hiertoe is een inhaalprogramma opgezet, waarbij noodzakelijkerwijs prioriteiten moeten worden gesteld. Er wordt nu hard gewerkt aan de uitvoering van dit inhaalprogramma.

II. Anderzijds is in de praktijk gebleken dat het – ook bij een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving – onvermijdelijk is dat er gevallen zijn waarin, hoewel het bevoegd gezag op de hoogte is van de overtreding, toch de milieuregeling niet naar de letter kan worden gehandhaafd. Ook de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State erkent in vier recente uitspraken dat niet voorbij kan worden gegaan aan «de maatschappelijke realiteit dat zich situaties kunnen voordoen waarbij tijdelijk in strijd met de milieuwetgeving wordt gehandeld en onmiddellijke beëindiging daarvan volstrekt onredelijk zou zijn ten opzichte van een of meer betrokkenen»³. In verband hiermee acht de Voorzitter het aanvaardbaar dat in bepaalde – uitzonderlijke – gevallen sanctiebevoegdheden terughoudend worden toegepast. Over de vraag om welke situaties het daarbij gaat bestaan verschillende opvattingen. Naar onze mening dienen dit soort situaties te worden ingeperkt tot het uiterste en wel tot overgangs- en overmachtssituaties waarin redelijkerwijs geen andere oplossing mogelijk is (zie onze brief d.d. 28 mei 1990⁴). Daartoe is het nodig dat een «anti-gedoogbeleid» wordt gevoerd. Dit heeft tenminste twee positieve effecten:

- het aantal situaties dat nog mag worden gedoogd wordt zoveel mogelijk ingeperkt door deze situaties zo duidelijk mogelijk te omschrijven, hoewel uiteraard altijd rekening moet worden gehouden met op dit moment onvoorziebare situaties;
- door hier niet mee te volstaan, maar ook aan te geven dat in een gedoogbeschikking de voorwaarden moeten worden bepaald waaraan het betreffende bedrijf moet voldoen, wordt er voor zorggedragen dat het milieubelang desondanks zoveel mogelijk wordt beschermd. Een gedoogbeleid betekent dus dat in deze gevallen niet gewoon stilzwijgend

¹ Recht in beweging, Kamerstukken II 1990/91, 21 829, nrs. 1-2, p. 18

² Met vaste hand, Kamerstukken II 1990/91, 22 045, nrs. 1-2, p. 24.

³ Beschikkingen van de Voorzitter van de Afdeling geschillen (Vz AG) dd. 26 september 1991, nos. B05.91.0561 (Urenco), B05.91.0799 (Hydro Agri), B05.91.0350 (Kemira Pernis) en B05.91.0664 (baggerstort Westerschelde).

⁴ Kamerstukken II 1989/90, 21 137, nr. 26

mag worden gedoogd, maar dat het bevoegd gezag een actieve rol moet spelen. Bovendien zal de beschikking altijd slechts voor een bepaalde – zo kort mogelijke – termijn mogen gelden⁵.

Tegen deze achtergrond hebben wij in onze bovengenoemde brief van 28 mei 1990 een einddoel geformuleerd waarbij rekening is gehouden met het onder I geschetste spoor en een omschrijving is gegeven van de uitzonderingssituaties die naar onze mening onder II zouden kunnen vallen (overmachts- en overgangssituaties). Dit betekent dus dat we in een paar jaar van de huidige situatie toe moeten werken naar een situatie waarin nog slechts gedoogd kan worden in bepaalde overmachts- en overgangssituaties. Hiertoe moeten de structurele oorzaken van gedogen worden aangepakt. In de brief van 28 mei 1990 zijn als structurele oorzaken genoemd: onduidelijke en ontoereikende vergunningen, overschrijding van termijnen voor vergunningverlening, onvoldoende middelen en menskracht voor de handhaving, tekortschietende aandacht van de verantwoordelijke bestuursorganen voor handhaving, tekortkomingen van het instrumentarium, terugschrikken voor eventuele ingrijpende (en soms onbedoelde) gevolgen van het geven van een handhavingsbeschikking. Daarbij is ook aangegeven welke acties nodig zijn om die structurele oorzaken van gedogen aan te pakken. Hierbij gaat het onder meer om maatregelen in het kader van het instrumentarium. Bij de wetsvoorstellen Vergunningen en algemene regels (VAR; 21 087) en Milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen (21 163), die inmiddels door de Tweede Kamer zijn aanvaard, is al een deel van de problemen meegenomen. Onder meer kan gewezen worden op de vereenvoudiging en versnelling van de procedure voor de totstandkoming van vergunningen. Er zullen echter nog meer maatregelen op het vlak van de regelgeving nodig zijn. Getracht zal worden om de Kamer nog dit jaar inzicht te geven in het tijdpad dat gevolgd zal worden om de betreffende maatregelen vóór 1995 te realiseren.

De kwaliteit van de regelgeving is medebepalend voor het per 1995 bereiken van een adequaat handhavingsniveau. Wij wijzen in dit verband op het grote belang van het totstandbrengen van een handhaafbaarheidstoets met betrekking tot bestaande en voorgestelde milieuregelgeving. Bij deze toets gaat het om een duidelijke afbakening tussen de verschillende regelingen en competenties, een goede verdeling van de bewijslast, de technische uitvoerbaarheid, etc. Het parlement zal hierover in 1992 verder worden geïnformeerd.

In de brief van 28 mei 1990 kondigden wij al aan overleg te zullen gaan voeren met provincies, gemeenten en waterschappen over het terugdringen van gedogen, omdat het einddoel alleen bereikt kan worden als alle overheden daaraan meewerken. Deze notitie is het resultaat van bedoeld overleg: een gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen waarbij de brief van 28 mei 1990 nader is uitgewerkt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de periode voor en na 1995, omdat tot 1995 rekening moet worden gehouden met het hiervoor reeds gesignaleerde inhaalprogramma, waarbij alle inspanningen worden gericht op het bereiken van een adequaat niveau van vergunninggeving en handhaving.

Er moet op worden gewezen dat het gezamenlijk beleidskader betrekking heeft op het terugdringen van het bestuurlijk gedogen. Daarbij is het goed de relatie met strafrechtelijk optreden te onderkennen. Bepaalde overtredingen, bijvoorbeeld van gedragsvoorschriften, kunnen zich eerder lenen voor strafrechtelijk dan bestuurlijk optreden.

Het openbaar ministerie heeft in het jaarverslag over 1989 de eigen verantwoordelijkheid benadrukt: het dient in het belang van een onpartijdige rechtshandhaving zijn zelfstandigheid te bewaren tegenover het beleid van andere ambtelijke diensten. Beslissingen over strafrechtelijke vervolging kunnen wel na maar niet in overleg worden genomen. Het

⁵ Zie de in noot 3 genoemde jurisprudentie.

openbaar ministerie is niet gebonden aan gedoogbeschikkingen van bestuurlijke overheden. Een (voorlopige) beslissing af te zien van strafvervolgning zal slechts door het openbaar ministerie worden overwogen wanneer een dergelijke beslissing in het concrete geval past in het geheel van een evenwichtige opsporings- en vervolgingsbeleid en de daarbij geldende prioriteitstelling. Andere diensten kunnen dan ook niet verwachtingen opwekken omtrent het al dan niet vervolgen. De vergadering van procureurs-generaal heeft op 11 september 1991 een voorlopig standpunt voor het openbaar ministerie van de bovenstaande strekking vastgesteld. Op het voorgaande zal worden teruggekomen bij de procedure voor de totstandkoming van gedoogbeschikkingen.

Wij willen er voorts op wijzen dat dit een gezamenlijk beleidskader is. De bestaande beleidsnotities van de andere overheden over gedogen zijn vaak gedetailleerder en kunnen concrete aanwijzingen bevatten ten aanzien van de te gebruiken formuleringen in een gedoogbeschikking. Voor zover die notities in strijd zijn met dit gezamenlijk beleidskader zullen ze moeten worden aangepast. Dit zal dienen te geschieden binnen een redelijke termijn, doch uiterlijk voor 1 juni 1992.

2. Uitgangspunten

Gefaseerde aanpak

Zoals reeds in de inleiding is gesteld, is het onmogelijk om het gedogen van milieu-overtredingen van de ene op de andere dag terug te dringen tot uitzonderingsgevallen; hiervoor moet heel wat werk worden verzet. Via een gefaseerde aanpak moet worden toegewerkt naar realisering van het einddoel in 1995. Dit jaar is gekozen omdat ingevolge het Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid en de bestuursovereenkomst met de provincies inzake de «Van Rijn-Vellekoop-gelden» provincies en gemeenten uiterlijk in 1995 over een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving moeten beschikken. De overheden zijn met een inhaalprogramma bezig om de bestaande achterstanden in de vergunningverlening en de handhaving weg te werken; het gaat hierbij veelal om inrichtingen die zonder vergunning of zonder toereikende vergunning in werking zijn. Voorts zijn nog diverse algemene maatregelen van bestuur op basis van artikel 2a van de Hinderwet in voorbereiding; de inwerkingtreding daarvan zal er ook toe bijdragen dat het aantal achterstandssituaties met betrekking tot de vergunningverlening zal verminderen.

Door dit inhaalprogramma bevinden we ons in de jaren tot 1995 in een overgangperiode. Voor deze periode (1e fase) is daarom een interim-beleid geformuleerd, waarbij rekening wordt gehouden met dit inhaalprogramma. In deze overgangperiode moet worden toegewerkt naar het einddoel dat in 1995 moet zijn bereikt. Gedurende deze periode zullen steeds meer inrichtingen een adequate vergunning verkrijgen dan wel zal handhavend worden opgetreden tegen activiteiten waarvoor het niet mogelijk is een vergunning te verlenen; hierdoor zal het aantal achterstandssituaties (en dus gedoogsituaties) steeds verder verminderen. In de inhaalprogramma's wordt daarbij prioriteit gegeven aan de meest milieubelastende activiteiten. Voorts kunnen, voor zover dat mogelijk is, in deze periode verdere verbeteringen in het instrumentarium worden aangebracht.

Begrip gedogen

Belangrijk is dat duidelijk is wat in dit beleidskader wordt verstaan onder gedogen. Het is hierbij niet de bedoeling om een sluitende definitie te geven, maar om aan te geven waarop dit beleidskader betrekking heeft. Gedogen is het door het bestuur afzien van het gebruik van ter beschikking staande handhavingsmiddelen bij constatering van

een overtreding van de regels, alsmede het door het bestuur op verzoek vooraf verklaren dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden – al dan niet vooruitlopend op de vergunningverlening – niet zal worden opgetreden.

Als uitgangspunt daarbij geldt dat gedogen naar onze mening steeds uitdrukkelijk en schriftelijk dient te gebeuren. Gedogen zonder dat een gedoogbeschikking wordt genomen is slechts acceptabel in de overgangperiode voor de achterstandsituaties die geen of nagenoeg geen milieubelasting veroorzaken (zie paragraaf 3, fase 1, categorie A.1.) In het oog moet worden gehouden dat vaak voorafgaand aan de toepassing van handhavingsmiddelen (zoals een waarschuwing dat bestuursdwang zal worden toegepast) de gelegenheid wordt gegeven de overtreding te beëindigen dan wel ongedaan te maken. Een strikte toepassing van de hiervoor gegeven definitie zou ertoe kunnen leiden dat ook dit soort situaties tot het gedogen worden gerekend. Dat is echter geenzins onze bedoeling, aangezien dergelijke aanmaningen er rechtstreeks op gericht zijn de overtreding te (doen) beëindigen, hetgeen betekent dat reeds sprake is van (een aanzet tot) handhavend. Voorts kan het nog voorkomen dat in een concreet geval niet handhaven kan worden opgetreden omdat de toepassing van handhavingsmiddelen door de rechter is verboden. Gelet op de hiervoor gegeven definitie van gedogen, moge duidelijk zijn dat in zo'n geval geen sprake is van gedogen; door de uitspraak van de rechter heeft het bevoegd gezag immers geen bevoegdheid meer om handhavend op te treden. Overigens is het vanzelfsprekend dat het bevoegd gezag bij zijn besluitvorming te allen tijde de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen.

3. Gedoogsituaties

Inventarisatie en analyse

Om een voor de praktijk zo werkbaar en vooral reëel beleid te formuleren is geïnventariseerd welke soort situaties op dit moment in de praktijk veelvuldig aanleiding geven tot gedogen. Deze inventarisatie moet worden gezien als een soort grootste gemene deler van wat tot nu toe bekend is. Hierbij zijn de situaties noodzakelijkerwijs op abstracte wijze weergegeven, omdat het niet mogelijk is alle situaties in detail te omschrijven.

De situaties zijn vervolgens geanalyseerd aan de hand van de volgende vragen:

1. Kan dit soort situaties ook nog voorkomen bij een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving?

2. Als de situatie zich ook dan nog kan voordoen: wat is de oorzaak daarvan, en kan voor deze en gelijksoortige situaties een structurele oplossing worden gevonden, bijvoorbeeld door verbetering van het instrumentarium?

3. Indien geen structurele oplossing kan worden gevonden: is er sprake van een situatie waarin op grond van een zorgvuldige belangenafweging strikte naleving van milieuvoorschriften in redelijkheid niet van de betrokkene kan worden verlangd?; daarbij moet het milieubelang zoveel mogelijk kunnen worden beschermd, zonodig door het stellen van voorschriften.

De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in de bijlage. Hieruit kan worden afgeleid welke situaties in beginsel voor gedogen in aanmerking zouden kunnen komen. Tevens kan hieruit worden afgeleid in welke situaties gevallen verdere aanpassing van het instrumentarium noodzakelijk is. Voor deze situaties kan gedogen onder stringente voorwaarden worden toegestaan, in afwachting van de realisering van de betreffende maatregelen. Op basis van de resultaten van de analyse alsmede het in paragraaf 2 geschetste uitgangspunt van een gefaseerde

aanpak, is hieronder het beleid geformuleerd voor de overgangperiode 1991-1994, alsmede het beleid dat vanaf 1995 zal gelden (eerder in deze notitie aangeduid als het einddoel).

Fase 1: overgangperiode 1991-1994

Voor deze periode zal het volgende beleid gelden.

A. Om te beginnen moet rekening worden gehouden met de op dit moment aanwezige achterstanden in de vergunningverlening en handhaving.

1. Inrichtingen die ten gevolge van de achterstand in de vergunningverlening en handhaving (zie ook paragraaf 2) tot op heden zonder vergunning of zonder toereikende vergunning in werking zijn en geen of nagenoeg geen milieubelasting veroorzaken, zullen op den duur verdwijnen als gedoogsituatie door de uitvoering van het inhaalprogramma. In deze gevallen kan handhavend optreden achterwege blijven, zonder dat een gedoogbeschikking wordt genomen; het inhaalprogramma met daarin een concrete aanduiding van de te ondernemen acties en prioriteiten, dient dan wel bekend te worden gemaakt.

2. Situaties als omschreven onder 1, die wel milieubelastend zijn (waarvoor dus een noodzaak bestaat tot het stellen van voorschriften teneinde het milieubelang zoveel mogelijk te beschermen), zullen - voor zover verlening van een vergunning mogelijk is - in de inhaalprogramma's hoge prioriteit krijgen bij de vergunningverlening. Voor zover vergunningverlening, ondanks deze prioriteitsstelling, niet op korte termijn kan plaatsvinden, dienen milieubescherpende voorschriften te worden opgelegd in een gedoogbeschikking. Deze voorschriften zullen over het algemeen globaler (kunnen) zijn dan de voorschriften in een ontwerpvergunning. Voor zover het niet mogelijk is om een vergunning te verlenen, dient handhavend te worden opgetreden.

B. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de gevallen waarin geconstateerd is dat het instrumentarium tekortschiet en een aanpassing moet worden voorbereid. Dit is immers nodig om het aantal situaties dat vanaf 1995 nog kan worden gedoogd, zo beperkt mogelijk te houden.

Bij de inventarisatie ten behoeve van deze notitie (zie bijlage) is gebleken dat er behoefte bestaat aan een structurele oplossing voor kortdurende activiteiten (6 maanden of korter) zoals lozingen op oppervlaktewater dan wel riolering bij bodem- en grondwatersanering en tijdelijke, eenmalige proeven van enkele weken, omdat de procedure voor vergunningverlening die maximaal 7 (na inwerkingtreding VAR: 6) maanden kan duren, hiervoor als te lang wordt ervaren. Door het inzetten van andere instrumenten, zoals algemene regels, en het onderzoeken van de mogelijkheden voor nieuwe instrumenten, wordt getracht hieraan tegemoet te komen. Dit soort situaties kan in beginsel voor gedogen in aanmerking komen totdat de betreffende structurele oplossing is gerealiseerd, mits ook aanvaardbaar vanuit milieu-oogpunt.

C. Tenslotte moeten de situaties worden geformuleerd die ook vanaf 1995 nog voor gedogen in aanmerking zouden kunnen komen. Het betreft hier een nadere uitwerking van de brief van 28 mei 1990: wat zijn overmachts- en overgangssituaties? Steeds moet in het oog worden gehouden op welke wijze het milieubelang zoveel mogelijk kan worden beschermd, zonodig door het stellen van voorschriften.

Met nadruk wordt er op gewezen dat in iedere concrete situatie steeds dient te worden nagegaan of er geen andere oplossingen mogelijk zijn.

1. *Overmachtssituaties.* Het handhaven van de wettelijke regels heeft ongewenste consequenties uit een oogpunt van milieubeheer. In de brief van 28 mei 1990 is als voorbeeld genoemd een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf, waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan.

Overigens dient te worden gewezen op artikel 41 van het wetsvoorstel VAR (het huidige artikel 12, derde lid, Wet chemische afvalstoffen) waarin een noodprocedure is opgenomen indien de verwijdering van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie door een ongewone omstandigheid op korte termijn nodig is. Indien dit artikel in een concrete situatie kan worden toegepast, zal uiteraard niet worden gedoogd.

2. *Overgangssituaties.* In de brief van 28 mei 1990 zijn een aantal voorbeelden genoemd van situaties die zich tot dan toe in de praktijk het meest duidelijk hadden gemanifesteerd. Uit de analyse is gebleken dat er zich in de praktijk nog andere overgangssituaties voordoen. Deze worden hieronder ook beschreven.

– Gevallen waarin wordt gewerkt zonder vergunning omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude – geëxpireerde – vergunning kan worden verleend.

– Gevallen waarin wel wordt gewerkt met een vergunning, maar deze blijkt niet meer de juiste te zijn (bijvoorbeeld Afvalstoffenwetvergunning nodig in plaats van Hinderwetvergunning) omdat, door nieuw technisch inzicht ten aanzien van bepaalde stoffen of door nieuwe jurisprudentie, voor bepaalde soorten inrichtingen plotseling een vergunning ingevolge een andere wet vereist blijkt te zijn.

– Gevallen waarin door het alvast starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande, voor het milieu schadelijke situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd (bijvoorbeeld een inzamelaar van scheepsafvalstoffen; als hij nog niet kan beginnen, wordt het afval zeer waarschijnlijk op zee geloosd). Hierbij moet aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan:

• er zijn geen alternatieven voorhanden waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt;

• de aanvrager van de vergunning treft geen verwijt ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag;

• de gerede verwachting bestaat dat positief op de vergunningaanvraag kan worden beschikt.

Voor zover op dat moment reeds een ontwerp-beschikking voor een vergunning c.q. ontheffing mocht zijn opgesteld, dienen de daaraan verbonden voorschriften te worden opgenomen in de gedoogbeschikking. Ook voor deze situaties geldt dat gedogen niet kan worden toegestaan voor zover artikel 41 van het wetsvoorstel VAR kan worden toegepast.

– Gevallen waarin de vergunning van een bestaand bedrijf door de Afdeling geschillen van de Raad van State is vernietigd op formele gronden, en het mogelijk is om een nieuwe vergunning aan het bedrijf te verlenen. Deze situatie wordt in de jurisprudentie reeds aangemerkt als een in de brief van 28 mei 1990 bedoelde overgangssituatie, ofschoon daarin niet met name genoemd⁷.

– Gevallen waarin geconstateerd wordt dat het technisch onmogelijk is om bepaalde voorschriften na te leven (hiervan kan bij de vergunningverlening een verkeerde beoordeling zijn gemaakt) waardoor het nodig is dat die voorschriften – mits uit milieu-oogpunt aanvaardbaar – worden aangepast. Indien ambtshalve wijziging van de vergunning op korte termijn onmogelijk is, kan de overtreding in de tussenliggende tijd worden gedoogd.

– Gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van bepaalde voorschriften kan worden beëindigd, en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enkele malen of nog enige tijd uit te voeren. De overtreding kan, onder voorwaarde dat voldoende toezicht wordt uitgeoefend op het plaatsvinden van het onderzoek, in de tussentijd worden gedoogd.

– Gevallen waarin overtreding plaatsvindt van regels terwijl regel-

⁷ In die brief werd als derde overgangssituatie genoemd «er wordt gewerkt zonder vergunning maar de activiteiten vallen onder een reeds in werking getreden amvb met overgangsbepalingen die de vergunningplicht pas na verloop van tijd opheffen en niet voorzien in een legalisering van de activiteiten gedurende de overgangsperiode (bijvoorbeeld een amvb ex artikel 2a Hinderwet voor bestaande inrichtingen)». Hierbij moet echter worden aangetekend dat dit geen situatie is die ook in de periode vanaf 1995 moet kunnen worden gedoogd, aangezien hiervoor een structurele oplossing mogelijk is, namelijk er voor zorgdragen dat in nieuwe amvb's ruimere overgangsregelingen worden getroffen.

⁷ Vz AG inzake Hydro Agri, Kemira Pernis en baggerstort Westerschelde.

geving in voorbereiding is waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de eisen in de overtreden regels op korte termijn zal versoepelen. Het kan hierbij gaan om hogere regels van bijvoorbeeld de rijks overheid ten opzichte van lagere regels van provincies of gemeenten, maar ook om wijziging van regelgeving. Het is denkbaar dat hierdoor de handhaving van de strengere regels minder geloofwaardig wordt, bijvoorbeeld omdat verwacht kan worden dat de rechter een eventuele handhavingsbeschikking zal schorsen vanwege onevenredig nadeel voor het bedrijf. Het spreekt voor zich dat in ieder geval moet worden voldaan aan de eisen van de in voorbereiding zijnde regelgeving. Een uitermate terughoudende benadering is in deze gevallen echter gewenst.

Fase 2: periode vanaf 1995

In deze fase moet het einddoel zijn bereikt, hetgeen inhoudt dat nog slechts gedoogd kan worden in overmachts- en overgangssituaties zoals hierboven omschreven onder C.

4. Procedure voor gedogen

Gedogen dient naar onze mening uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren. Hierdoor zal duidelijk zijn wat de situatie is, en beschikken derden over de mogelijkheid om in beroep te gaan. Voor de totstandkoming van gedoogbeschikkingen wordt door de verschillende overheden meestal wel een procedure gehanteerd. Hierdoor is het mogelijk om een aantal waarborgen te creëren. Aan de andere kant moet voorkomen worden dat de procedure voor de totstandkoming van gedoogbeschikkingen nauwelijks nog verschilt van de procedure voor vergunningverlening, want dan kan beter een vergunning verleend worden. Met nadruk wordt er op gewezen dat het verlenen van een gedoogbeschikking in de gevallen waarin wordt gedoogd vooruitlopend op de vergunningverlening niet mag leiden tot vertraging van de vergunningprocedure. Dit zou kunnen worden veroorzaakt door de inzet van menskracht ten behoeve van de gedoogbeschikking, maar ook doordat het bevoegd gezag de gedoogbeschikking als een alibi ziet om de vergunningprocedure te verwaarlozen. Hier moet voor worden gewaakt. In elk geval dient een aantal minimum-eisen in acht te worden genomen; deze hebben vooral betrekking op de beschikking zelf. Een aantal elementen in de procedure kan afhankelijk worden gesteld van de concrete situatie; deze zijn hieronder als aandachtspunten geformuleerd. Bij de formulering van de procedure is zoveel mogelijk aangesloten bij de criteria die de Nationale Ombudsman in zijn rapport over gedogen heeft aangegeven (89/989).

Overigens willen wij er op wijzen dat het van belang is om zorg te dragen voor goede afstemming tussen de verschillende betrokken overheden, alsmede het openbaar ministerie en de politie. Dit betekent niet dat over elke individuele gedoogbeschikking moet worden overlegd, maar het gaat er in meer algemene zin om dat men op de hoogte is van elkaars beleid en elkaars activiteiten. De reeds bestaande handhavingsoverlegkanalen kunnen hiervoor worden gebruikt.

Minimum-eisen

1. Voor zover van toepassing dient een ontvankelijke vergunningaanvraag te zijn ingediend.
2. Er wordt overleg gepleegd met de overtreder, en de Inspectie milieuhygiëne wordt in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de concept-gedoogbeschikking. Het openbaar ministerie wordt in kennis gesteld van de gedoogsituatie. Voorts wordt met het openbaar ministerie over het nemen van een gedoogbeschikking overleg gepleegd, wanneer het openbaar ministerie hiertoe de wens te kennen geeft.

3. In de beschikking dienen zonnodig milieubeschermdende voorschriften te worden opgenomen. Het bevoegd gezag dient voldoende zekerheid te hebben dat het bedrijf die voorschriften zal naleven. Bij niet-naleving van de voorschriften zal worden gemaand tot naleving.

Indien de situatie niet verandert, wordt de gedoogbeschikking ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden.

4. De gedoogbeschikking wordt voor een zo kort mogelijke termijn afgegeven. Dit wordt ook vereist door de jurisprudentie⁸.

- In gevallen waarin gedoogd wordt vooruitlopend op de vergunningverlening betekent dit; totdat de vergunning van kracht is geworden. Voor zover nog geen ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend, dient hiervoor in de beschikking een termijn te worden gesteld.

- In gevallen waarin niet vooruitlopend op de vergunningverlening wordt gedoogd, dient in de beschikking een bepaalde - zo kort mogelijke - termijn te worden opgenomen.

5. In de beschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. Voorts wordt aangegeven dat het gedogen alleen geldt voor zover het de handhavingsbevoegdheid van het beschikkende orgaan betreft, en dat dit de handhavingsbevoegdheden van andere organen onverlet laat. Met name moet worden gewezen op de zelfstandige bevoegdheid van het openbaar ministerie tot het instellen van strafvervolgung, die door de gedoogbeschikking niet wordt aangetast.

6. In de beschikking wordt vermeld dat er beroep tegen kan worden ingesteld en bij wie (zie paragraaf 5).

7. De beschikking wordt bekendgemaakt; ook daarbij wordt vermeld dat er beroep tegen kan worden ingesteld en bij wie.

Aandachtspunten

In bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer het gedogen niet plaatsvindt vooruitlopend op de vergunningverlening, kan het in het rede liggen dat de procedure wordt uitgebreid met een of meer van de volgende elementen:

- gelegenheid tot inspraak vooraf voor derden-belanghebbenden;
- toezending van de gedoogbeschikking aan derden-belanghebbenden.

5. Rechtsbescherming

Uit de in paragraaf 2 gegeven omschrijving van gedogen blijkt dat gedogen wordt gebaseerd op de bevoegdheid tot het toepassen van sanctiemiddelen. In de gedoogbeschikking wordt meestal verklaard dat van die bevoegdheid geen gebruik zal worden gemaakt, onder verwijzing naar het betreffende wetsartikel. De gedoogbeschikking kan derhalve worden beschouwd als een beslissing inzake de toepassing van dat artikel, waarmee ook de rechtsgang gegeven is. Een probleem hierbij is echter dat in het algemeen meerdere handhavingsmiddelen kunnen worden ingezet (bestuursdwang, dwangsom, intrekking van de vergunning) die, afhankelijk van de wettelijke regeling, verschillende beroepsmogelijkheden kennen. Hierdoor zou onduidelijkheid kunnen ontstaan over de rechtsgang tegen een gedoogbeschikking. Blijkens een aantal reeds eerder genoemde uitspraken van de Voorzitter van de Afdeling geschillen d.d. 26 september 1991 gaat de Voorzitter ervan uit dat, indien niet is aangegeven welke sanctiemiddelen niet zullen worden toegepast, bedoeld is op de bestuursdwangbevoegdheid⁹. Aangezien het gewenst is dat misverstanden en onduidelijkheden hierover zoveel mogelijk worden voorkomen, is getracht om, via een duidelijke afspraak met alle overheden, er voor te zorgen dat de beroepen tegen gedoogbeschikking van één bestuurslaag zoveel mogelijk door dezelfde rechter

⁸ Zie Vz AG inzake Hydro Agri en Kemira Pernis, waarin de Voorzitter zelf een termijn stelt waarbinnen de beschikking op de aanvraag moet zijn genomen; bij overschrijding van die termijn is het gedogen niet langer aanvaardbaar.

⁹ Vz AG inzake Hydro Agri en Kemira Pernis

worden behandeld: het is de bedoeling dat in de gedoogbeschikking steeds zal worden vermeld dat is afgezien van de toepassing van bestuursdwang.

Overigens is het ook mogelijk dat derden, los van een verleende gedoogbeschikking, aan het bevoegd gezag verzoeken om handhavend op te treden. Het bevoegd gezag zal bij de beoordeling van het verzoek mede de gedoogbeschikking betrekken. In het wetsvoorstel VAR wordt voorzien in de mogelijkheid om tegen een weigering op het verzoek Kroonberoep (lees TwK-beroep) in te stellen.

Waterschappen

Voor de waterschappen zal bovenbeschreven afspraak gelden vanaf 1 januari 1992. Op dat tijdstip zal namelijk de Waterschapswet (Stb. 1991, 379) in werking treden, waarmee (onder meer) de artikelen 22 tot en met 24 van de Waterstaatswet 1900 zullen vervallen. Tot het tijdstip van inwerkingtreding van de Waterschapswet bieden de artikelen 22-24 Waterstaatswet 1900 een rechtstreekse mogelijkheid tot beroep tegen gedoogbeschikkingen van waterschappen. Uit artikel 22 van de Waterstaatswet 1900 volgt namelijk dat gedeputeerde staten besluiten van een waterschap (die niet aan goedkeuring van gedeputeerde staten zijn onderworpen) – dus ook gedoogbeschikkingen – kunnen vernietigen. Zowel tegen een vernietiging als tegen een weigering op een verzoek tot vernietiging staat ingevolge de artikelen 23 respectievelijk 24 van de Waterstaatswet 1990 Kroonberoep open. Uit de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak blijkt dat de voorziening in artikel 22 van de Waterstaatswet in de weg staat aan Arob-beroep, in verband met het bepaalde in artikel 5 sub d Wet Arob.

Na het vervallen van deze artikelen zal bovenbeschreven afspraak gelden, waarmee de grondslag voor de bestuursdwangbevoegdheid bepalend zal zijn voor de beroepsgang tegen gedoogbeschikkingen van waterschappen.

Schema

Met inachtneming van het voorgaande is de rechtsgang voor gedoogbeschikkingen van de verschillende overheden in onderstaand schema weergegeven, waarbij het echter niet ondenkbaar is dat hierop in individuele gevallen uitzonderingen bestaan.

Bestuursorgaan	Belangrijkste grondslag bestuursdwangbevoegdheid	Rechtsgang gedoogbeschikking
Gemeenten	Art. 152 Gemeentewet	Arob-beroep met voorafgaande bezwaarschriftenprocedure
Provincie	Art. 116 Provinciewet	Arob-beroep met voorafgaande bezwaarschriftenprocedure
Waterschap (ingevolge Waterstaatswet 1900)	Grondslag voor beroep rechtstreeks in artt. 22-24 Waterstaatswet 1900	Verzoek tot vernietiging bij gedeputeerde staten, vervolgens Kroonberoep (lees TwK-beroep)
Waterschap (na inwerkingtreding Waterschapswet)	Art. 3.6 Waterschapswet	Arob-beroep met voorafgaande bezwaarschriftenprocedure
Minister	Art. 61ao Wabm	Kroonberoep (lees TwK-beroep)

Artikel 24 Wvo bevat tevens een bestuursdwangbevoegdheid voor de minister van V&W. Tegen besluiten op basis van dit artikel staat Arob-beroep open. Uit de eerder aangehaalde uitspraken van de Voorzitter van de Afdeling geschillen blijkt echter dat de Voorzitters van zowel de Afdeling rechtspraak als de Afdeling geschillen ervan uitgaan dat het niet wijzigen van artikel 24 Wvo bij de inwerkingtreding van het hoofdstuk Dwangsom van de Wabm als een kennelijke omissie van de

wetgever moet worden beschouwd. Gedoogbeschikkingen van de minister van V&W moeten daarom worden beschouwd als beslissing inzake de toepassing van artikel 61a0 Wabm¹⁰.

Wijziging en intrekking gedoogbeschikkingen

Voor de wijziging en intrekking van gedoogbeschikkingen geldt ons inziens dezelfde rechtsbescherming als voor de verlening van gedoogbeschikkingen. Overigens wordt er op gewezen dat de intrekking van een gedoogbeschikking in feite betekent dat de verklaring dat geen bestuursdwang zal worden toegepast, wordt ingetrokken. Hieruit volgt dat, indien een gedoogbeschikking wordt ingetrokken met de bedoeling om tot handhaving over te gaan, dit gepaard zal moeten gaan met een aanschrijving tot bestuursdwang of de oplegging van een dwangsom in dezelfde beschikking, aangezien er anders een situatie ontstaat van passief gedogen!

6. Uitvoering van het beleid

In artikel 77 van meergenoemd wetsvoorstel VAR is een verplichting tot verslaglegging opgenomen. Deze verplichting houdt in dat burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de betrokken ministers jaarlijks verslag moeten doen aan onderscheidenlijk de gemeenteraad, provinciale staten en de Staten-Generaal over onder meer het gevoerde beleid ten aanzien van de handhaving. Een overeenkomstige verplichting zal in artikel 7, vierde lid, Wvo worden opgenomen voor de waterschappen. In dit verslag zal ook moeten worden ingegaan op de uitvoering van het gedoogbeleid, aangezien dit onlosmakelijk verbonden is met het handhavingsbeleid. Het verslag is openbaar, zodat ook voor derden de uitvoering van het gedoogbeleid controleerbaar is.

De uitvoering van het beleid zal worden bewaakt door de regionale milieu-inspecties. Dit houdt in dat zij in concrete gevallen niet zullen meewerken aan het gedogen van situaties die niet volgens paragraaf 3 van deze notitie voor gedogen in aanmerking komen en dat zij zondig beroep zullen instellen. Met betrekking tot de Wvo zijn uiteraard ook de regionale directies van de Rijkswaterstaat betrokken. Voorts ontvangen zij op grond van bovengenoemde regeling een afschrift van het verslag als bedoeld in artikel 77 wetsvoorstel VAR.

7. Afsluiting

In deze notitie is het gezamenlijk beleidskader van het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en de ministers van VROM en V&W beschreven.

Doelstelling is het via een gefaseerde aanpak bereiken van een situatie in 1995 waarbij nog slechts in overmachts- en overgangssituaties kan worden gedoogd. Voor de tussenliggende periode is een interimbeleid geformuleerd waarbij rekening is gehouden met de inhaaloperatie die momenteel aan de gang is en met de verbeteringen in het instrumentarium die nog zullen worden gerealiseerd.

Gewezen is op twee positieve effecten van de formulering van een anti-gedoogbeleid: helderheid omtrent de situaties die vanaf 1995 nog gedoogd kunnen worden, en een actieve rol voor het bestuur zodat het milieubelang zo goed mogelijk wordt beschermd.

Voorts is een procedure voor de totstandkoming van gedoogbeschikkingen opgenomen, en is getracht de rechtsbescherming ten aanzien van gedoogbeschikkingen in kaart te brengen.

Wij zijn er van overtuigd dat dit beleidskader ertoe zal bijdragen dat het gedogen van milieu-overtredingen zal kunnen worden teruggedrongen tot de genoemde gevallen, waardoor het regel wordt dat

¹⁰ Vz. AG inzake Hydro Agri, Kemira Pernis en baggerstort Westerschelde.

handhavend wordt opgetreden. Over de uitvoering van het beleid zal geregeld overleg plaatsvinden tussen alle betrokken overheden. Tijdig voordat fase 2 aanbreekt zal aan de hand van de praktijkervaring die dan is opgedaan met dit beleidskader, de vorderingen in het wegwerken van de achterstanden in de vergunningverlening en de handhaving, en de stand van zaken met betrekking tot de nog te realiseren verbeteringen van het instrumentarium, worden bezien of er noodzaak is tot bijstelling van de in dit beleidskader geschetste fasering dan wel de categorieën van gedoogsituaties.

verwachten dat de vergunning verleend zal worden. Gedogen zal steeds geschieden in de vorm van een schriftelijk besluit van de betrokken Minister. Zo'n gedoogverklaring zal voor een bepaalde, zo kort mogelijke termijn worden afgegeven. Binnen deze termijn zal de overtreding moeten zijn beëindigd. Aan de gedoogverklaring zullen, voor zover nodig, milieubescherpende voorschriften worden verbonden. Indien de aan de gedoogverklaring verbonden voorschriften niet worden nageleefd zal, tenzij aanleiding bestaat de betreffende voorschriften in de gedoogverklaring te herzien, tot sanctietoepassing worden overgegaan. Voorafgaand aan het afgeven van de gedoogverklaring zal overleg plaatsvinden met degene die de activiteit uitoefent en de wettelijke adviseurs. Voorts zal zoveel mogelijk overleg plaatsvinden met derde-belanghebbenden zoals omwonenden of milieu-organisaties. Het schriftelijk besluit waarin de gedoogverklaring is neergelegd zal worden gepubliceerd en aange-merkt als een beschikking waartegen beroep voor een ieder openstaat op de afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State. Uiteraard is het van belang dat voorkomen wordt dat het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke handhavingsspoor uit elkaar gaan lopen. Daarom zal als regel overleg worden gepleegd met het Openbaar Ministerie voordat de beslissing tot gedogen wordt genomen. De nu ontwikkelde gedragslijn zal over twee jaar worden geëvalueerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

IGE

Inventarisatie van gedoogsituaties	Resultaat van analyse
1. Overmachtssituaties conform brief dd. 28 mei 1990	Gedoogsituatie, tenzij artikel 41 VAR kan worden toegepast
2. Overgangssituaties zoals genoemd in brief dd. 28 mei 1990	Gedoogsituatie, m.u.v. de situatie die betrekking heeft op een amvb met opheffing van de vergunningplicht omdat hiervoor een structurele oplossing mogelijk is, namelijk een ruimere overgangsregeling in de amvb
3. Vooruitlopend op de vergunningverlening starten van activiteiten die tot verbetering van het milieu leiden	Gedoogsituatie, tenzij artikel 41 VAR kan worden toegepast, en indien aan bepaalde stringente voorwaarden is voldaan (zie paragraaf 3 van de notitie)
4. Vernietiging van een vergunning voor een bestaand bedrijf door de Raad van State op formele gronden	Gedoogsituatie indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan (zie paragraaf 3 van de notitie)
5. Voorschriften kunnen technisch niet worden nageleefd en moeten worden aangepast (mits uit milieu-oogpunt aanvaardbaar): in tussentijd gedogen	Gedoogsituatie indien ambtshalve wijziging op korte termijn onmogelijk is
6. Gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van voorschriften kan worden beëindigd, en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enkele malen of nog enige tijd uit te voeren	Gedoogsituatie onder voorwaarde dat voldoende toezicht wordt uitgeoefend op plaatsvinden onderzoek
7. Overtreding van regels terwijl hogere regelgeving of wijziging van regelgeving in voorbereiding is waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de in de overtroden regels gestelde eisen op korte termijn zal versoepelen: hierdoor kan de handhaving van de strengere regels minder geloofwaardig zijn	Gedoogsituatie: grote terughoudendheid is geboden
8. Kortdurende activiteiten (6 maanden of korter), zoals lozingen op oppervlaktewater dan wel riolering bij bodem- en grondwatersanering en tijdelijke, aanmalige proeven	Wabm-procedure wordt hiervoor als te lang ervaren, behoefte aan meer flexibiliteit in het instrumentarium, bijv. spoedprocedure of algemene regels: gedoogsituatie tot 1995
9. Overtreding van vergunningvoorschriften door een bedrijf, terwijl bedrijven behorend tot dezelfde bedrijfstak in het geheel niet over een vergunning beschikken	Komt niet voor bij een adequaat niveau van vergunningverlening
10. Er is reeds langdurig gedoogd door het bevoegd gezag	Zal in de toekomst bij een adequaat niveau van handhaving niet voorkomen: voor zover inmiddels ontstaan, zou het gedogen moeten worden beëindigd

TK 1991-1992, 22343, nr 2.

BIJLAGE

Inventarisatie van gedoogsituaties	Resultaat van analyse
1. Overmechtsituaties conform brief dd. 28 mei 1990	Gedoogsituatie, tenzij artikel 41 VAR kan worden toegepast
2. Overgangssituaties zoals genoemd in brief dd. 28 mei 1990	Gedoogsituaties, m.u.v. de situatie die betrekking heeft op een amvb met opheffing van de vergunningplicht omdat hiervoor een structurele oplossing mogelijk is, namelijk een ruimere overgangsregeling in de amvb
3. Vooruitlopend op de vergunningverlening starten van activiteiten die tot verbetering van het milieu leiden	Gedoogsituatie, tenzij artikel 41 VAR kan worden toegepast, en indien aan bepaalde stringente voorwaarden is voldaan (zie paragraaf 3 van de notitie)
4. Vernietiging van een vergunning voor een bestaand bedrijf door de Raad van State op formele gronden	Gedoogsituatie indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan (zie paragraaf 3 van de notitie)
5. Voorschriften kunnen technisch niet worden nagelaafd en moeten worden aangepast (mits uit milieu-oogpunt aanvaardbaar): in tussentijd gedogen	Gedoogsituatie indien ambtshalve wijziging op korte termijn onmogelijk is
6. Gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van voorschriften kan worden beëindigd, en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enkele malen of nog enige tijd uit te voeren	Gedoogsituatie onder voorwaarde dat voldoende toezicht wordt uitgeoefend op plaatsvinden onderzoek
7. Overtreding van regels terwijl hogere regelgeving of wijziging van regelgeving in voorbereiding is waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de in de overtreden regels gestelde eisen op korte termijn zal versoepelen; hierdoor kan de handhaving van de strengere regels minder geloofwaardig zijn	Gedoogsituatie; grote terughoudendheid is geboden
8. Kortdurende activiteiten (6 maanden of korter), zoals lozingen op oppervlaktewater dan wel roiening bij bodem- en grondwatersanering en tijdelijke, eenmalige proeven	Wabm-procedure wordt hiervoor als te lang ervaren, behoefte aan meer flexibiliteit in het instrumentarium, bijv. spoedprocedure of algemene regels: gedoogsituatie tot 1995
9. Overtreding van vergunningvoorschriften door een bedrijf, terwijl bedrijven behorend tot dezelfde bedrijfstak in het geheel niet over een vergunning beschikken	Komt niet voor bij een adequaat niveau van vergunningverlening
10. Er is reeds langdurig gedoogd door het toevoegd gezag	Zal in de toekomst bij een adequaat niveau van handhaving niet voorkomen; voor zover inmiddels ontstaan, zou het gedogen moeten worden beëindigd

