

Statenvoorstel 51/14 A

Voorgestelde behandeling

Statencommissie : commissie voor Ecologie en Ruimte,
13 juni 2014

PS-vergadering : 4 juli 2014

Onderwerp

Initiatiefvoorstel dumpingen drugsafval

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant

Samenvatting

Recent is er sprake van een sterk toenemend aantal dumpingen van drugsafval in Noord-Brabant. De kosten van het opruimen komen ten laste van terreineigenaren die part nog deel hebben aan de veroorzaakte milieuschade. Een poging van Gedeputeerde Staten voor het instellen van een waarborgfonds voor slachtoffers van de afvaldumpingen is niet geslaagd, omdat het Rijk hiervoor vooralsnog geen middelen beschikbaar wil stellen vanuit de Plukze-wetgeving. Om deze situatie zo snel mogelijk te verhelpen worden in dit stuk verschillende maatregelen voorgesteld.

Het voorstel

Provinciale Staten dragen, via dit initiatiefvoorstel, Gedeputeerde Staten op:

- op korte termijn (voor 30 september 2014) in kaart te brengen hoe en waar bestaande bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen door de provincie kunnen worden gebruikt tegen daders van afvaldumpingen;
- bestaande bestuursrechtelijke middelen toe te passen tegen daders van afvaldumpingen of zich te voegen in het strafproces tegen deze daders;
- voor de lange termijn (voor 31 december 2014) te onderzoeken welke verruiming van juridische mogelijkheden het direct of indirect afwentelen van schade van drugsafval op criminelen makkelijker maakt
- politiek draagvlak te zoeken voor het toepassen van deze verruiming van juridische mogelijkheden
- het Rijk (nogmaals) te vragen om



- o gelden, voortvloeiend uit de Plukze-wet, in te zetten voor een waarborgfonds voor slachtoffers van drugsafval
- o en/of extra Plukze-gelden, die voortkomen uit een extra inzet van de provincie voor Taskforce Brabant-Zeeland, in te zetten voor het waarborgfonds
- o medewerking in het onderzoeken en toepassen van de verruiming van juridische mogelijkheden om de schade van drugsafval direct of indirect op de daders af te wentelen.

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

Aanleiding

Het aantal dumpingen van drugsafval stijgt explosief in Brabant. In 2012 betrof het aantal 69 dumpingen. In 2013 170 dumpingen en op 9 juni 2014 stond de teller voor 2014 op 130 dumpingen. Dit komt neer op vier dumpingen per vijf dagen.

Daarnaast bleek uit een studie uit 2012 waarbij het rioolwater in Europese steden in 21 landen is onderzocht dat Eindhoven de amfetaminehoofdstad (speed) van Europa is en na Amsterdam en Utrecht ook het hoogste scoorde in xtc. Experts in het veld luidden recent via de media de noodklok met de boodschap dat drugsafvaldumpingen ook plaatsvinden via het riool. De verschillende manieren van afvaldumping bedreigen milieu, natuur en volksgezondheid.

Op basis van de Wet bodembescherming dient de terreineigenaar, op wiens grond drugsafval is aangetroffen, de gevolgen van dumpingen direct ongedaan te maken. Terreineigenaren als terreinbeherende organisaties (TBO's) waaronder boeren en gemeentes worden zo geconfronteerd met torenhoge kosten; voor iets waar ze part nog deel aan hebben. De kosten voor het opruimen van drugsafval zijn fors, met €70.000 als voorlopig recordbedrag. Indien de overheid niet ingrijpt blijft deze situatie voortbestaan.

Het probleem achter dit onrecht is aan te vliegen via twee actielijnen

1. De voorkant: het opsporen en aanpakken van de totale keten van drugsproductie.
2. De achterkant: het opruimen van afval en het pakken en plukken van de daders

Dit voorstel betreft de actielijn aan de achterkant.

Onlangs hebben GS zich bij het Rijk sterk gemaakt voor het instellen van een waarborgfonds voor slachtoffers van drugsafvaldumpingen.

Het verzoek was het fonds te vullen met middelen voortkomend uit de Plukze-wet. Volgens deze wet worden onrechtmatig verkregen inkomsten van veroordeelde criminelen ingevorderd. De afgepakte middelen vloeien terug naar het Rijk. Het verzoek tot het inzetten van plukze-middelen voor het waarborgfonds is door het Rijk niet gehonoreerd met

als argument dat de begrotingssystematiek dit niet toelaat. Het leggen van de verantwoordelijkheid voor het opruimen van drugsafval bij de terreineigenaar wordt door het Rijk gerechtvaardigd met het argument dat dit systeem voorkomt dat niemand tegen de vervuiling optreedt.

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

Het verhalen van de schade op de verantwoordelijke drugscriminelen is in de huidige omstandigheden ontzettend moeilijk.

Uit onderzoek van de Nationale Politie bleek echter dat het al wel is voorgekomen. Dit is gebeurd via het strafrecht middels de ontnemingsmaatregel¹ en via het bestuursrecht middels bestuursdwang². Echter: hiervoor moet de ‘afvaldumper’ worden gepakt en moet er een causaal verband worden aangetoond tussen het strafbare feit en de schade. Het op heterdaad betrappen van dumpende criminelen komt niet vaak voor en blijkt in praktijk een bijna ondoenbare opgave gezien de omvang van het buitengebied, de tijd van de dag waarop er gedumpt wordt en het aantal handhavers.

Het zou daarom efficiënter zijn om de focus te verleggen naar maatregelen waarbij het verband tussen dumping en dader niet direct aangetoond hoeft te worden. De uitdaging is om iemand die wordt opgepakt voor het produceren van synthetische drugs in zijn algemeenheid op te laten draaien voor schade van drugsafval. De gedachte daarbij is, dat indien men niet kan aantonen dat de afvalproducten ordentelijk zijn verwerkt, men kan concluderen dat er automatisch sprake is van schade.

Oplossingsrichtingen

1. Het inzetten van plukze-middelen voor het waarborgfonds afval-dumpingen

Zoals eerder gezegd is deze actielijn reeds ingezet door GS en het resultaat viel niet positief uit voor Brabant. De lobby richting het Rijk voor deze zaak dient onverminderd te worden voortgezet.

Als provincie kunnen we overwegen om extra budget vrij te maken voor de Taskforce Brabant Zeeland en de resulterende extra afgepakte middelen terug te vragen bij het Rijk. Op deze manier is een waarborgfonds niet extra belastend voor de Rijksbegroting.

2. Het gebruiken van bestaande middelen om schade van afvaldumpingen te verhalen op de daders of de daders financieel harder te pakken.

De provincie of de gemeente zou zich automatisch in het strafproces kunnen voegen of zou automatisch bestaande bestuurlijke maatregelen kunnen toepassen. Zoals hierboven aangegeven is hier reeds ervaring mee opgedaan.

¹ Dit middel is [reeds](#) succesvol toegepast

² Dit middel is [reeds](#) succesvol toegepast

3. Onderzoeken welke verruiming van juridische mogelijkheden het makkelijker maken om schade van drugsafval direct of indirect afwentelen af te wentelen op de dader

De onderzoeksrichtingen zouden zich kunnen richten op onderstaande sporen. In de bijlage staan de voordelen en nadelen van deze sporen beschreven.

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

A. Strafrechtelijk

1. Voegen in strafproces
2. Ontnemingsmaatregel (=Plukze)¹

B. Civielrechtelijk

3. Onrechtmatige daad-actie; recht van de gedupeerde om schade te verhalen op de veroorzaker. Het doel is dus vergoeding van schade aan de benadeelde.
4. Voorlichting

C. Bestuursrechtelijk

5. Bestuursdwang (5:21 Awb)²
6. Last onder dwangsom (5:32 Awb)
7. Intrekking vergunning (of ontheffing)
8. Bestuurlijke boete
9. Bestuurlijke strafbeschikking

Argumenten

1. *Bij alle oplossingsrichtingen komt de rekening te liggen bij de vervuilers*
2. *Door criminelen extra te laten betalen kan het zo zijn dat de rekening van het saneren van afvaldumpingen niet langer bij de slachtoffers komt te liggen*
3. *Het produceren van drugs en het dumpen van afval wordt onaantrekkelijker gemaakt*
4. *We geven als Noord-Brabant een signaal af dat we afvaldumpingen niet tolereren en dat we ons achter onschuldige burgers en organisaties scharen*

Kanttekeningen

- De mogelijkheid tot een bestuurlijke boete of strafrechtelijke boete kan juridisch niet haalbaar zijn. Echter, het creëren van een juridisch dichtgetimmerde constructie valt buiten de taak van PS.
- In het geval van sommige boetes is de provincie nog steeds afhankelijk van het Rijk om de boetes ten goede te laten komen van een waarborgfonds voor slachtoffers van drugsafval.

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

Financiën

Dit voorstel kost ambtelijke inzet. Graag ontvangen PS via de commissie ER een schatting van de noodzakelijk geachte kosten voor deze inzet. Afgezet tegen de kosten van het ruimen van één enkele afvaldumping zijn deze waarschijnlijk aanvaardbaar. Bovendien biedt het voorstel vooruitzicht op van extra inkomsten via de Plukze-wetgeving.

Bevoegdheid

Het uitvoeren van een bestuurlijke boete of het inschakelen van het OM is een bevoegdheid van GS.

Europese en internationale zaken

N.V.T.

Urgentie

Gezien de grote schade per drugsdumping en het onrecht dat hier vanuit gaat is het gewenst om dit initiatief voor het zomerreces van 2014 in PS te behandelen.

Planning

Het initiatiefvoorstel is aangeboden aan de voorzitter van Provinciale Staten na een eerste (inhoudelijke) afstemming in de commissie voor Ecologie en Ruimte (vrijdag 13 juni 2014). Beoogd is, gezien de urgentie, om het initiatiefvoorstel op 4 juli in Provinciale Staten te bespreken en hierover dan meteen te besluiten.

Bijlagen

Bijlage 1: Nadere toelichting juridische mogelijkheden tot handhaving milieu-overtredingen door dumpingen drugsafval

Historie stukken

- [Brief](#) van het ministerie van Veiligheid en Justitie
- [Memorie van antwoord](#) 32/12D (documentnr: 3281549)

De fractie van het CDA,
Namens deze
R.C.P. Kuijken



Bijlage 1: Nadere toelichting juridische mogelijkheden tot handhaving milieu-overtredingen door dumpingen drugsafval

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

Juridische middelen in de context van milieuovertredingen hebben (een van de) volgende doelen:

- beëindigen en beëindigd houden van de overtreding;
- ongedaan maken van de gevolgen;
- schadeloos stellen van gedupeerden;
- ontnemen van het financiële voordeel voor de overtreder;
- bestraffen van de overtreder.

Onderstaand een schematisch, beknopt overzicht van de mogelijke middelen, gecategoriseerd naar rechtsgebied.

A Strafrechtelijk

1 *Voegen in strafproces*

De overheid vordert schadevergoeding van een verdachte in een strafprocedure.

- Voordelen:
 - Hoge boetes mogelijk
 - Groot wettelijk instrumentarium (Wet Milieubeheer, Wet op de economische delicten, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet bodembescherming etc.), met veel sanctiemogelijkheden: stillegging onderneming, verbeurdverklaring, opleggen van voorwaarden.
- Nadelen:
 - Strafrechtelijke vervolging en veroordeling nodig (specifieke rol voor Openbaar Ministerie en politie);
 - Lange procedure;
 - Verhaal alleen mogelijk voor zover er een directe relatie ligt met de strafrechtelijk bewezen feiten die een dader heeft gepleegd.
 - Beperkte of geen verhaalsmogelijkheden op onvermogende dader (“kale kip”).

2 *Ontnemingsmaatregel*

Afemen van vermogensbestanddelen die uit criminele activiteiten zijn verkregen, voor zover sprake is van ongerechtvaardigde verrijking.

- Voordelen:
 - Directe koppeling met arrestant, die middelen oplevert om de kosten van herstelschade te compenseren.
- Nadelen:
 - In combinatie met strafvervolging (lange procedure);

- De middelen worden niet automatisch besteed voor het herstel van milieuschade (verdwijnen in de algemene middelen);
- Complex bewijsrecht.

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

B Civielrechtelijk

3 Onrechtmatige daad-actie

Recht van de gedupeerde om schade te verhalen op de veroorzaker. Het doel is dus vergoeding van schade aan de benadeelde.

Voordelen:

- Vergoeding van de daadwerkelijk geleden schade;
- Actie mogelijk door elke gedupeerde.

Nadelen:

- Langdurige procedure
- Zware bewijstlast met groot bewijsrisico voor de eiser (aantonen van aansprakelijkheid, van wie als slachtoffer moet worden aangemerkt en van causaal verband tussen feit en schade).

4 Voorlichting

Bestuursorgaan stimuleert burgers bepaalde schade die zij door milieuovertredingen lijden, te verhalen op daders/overtreders

C Bestuursrechtelijk

5 Bestuursdwang (5:21 Awb)

Doel: herstel van de oude situatie. Het openbaar bestuur beveelt de overtreder de noodzakelijke maatregelen te nemen om de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken. In eerste instantie moet de overtreder een redelijke termijn worden gegund om dat zelf te doen. Als dit niet tijdig tot resultaat leidt, kan het bestuursorgaan de oude situatie (laten) herstellen, eventueel door een derde. De herstelkosten en geleden schade worden verhaald op de overtreder.

Voordelen:

- Bestaand rechtsmiddel ;
- Kostenverhaal op basis van daadwerkelijk geleden herstel van de schade;
- Doel sluit goed aan bij behoefte: herstel situatie van vóór de overtreding;
- De beschikking is te richten tot de overtreder én de rechthebbende. Dat betekent dat ook de verhuurder van een bepaalde localiteit kan worden aangesproken.
- Zowel de gemeente (art. 125 Gemeentewet) als de provincie (art. 122 Provinciewet) kunnen overgaan tot actie;

- In geval van spoedeisend belang, bijvoorbeeld tot beperking van verdere milieuschade, of bij bedreiging van de volksgezondheid, kan snel tot actie worden overgegaan.

Nadelen:

- Vaststelling van de oude situatie: welke vervuiling komt voor rekening van een bepaalde overtreder. Herstel moet feitelijk mogelijk zijn.
- Niet bij eenmalige overtredingen;
- Geen bestuursdwang mogelijk als reeds een last onder dwangsom is opgelegd.
 - De hoogte van de dwangsom moet gebaseerd zijn op het financiële voordeel dat een overtreder in de toekomst kan verwachten bij het niet naleven van de regels. Het in het verleden behaalde financiële voordeel speelt geen rol bij het bepalen van de hoogte.
 - Soms feitelijk onmogelijk de daadwerkelijke kosten te verhalen;
 - Rechtsmiddelen tegen de beschikking:
 - Bezwaar, beroep door degene bij wie de last is opgelegd (bezwaar heeft geen schorsende werking);
 - Verzoek tot opschorting van het besluit;
 - Verzoek aan de bestuursrechter om tegen de opgelegde last een voorlopige voorziening te treffen.

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

6 Last onder dwangsom (5:32 Awb)

Doel: overtreding ongedaan maken, herhaling voorkomen. De dwangsom houdt in dat een bepaalde overtreding niet meer mag worden begaan of moet worden beëindigd. Blijft de overtreding in stand, dan wordt per tijdseenheid (bijvoorbeeld per dag), per afzonderlijke overtreding of in één keer een bedrag verbeurd verklaard. De hoogte van de dwangsom is gebonden aan een maximum en houdt verband met de aard van de overtreding.

Een last onder dwangsom kan nooit samen met bestuursdwang worden opgelegd. Deze vormen van herstelsancties kunnen wel na elkaar worden opgelegd.

Voordelen:

- Bestaand rechtsmiddel;
- Ambtshalve op te leggen of op verzoek van een derde
- Overheid loopt minste risico: omdat onder de vrees van inning van de dwangsom de overtreder vaak zelf overgaat tot herstel van de schade.

Nadelen:

- Herstel moet feitelijk mogelijk zijn;
- Niet bij eenmalige overtredingen;
- Rechtsmiddelen tegen beschikking:

- bezwaar, beroep door degene bij wie de dwangsom wordt opgelegd (bezwaar heeft geen schorsende werking);
- verzoek tot opschorting van het besluit;
- verzoek aan de bestuursrechter om tegen de opgelegde last een voorlopige voorziening te treffen.

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

7 Intrekking vergunning (of ontheffing)

Op basis van verschillende wettelijke milieuregels.

Zware sanctie, toe te passen in combinatie met bestuursdwang.

8 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een punitieve (straf)-sanctie.

Voordelen:

- Bestuurlijke boete moet direct worden betaald (onvoorwaardelijke verplichting tot betaling);
- Directe handhaving, geen tussenkomst van de rechter;
- De overheid besluit zelf of en op welke locaties handhavend wordt opgetreden. Beleid en handhaving zijn in één hand;
- De opbrengst van boetes is direct aan te wenden voor een apart fonds dat wordt benut voor herstel van milieuschade door vervuiling met drugsafval;
- Combinatie mogelijk met bestuursrechtelijke maatregelen/sancties.

Nadelen:

- Niet direct gericht op herstel van de “oude” situatie
- Beperkt tot handhaving in geval van eenvoudige overtredingen (bepaald bij amvb en/of gemeentelijke verordening);
- Niet in te stellen door Gedeputeerde Staten: bevoegdheid tot opleggen van bestuurlijke boete is voor het Omgevingsrecht belegd bij de gemeente.
- Hoogte van de boete beperkt, afhankelijk van bepaalde overtreding (max € 340 voor particulieren en € 2250 voor rechtspersonen);
- Opleggings- en inningskosten voor het overheidsorgaan dat de boete oplegt;
- Bezwaar heeft schorsende werking.

9 Bestuurlijke strafbeschikking

Punitieve sanctie, op te leggen door het bestuur (GS), ter ondersteuning van het Openbaar Ministerie, zonder tussenkomst van een rechter. Een verschil met de bestuurlijke boete is dat er een strafbaar feit wordt begaan waartegen de verdachte/dader in verzet kan komen bij het OM (bij de bestuurlijke boete kan men bezwaar/beroep aantekenen bij het bestuurorgaan zelf). De feiten waarvoor de bestuurlijke strafsancie milieu kan worden opgelegd, worden jaarlijks vastgesteld, met bepaling van de hoogte van de op te leggen boete.

Advies

Datum

10 juni 2014

Documentnummer

3605915

Korte termijn

In eerste instantie aansluiting zoeken bij de bestaande bestuursrechtelijke rechtsmiddelen, met afweging van mogelijkheid spoedeisende handhaving.

1. Bestuursdwang of last onder dwangsom.
 - a. Direct voorhanden;
 - b. Extra snelheid mogelijk in geval van spoedeisend belang
 - c. Laagdrempelige procedure;
 - d. Kostenverhaal is gelijk aan het bedrag van de herstelschade.
2. Bestuurlijke strafbeschikking.

In kaart brengen op welke specifieke overtredingen de provincie deze middelen effectief kan inzetten.

Onderzoek

Bij de rechtenfaculteiten van Tilburg University en Radboud Universiteit Nijmegen zijn reeds voorstellen ingediend om te kijken naar de mogelijke inzet van een student of student-assistent om hem/haar in het kader van een stage- of afstudeerproject onderzoek te laten doen naar de (verruiming) van juridische mogelijkheden tot schadeverhaal bij illegale storting van drugsafval.

Bijvoorbeeld:

- a. Het opnemen van de ontnemingsmaatregel in het bestuursrecht;
- b. Wettelijke verruiming van de mogelijkheden tot oplegging van een bestuurlijke boete, en verzwaring van sancties.