



Minaraad

Advies

van 6 juli 2006

over het voorontwerp van decreet

Handhaving Milieurecht

nr. 2006/28

Beleidssamenvatting

Handhaving betreft alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen. Het heeft als doelstellingen om overtreding te voorkomen of te beëindigen, de gevolgen ervan ongedaan te maken, de regelnaleving na een overtreding te bevorderen en de overtreding te bestraffen. Het voorliggende voorontwerp wil alle handhabingsbepalingen van het milieu(hygiëne)recht bundelen in één decreet en ze opnemen in het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM).

De rol van het bestuursrecht en het strafrecht en het onderscheid tussen inbreuken en misdrijven

De Minaraad is het eens met de centrale beleidskeuze om de rol van het strafrechtelijke apparaat bij de handhaving van het milieurecht te optimaliseren en die van het bestuur te vergroten. Maar die keuze moet zorgvuldig worden uitgewerkt. Het bestuur moet de nodige instrumenten en middelen krijgen om de uitbreiding van haar opdracht tot een goed einde te brengen en de instrumenten moeten operationeel zijn. Het strafrecht moet de taak en de instrumenten krijgen om de ernstige gevallen van milieucriminaliteit afdoende aan te pakken.

Een centraal element in de accentverschuiving is de invoering van een strikt onderscheid tussen inbreuken en misdrijven. Inbreuken worden vastgesteld in een verslag van vaststelling zonder bijzondere bewijswaarde, misdrijven in een proces-verbaal met bijzondere bewijswaarde. Inbreuken kunnen alleen door het bestuur worden gesanctioneerd, misdrijven kunnen ook strafrechtelijk worden aangepakt. In beide gevallen kunnen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd.

De feitelijke impact van deze vernieuwing is moeilijk te beoordelen omdat er nog een uitvoeringsbesluit moet komen dat de door de regelgeving verboden (of verplichte) gedragingen indeelt bij ofwel de milieu-inbreuken ofwel de milieumisdrijven. De vernieuwing lijkt een precedent. In het Vlaamse en federale sociaal recht en in het Brusselse milieurecht kunnen administratieve geldboetes enkel worden opgelegd voor feiten die vatbaar zijn voor strafvervolging. De Minaraad vraagt dat de feitelijke en juridische consequenties van de tweedeling goed bestudeerd worden. Ook de keuze om een bepaalde vorm van niet-naleving van de regelgeving in te delen bij ofwel de inbreuken, ofwel de misdrijven, moet zorgvuldig gebeuren. Als er enkele jaren ervaring is met de nieuwe regelgeving moet die op dit punt geëvalueerd worden.

De Minaraad vindt het noodzakelijk dat het verslag van vaststelling een bijzondere bewijswaarde zou krijgen. Voor de bestuurlijke afhandeling van inbreuken is het belangrijk dat het verslag van vaststelling zekerheid biedt over de vastgestelde feiten. Bovendien is het in de twee gevallen dezelfde beëdigde persoon die de vaststellingen doet. UNIZO, VOKA en Boerenbond hebben hierover een ander standpunt.

De Minaraad gaat akkoord met de zelfstandige afhandelingsbevoegdheid van de toezichthouder voor inbreuken. Hij vraagt wel dat de inspectiediensten, bijvoorbeeld door omkadering en controle, er op toezien dat deze bevoegdheid op een verantwoorde manier wordt gebruikt.

Hoe wordt het handhabingsbeleid voorbereid en bepaald, geëvalueerd en bijgestuurd? Hoe wordt informatie verzameld en beheerd voor de beleidsbepaling?

Vlaanderen kampt met hardnekkige discussies over al dan niet reële tekorten in de handhaving, bijvoorbeeld voor wat betreft het toezicht op vrije velddelicten en op hinderlijke inrichtingen van klasse II en III in een deel van de gemeenten. De Minaraad vindt dat de overheid deze discussies moet beslechten door operationele en verifieerbare beleidsdoelstellingen en beleidsacties te bepalen voor het milieuhandhabingsbeleid. Naast de instrumenten die in het voorontwerp voorzien worden, zijn daartoe nog andere mogelijkheden zoals een decretale basis om een minimale

inspectiefrequentie te bepalen, een minimale vorm van planning en rapportering van gemeentelijke handhavingsactiviteiten en de operationalisering van in de protocollen gemaakte afspraken, bijvoorbeeld in de samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten.

De Minaraad vraagt dat de bestaande handhavingsrapporten als afzonderlijke instrumenten blijven bestaan en dat het decretales handhavingsrapport vooral de informatie zou verzamelen die nog ontbreekt in de bestaande rapporten. Het betreft onder meer informatie over de lokale milieuhandhaving en over de milieuactiviteiten van parketten en politiediensten. Het decretales rapport kan ook de inzichten inventariseren die worden opgedaan tijdens de handhaving en die kunnen worden gebruikt om milieuregelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering te verbeteren. De overheid moet daarnaast werk maken van de systematische verzameling en doorstroming tussen de handhavers van dossiergebonden handhavingsinformatie.

De op te richten Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving neemt een centrale plaats in bij beleidsbepaling, overleg, advisering en rapportering van het milieuhandhavingsbeleid. De Minaraad heeft ernstige vragen bij het concept, de omvang en de taken van deze Hoge Raad. Bovendien wijst de Minaraad er op dat deze Hoge Raad een te grote diversiteit aan functies uitoefent. Hij meent dat strategische advisering een taak moet blijven voor de Vlaamse strategische adviesraden en dat het beleid moet worden bepaald door de minister, bijgestaan door de beleidsraad van het beleidsdomein. Wat de eigenlijke overlegfunctie betreft, meent de Minaraad dat de Hoge Raad niet alle bestaande overlegbehoeften invult. De Raad vraagt zich verder af of de Hoge Raad de juiste samenstelling heeft voor sommige voorziene overlegtaken, o.a. voor diegene die verband houden met de lokale handhaving. De Minaraad stelt vast dat heel wat taken die door het voorontwerp aan de Hoge Raad worden opgedragen nu al elders worden uitgevoerd. De vraag rijst of de beperkte hoeveelheid bijkomende taken niet kan verzekerd worden met veel minder middelen.

Het voorontwerp zet een stap vooruit voor toezicht. Het moet zo worden toegepast dat alle gemeenten systematisch aan preventief toezicht gaan doen.

De Minaraad vindt de nieuwe mogelijkheden voor het aanduiden van toezichthouders op lokaal niveau een stap vooruit. Al waarborgt de nieuwe regeling nog geen minimumfrequentie of minimumkwaliteit van het toezicht. Volgens de Raad moeten alle gemeenten ook systematisch aan preventief toezicht doen.

De decretales bepalingen over het statuut van toezichthouders zijn positief, maar de door het voorontwerp geboden mogelijkheden moeten worden benut om werk te maken van functiescheiding tussen beleidsuitvoering en handhaving op lokaal niveau.

De integratie van alle regelingen betreffende toezichtsrechten tot één regeling is positief. Het pakket toezichtsrechten is evenwichtig uitgewerkt. De regeling kan wellicht ook van toepassing verklaard worden voor toezicht op het milieubeheersrecht. De wijze van toekenning van toezichtsrechten aan toezichthouders is onduidelijk en wellicht vatbaar voor verbetering.

Bijkomende instrumenten voor het bestuur en het strafrechtelijke apparaat alsook uitvoeringsinstrumenten zijn aangewezen om de handhavingsdoelstellingen te kunnen bereiken

Omdat het voorontwerp de rol van de administratie wil uitbreiden en die van het strafrechtelijke apparaat wil beperken, is de vraag naar de instrumentering belangrijk, vooral voor de bestuurlijke handhaving.

De Minaraad vindt de algemene regeling in het voorontwerp voor het opleggen van bestuurlijke geldboetes een stap vooruit voor de bestuurlijke handhaving. Het onderscheid tussen de exclusieve en de alternatieve boete is positief, alsook de criteria voor het bepalen van de hoogte van geldboetes.

De Raad is voorstander van de bestuurlijke transactie voor kleinere overtredingen. Het is een gebruiksvriendelijk systeem omdat de formaliteiten veel minder zwaar zijn dan bij de geldboete en de rechten van de verdediging gewaarborgd blijven. Het is mogelijk dat het instrument aanmaning minder goed werkt als de opvolging van een dossier door de toezichthouders minder is of als de inspectiekans (pakkans) en de sanctiekans te laag zijn, wat dikwijls het geval is bij kleinere overtredingen.

De Minaraad vraagt om aan het voorontwerp een algemene regeling betreffende schorsing en opheffing toe te voegen. Als de uitwerking van een volledige regeling inclusief wijzigings- en overgangsbepalingen te veel tijd zou kosten, kan de inwerkingtreding van een basisregeling worden uitgesteld totdat in een tweede fase wijzigings- en overgangsbepalingen zijn uitgewerkt. De Raad meent dat de in het voorontwerp gekozen optie als nadeel heeft dat per machtigingsstelsel telkens opnieuw een regeling moet worden voorzien voor de opheffing of schorsing van de machtiging.

Het zelfstandige milieudelict moet volgens de Minaraad geregeld worden in dit decreet. UNIZO, VOKA en Boerenbond hebben hierover een ander standpunt.

Het voorliggende voorontwerp bevat geen uitvoeringsinstrumenten. Dat zijn instrumenten die ertoe bijdragen dat een opgelegde bestuurlijke, strafrechtelijke of veiligheidsmaatregel daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

De Minaraad meent dat het regularisatieplan en het stilleggingsplan als toegevoegde waarde hebben dat ze in complexe gevallen de terugkeer naar de legaliteit op een georganiseerde, transparante en controleerbare manier aanpakken. Omdat de instrumenten een fasering in de tijd toelaten van de uit te voeren handelingen, worden zwart-wit situaties vermeden (bv. gedogen versus onmiddellijke sluiting).

De Minaraad is van mening dat de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke dwangsom moet worden opgenomen in dit decreet. Het instrument moet wel beperkt blijven tot die gevallen waarbij er een aanzienlijk risico op betekenisvolle en blijvende milieuschade bestaat. Het instrument kan ter beschikking worden gesteld van het bestuur door de beslissing hierover toe te vertrouwen aan de Gewestelijke Entiteit, met beroepsmogelijkheid bij het Milieuhandhavingscollege. De mogelijkheid voor het bestuur om regularisatiebevelen en stakingsbevelen ambtshalve uit te voeren op kosten van de overtreder en de mogelijkheid tot bestraffing van de niet-naleving van bestuurlijke maatregelen vormen geen volwaardige alternatieven. Bij bestuursdwang worden de maatregelen uitgevoerd door de overheid, die dit met minder kennis van zaken moet doen, met alle risico's vandien. Bovendien moet de overheid de kosten van bestuursdwang voorschieten en kan de terugvordering ervan een moeilijke zaak worden. De strafsancie biedt geen garantie dat een regularisatiebevel, een stakingsbevel of een veiligheidsmaatregel binnen een korte termijn wordt uitgevoerd. UNIZO, VOKA en Boerenbond hebben hierover een ander standpunt.

Er zijn mogelijke bevoegdheidsproblemen die kunnen leiden tot onbruikbaarheid van belangrijke instrumenten

Er zijn bevoegdheidsproblemen mogelijk voor de oprichting van het Milieuhandhavingscollege onder de vorm van een administratief rechtcollege. Het college speelt een essentiële rol bij het opleggen van bestuurlijke geldboetes.

Cruciaal voor het strafrechtelijke instrumentarium zijn de mogelijkheden om misdrijven stop te zetten of de gevolgen ervan te herstellen. Die instrumenten worden niet expliciet voorzien. Het voorontwerp verwijst naar de mogelijkheden in boek I van het Strafwetboek. Ook hier zijn bevoegdheidsproblemen mogelijk. Zo bestaat twijfel over de vraag of de algemene bewoordingen

van artikel 16.6.1 volstaan om de belangrijke artikelen 36, 37 en 37bis van het Strafwetboek van toepassing te maken.

De juridische vormgeving en de modaliteiten van de voorgestelde instrumenten zijn voor verbetering vatbaar. De kansen voor beleidsleren kunnen worden verhoogd.

De vormgeving van de bestuursrechtelijke instrumenten speelt een rol m.b.t. doelbereiking, toepassingslast, rechtsbescherming, omkadering van de beslissing om ze te gebruiken, enz. De Minaraad doet volgende aanbevelingen voor verbetering:

- vereenvoudig de regeling die bepaalt in welke gevallen de gouverneur en de burgemeester bestuurlijke maatregelen kunnen opleggen;
- werk de nadelen weg van de integratie van het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang in één instrument 'bestuurlijke maatregelen';
- verduidelijk de regeling voor wijziging en opheffing van het regularisatiebevel;
- maak het beroep tegen bestuursdwang schorsend;
- vorm het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen om tot een verzoek tot onderzoek;
- voorzie mogelijkheden voor bemiddeling voor de behandeling van klachten van burgers m.b.t. hinderproblemen;
- heroverweeg of de vernietigingsbevoegdheid van het Milieuhandavingscollege zin heeft als het college al een beslissing kan treffen over de grond van de zaak en er een 'cassatieberoep' mogelijk is bij de Raad van State;
- heroverweeg of de onafhankelijkheid van de leden van het Milieuhandavingscollege voldoende is gewaarborgd;
- herbekijk de regeling van de verjaring voor het opleggen van boetes in het licht van het ontbreken van een algemene regeling voor stuiting en schorsing van verjaringstermijnen in het bestuursrecht en in het licht van het gegeven dat de Raad van State gemiddeld bijna 5 jaar nodig heeft om tot een uitspraak te komen in bouw- en milieudossiers;
- verkort de termijn die het parket heeft om te beslissen of het een misdrijf wil vervolgen dan wel de afhandeling overlaat aan het bestuur; het is cruciaal dat de parketten hierover in alle gevallen een tijdige beslissing nemen; het voorontwerp bevat ingrepen en instrumenten die het parket daartoe alle kansen bieden; indien er desondanks geen tijdige beslissing is, moet het bestuur zelf een boete kunnen opleggen; UNIZO, VOKA en Boerenbond hebben hierover een ander standpunt;
- bepaal expliciet dat de overtreder in beroep kan gaan tegen een voordeelontneming.

Naarmate in essentie verschillende instrumenten afzonderlijk worden uitgewerkt, verhoogt dit de mogelijkheden voor 'beleidsleren' en voor toekomstige verfijning van de regelgeving. Vooral de integratie van het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang in één instrument werkt hier beperkend. In dezelfde zin rijzen vragen bij de integratie van de instrumenten 'bestuurlijke geldboete' en 'ontneming van het vermogensvoordeel dat uit de inbreuk of het misdrijf is verkregen'.

Wat de formulering betreft van de strafrechtelijke delictomschrijvingen is wellicht vereenvoudiging mogelijk. Zo rijst de vraag of in de delictomschrijvingen zelf het onderscheid moet worden gemaakt tussen opzet en gebrek aan voorzorg, dan wel of aan de strafrechter kan worden overgelaten om er rekening mee te houden bij het bepalen van de hoogte van de strafmaat.

De regeling voor de opheffing van veiligheidsmaatregelen wordt wellicht best uitgebreid om ook de wijziging ervan te omvatten.

Voorzie de nodige middelen voor de uitvoering van het decreet en zorg dat ze efficiënt worden besteed

Er zijn heel wat middelen nodig, o.a. voor de oprichting en de werking van nieuwe instellingen (de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, de Gewestelijke Entiteit, het Milieuhandhavingscollege, een cel met opsporingsambtenaren), voor de aanwerving van gewestelijke en de subsidiëring van lokale toezichthouders en voor de prefinanciering van bestuursdwang. De benodigde middelen moeten nu al zo goed mogelijk worden ingeschat en worden voorzien in de begroting.

Het voorontwerp wordt best nog eens bekeken vanuit het oogpunt van een efficiënte besteding van de middelen. Zo kunnen de opdrachten van de Vlaamse Hoge Raad met minder middelen worden uitgevoerd en zijn er mogelijkheden om de kosten van het Milieuhandhavingscollege te drukken, bv. door te voorzien dat dit college kan vergaderen in meerdere kamers of door het werken met plaatsvervangende leden af te schaffen.

De geldboetes zullen ongetwijfeld middelen opbrengen, maar er valt moeilijk te voorspellen over hoeveel middelen het zal gaan. Financiële opbrengsten mogen geen drijfveer zijn voor de vormgeving van dit voorontwerp.

Inhoud

Beleidssamenvatting.....	2
Inhoud.....	7
Situering	9
Advies	11
1. Algemene bedenkingen.	11
1.1 Beoordelingskader en belangrijkste beleidsvragen.....	11
1.2 Milieuhygiëne of ook milieubeheer en ruimtelijke ordening?	12
1.3 De gedeeltelijke verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht is fundamenteel en moet goed doordacht worden	12
1.4 Overdenk alle consequenties van de strikte tweedeling van sanctioneerbare gedragingen in inbreuken en misdrijven.....	12
1.5 Benodigde middelen	14
2. De beleidsvorming.....	14
2.1 Samenvatting van het tekstvoorstel	14
2.2 Het bepalen en vastleggen van beleidsdoelstellingen en acties	15
2.3 Informatieverzameling en -doorstroming.....	17
2.4 Beleidsbepaling, overleg, advisering en rapportering in het kader van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving.....	18
3. Toezicht	20
3.1 Toezichthouders	20
3.2 De geïntegreerde regeling van toezichtrechten is positief, verbeteringen zijn mogelijk	22
3.3 Het instrument om inbreuken vast te stellen, moet werken	23
3.4 Raadgeving en aanmaning	25
4. Bestuurlijke handhaving	25

4.1	De hoofdlijnen van het tekstvoorstel.....	25
4.2	Welke instrumenten moet het bestuur hebben om zijn handhavingdoelstellingen te kunnen bereiken?	26
4.3	Optimaliseer de vormgeving van de voorgestelde bestuurlijke instrumenten.....	28
5.	Inning en invordering van verschuldigde bedragen	37
6.	Strafrechtelijke handhaving.....	38
6.1	Samenvatting van het tekstvoorstel	38
6.2	Brede waaier aan instrumenten	38
6.3	De formulering van delictomschrijvingen kan eenvoudiger	40
6.4	Ruimte voor gemeentelijke administratieve sancties?	40
7.	Veiligheidsmaatregelen.....	40
8.	Uitvoeringsinstrumenten	41
8.1	Regularisatieplan en stilleggingsplan	41
8.2	De bestuurlijke dwangsom	41
9.	Wijze waarop het voorontwerp tot stand kwam.....	43
10.	Technische bemerkingen.....	44
10.1	Gebruik begrippen in hun gebruikelijke betekenis en introduceer geen nieuwe begrippen als dat niet nodig is.....	44
10.2	Groeppeer bepalingen die samen horen en rangschik ze logisch.....	44
10.3	Bereken termijnen telkens op eenzelfde manier	45
10.4	Formulering van een verwijzing naar een ander artikel.....	45
	Referentielijst	46

Situering

Het idee om alle bepalingen over de handhaving van het milieu(hygiëne)recht te bundelen in één decreet en ze op te nemen in het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) bestaat al lang.

De eerste versie van een DABM-luik handhaving werd begin jaren '90 opgesteld door de Commissie Bocken. In het kader van een algemene adviesvraag van toenmalig leefmilieuminister Kechtermans brachten de Minaraad en de SERV over dit luik adviezen uit.¹

Minister Kelchtermans stelde in 1998 een voorontwerp op waarover de SERV en de Minaraad adviezen uitbrachten.² Dit voorontwerp werd nooit principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

In opdracht van minister Dua voerde een team van de Universiteit Gent, o.l.v. Carole Billiet, en een team van de universiteiten van Maastricht en Leuven, o.l.v. Michael Faure, in samenwerking met de milieuadministratie, voorbereidende studies uit over respectievelijk de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke aspecten van de handhaving van het milieurecht. Die mondden uit in een voorontwerp van decreet (2003) waarover de raden eveneens advies uitbrachten.³ Het voorontwerp werd evenmin principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Een licht herwerkte versie van de tekst werd zowel in de vorige als in de huidige legislatuur bij het Vlaams Parlement ingediend als voorstel van decreet.⁴

Minister Peeters stelde een voorontwerp van het decreet Handhaving op dat hij voorlegde op zijn tweede ronde tafel Handhaving die doorging op woensdag 26 oktober 2005.⁵ Een gewijzigde versie van dit voorontwerp werd op 21 april 2006 principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Het wordt nu voor advies voorgelegd aan de Minaraad, de SERV en het College van procureurs-generaal onder voorzitterschap van de federale minister van Justitie.

¹ MINARAAD, Advies van 6 mei 1997 over handhaving en veiligheidsmaatregelen (de delen 7 en 8 van het voorontwerp decreet Milieubeleid), afl. 1997/7

SERV. Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid – 19 februari 1997.

SERV. Advies over het voorontwerp decreet milieubeleid, delen handhaving en veiligheidsmaatregelen – 14 mei 1997

² MINARAAD, Advies van 15 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende toezichtsbepalingen, administratieve sancties, veiligheidsmaatregelen en strafsancties, afl. 1998/18

SERV. Advies over het voorontwerpdecreet "milieuhandhaving" – 21 oktober 1998

³ Minaraad, Briefadvies van 2 oktober 2003 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen

SERV. Advies over de voorbereidende teksten Handhaving en veiligheidsmaatregelen – 12 november 2003.

⁴ Vera Dua en Rudi Daems, Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en houdende aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, Vlaams Parlement, zitting 2004-2005, stuk nr. 80 / 1

⁵ Alle teksten hiervan zijn terug te vinden op het internet, zie <http://www.mina.be/front.cgi?id=1918>.

Minaraad

De Minaraad ontving de adviesvraag op 27 april 2006 en worden verzocht om binnen een termijn van een maand advies uit te brengen. De Raad vroeg uitstel tot 12 juli 2006. De Vlaamse Regering bepaalde geen termijn waarbinnen het advies wordt verwacht van het College van procureurs-generaal.

Advies

1. Algemene bedenkingen.

1.1 Beoordelingskader en belangrijkste beleidsvragen

In de literatuur wordt handhaving ruim opgevat als ‘alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen’. Niet alleen het toepassen van sancties valt hieronder, maar ook alle andere handelingen van de overheid en van derden die gericht zijn op de naleving van milieuregelgeving.

Met handhaving worden volgende doelstellingen nagestreefd:

- voorkomen van de overtreding (preventieve functie);
- beëindigen van de overtreding;
- ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding (herstel in de oorspronkelijke toestand), of wanneer de gevolgen van de overtreding onomkeerbaar zijn, vergoeding van de veroorzaakte schade (compensatie, geldelijke vergoeding);
- bevorderen van de regelnaleving na een overtreding (voorkomen van herhaling);
- bestraffen van de overtreding (repressieve functie).

Er bestaan drie verschillende groepen van handhavingsactoren die acties kunnen ondernemen waarmee deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd, nl. het bestuur, de strafrechter en de burger. De twee eerste spelen veruit de belangrijkste rol bij de afdwinging van de naleving van regelgeving. Het voorontwerp reikt vooral voor die actoren instrumenten aan, maar geeft ook de burger een bescheiden rol.

De belangrijkste beleidsvragen die m.b.t. het voorontwerp kunnen worden gesteld zijn:

- Bevat het voorontwerp de nodige instrumenten om de handhavingsdoelstellingen te kunnen bereiken? Welke instrumenten bestaan er voor bestuur en strafrechtelijk apparaat? Is dit voldoende voor elk spoor om zijn geëigende rol te kunnen spelen?
Zeker in het kader van het voorliggende voorontwerp zijn deze vragen belangrijk. Het heeft immers de bedoeling om de administratie een belangrijkere rol te laten spelen dan tot nu toe het geval is en het wil de rol van het strafrechtelijke apparaat beperken.
- Zijn er m.b.t. de voorgestelde instrumenten juridische problemen, zoals bevoegdheidsproblemen, die kunnen leiden tot onbruikbaarheid van de instrumenten?
- Wat met de juridische vormgeving en de modaliteiten van de voorgestelde instrumenten? Wat betekenen de modaliteiten voor doelbereiking, toepassingslast, rechtsbescherming,...?
- Zijn er voorzieningen die ‘beleidsleren’ stimuleren m.b.t. de voorziene instrumenten?
- Hoe wordt het handhavingsbeleid voorbereid en bepaald, geëvalueerd en bijgestuurd? Hoe wordt informatie verzameld en beheerd voor de beleidsbepaling?
- Hoe zijn de verschillende handhavingsactoren georganiseerd (voor zover dit gewestelijke bevoegdheid is) en hoe wordt hun samenwerking geregeld? Is hun onafhankelijkheid voldoende gegarandeerd? Zijn sommige handhavers ook belast met andere functies, bv. in het kader van de beleidsuitvoering?
- Worden de benodigde middelen voor de uitvoering van het decreet efficiënt besteed?

1.2 Milieuhygiëne of ook milieubeheer en ruimtelijke ordening?

Het voorliggende voorontwerp integreert voornamelijk de handhavingbepalingen van het milieuhygiënerecht, zijnde het recht dat betrekking heeft op de verontreinigingproblemen. Al maakt het voorliggende voorontwerp toch al een opening naar het milieubeheerrecht (het recht dat o.a. betrekking heeft op het natuurbehoud en de bossen) door het hoofdstuk 'Beleid en organisatie' daarop van toepassing te maken (artikel 16.1.1, tweede lid). Op de tweede ronde tafel werd door de vertegenwoordiger van de minister gesteld dat milieuhygiëne in een eerste fase aan bod komt en milieubeheer in een tweede fase.

De Minaraad dringt er op aan dat ook zo snel mogelijk werk wordt gemaakt van handhavingbepalingen voor het milieubeheerrecht. Ook zijn er nog mogelijkheden om iets verder te gaan dan nu het geval is, bv. door ook hoofdstuk III 'Toezicht' nu al van toepassing te maken op het milieubeheerrecht.

De handhavingsregelingen voor leefmilieu enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds worden best op elkaar afgestemd.

1.3 De gedeeltelijke verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht is fundamenteel en moet goed doordacht worden

Het voorontwerp wil de rol van het strafrecht bij de handhaving van het milieurecht optimaliseren en die van het bestuur vergroten.

De Minaraad is het eens met deze centrale beleidskeuze. De ervaring leert dat het strafrechtelijke apparaat niet in staat is om kleinere overtredingen van het milieurecht af te handelen. Bovendien moet de grotere technische kennis van de administratie worden benut.

De decreetgever moet zich echter goed bewust zijn van het feit dat hier een belangrijke koerswijziging gebeurt en moet deze koerswijziging goed doordenken. De hervorming moet leiden tot een betere handhaving. Dat houdt onder meer in dat het bestuur de nodige instrumenten en middelen moet krijgen om de uitbreiding van zijn opdracht tot een goed einde te brengen, dat de instrumenten operationeel moeten zijn en dat de overgang naar de nieuwe situatie goed moet worden voorbereid. Het strafrecht moet de taak en de instrumenten behouden om de ernstige gevallen van milieucriminaliteit afdoend te kunnen aanpakken. Als met bepaalde vernieuwingen nog geen ervaring is op andere bestuursniveaus of in andere beleidsdomeinen, moet daar voorzichtig mee worden omgesprongen. Dat is ondermeer het gevolg van de ingewikkelde bevoegdheidsregels in dit domein, die snel problemen kunnen veroorzaken.

1.4 Overdenk alle consequenties van de strikte tweedeling van sanctioneerbare gedragingen in inbreuken en misdrijven

Het voorontwerp deelt de niet-naleving van de regelgeving in inbreuken enerzijds en misdrijven anderzijds. Uit de definitie (artikel 16.1.2) volgt dat inbreuken enkel door het bestuur kunnen worden gesanctioneerd, en dit via een exclusieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.27, derde lid). Misdrijven kunnen ook strafrechtelijk worden aangepakt. In beide gevallen kunnen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd (artikel 16.4.5). Niet alleen de sanctionering van inbreuken en misdrijven is anders, ook de vaststelling ervan. Inbreuken worden vastgesteld in een verslag van vaststelling, misdrijven in een proces verbaal. De twee documenten hebben een verschillende bewijswaarde.

De tweedeling in het voorontwerp tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven, is het centrale concept waarmee de accentverschuiving van strafrecht naar bestuursrecht zijn beslag vindt.

Het is voor de Minaraad moeilijk om de feitelijke impact van deze vernieuwing te beoordelen. Er moet immers nog een uitvoeringsbesluit komen dat de door de regelgeving verboden (of verplichte) gedragingen indeelt bij ofwel de milieu-inbreuken, ofwel de milieumisdrijven.

In het Belgische recht is er wellicht nog geen precedent voor de strikte scheiding tussen de categorie 'milieu-inbreuken' enerzijds en de categorie 'milieumisdrijven' anderzijds. Administratieve geldboetes kunnen enkel worden opgelegd voor feiten die vatbaar zijn voor strafvervolging in de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboetes toepasselijk in geval van inbreuken op sommige sociale wetten (artikelen 1 en 1bis), in het Vlaamse decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezicht-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (artikel 13) en in de Brusselse Ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (artikel 35).

Het onderscheid biedt voor overtreders het voordeel dat ze op voorhand een beter zicht hebben op de vraag of hun dossier zal worden afgehandeld door het bestuur dan wel door het strafrechtelijke apparaat. De vraag rijst of het onderscheid ook kan leiden tot feitelijke en juridische problemen. Zo zal het niet altijd mogelijk zijn om op het moment van een vaststelling de feiten juist te kwalificeren als inbreuk of als misdrijf. Het voorontwerp maakt niet duidelijk wat er moet gebeuren in geval van een verkeerde kwalificatie door de toezichthouder (bv. een inbreuk blijkt bij nader toezien een misdrijf te zijn, of omgekeerd). Het voorontwerp zou minstens duidelijk moeten maken dat in beide gevallen het verslag van vaststelling, respectievelijk het proces-verbaal, bruikbaar blijven in de verdere procedure.

De belangrijkste vraag is hoe zal worden omgegaan met verschillende samenhangende inbreuken en misdrijven. Het strafrecht hanteert technieken om samenhangende feiten samen te voegen en samen te behandeld. Er kunnen gevallen zijn waarin dit nuttig is.

Het is positief dat het begrip 'milieu-inbreuk' inhoudelijk wordt ingevuld ten opzichte van de versie van de tweede rondetafel, via een positieve en via een negatieve omschrijving. Positief omschreven betreffen milieu-inbreuken de schending van administratieve verplichtingen. Volgens de negatieve omschrijving kunnen een reeks gedragingen niet worden gesanctioneerd als milieu-inbreuk. Het betreft de overtreding van emissienormen, het in strijd met de regelgeving achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen en het veroorzaken van gezondheidsschade of dood. Op basis van die omschrijvingen moet de Vlaamse Regering een positieve lijst opstellen van gedragingen die inbreuken zijn en dus moeten worden gesanctioneerd door het bestuur (artikel 16.1.2, f; artikel 16.4.27, derde lid). Het belang van deze toevoeging ligt in het feit dat het onderscheid tussen inbreuken en misdrijven een essentiële beleidskeuze betreft waarbij de decreetgever sturend moet optreden.

De vraag rijst of de inhoudelijke invulling nog duidelijker kan, bv. door het begrip 'administratieve verplichtingen' beter in te vullen. Dit hetzij decretaal, hetzij in de memorie van toelichting.

De lijst van gedragingen die worden ingedeeld bij de milieu-inbreuken, moet zorgvuldig en weloverwogen worden opgesteld. Zo kan de verplichting voor een Seveso-bedrijf om een veiligheidsrapport op te stellen worden beschouwd als een administratieve verplichting. Nochtans is dit papieren instrument het belangrijkste middel dat de overheid heeft om zware ongevallen in bedrijven te voorkomen.

Gelet op het feit dat hier toch een belangrijke vernieuwing wordt ingevoerd, vindt de Minaraad dat in het voorontwerp een evaluatiebepaling moet worden opgenomen die de overheid oplegt om de gevolgen van deze vernieuwing na een periode van 5 jaar te evalueren.

1.5 Benodigde middelen

Om het voorliggende decreet uit te voeren zullen heel wat middelen nodig zijn. Het betreft onder meer middelen voor:

- de oprichting en werking van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving;
- de aanwerving van beloofde extra toezichthouders op gewestelijk niveau;
- de subsidiëring van de aanstelling van extra lokale toezichthouders;
- de subsidiëring van ondersteuning, opleiding en permanente vorming van de lokale toezichthouders;
- de oprichting en werking van een cel met opsporingsambtenaren;
- de oprichting en werking van de Gewestelijke Entiteit die belast is met beslissingen in eerste aanleg over geldboetes;
- de oprichting en werking van het Milieuhandhavingscollege, dat belast wordt met beroepen tegen beslissingen over geldboetes;
- de prefinanciering van bestuursdwang.

Voor de meeste van deze rubrieken valt nu al een schatting te maken van de benodigde middelen. Die schatting moet worden gemaakt, en de overeenkomstige middelen moeten worden voorzien in de begroting.

De Vlaamse overheid moet waken over een efficiënte besteding van haar middelen. Het voorontwerp wordt best nog eens bekeken op zijn financiële implicaties. De Raad doet verder in dit advies nog uitspraken over deelaspecten van deze problematiek.

De geldboetes zullen ongetwijfeld middelen opbrengen, maar er valt moeilijk te voorspelen over hoeveel middelen het zal gaan. Financiële opbrengsten mogen in ieder geval geen drijfveer zijn voor de vormgeving van dit decreet.

2. De beleidsvorming

2.1 Samenvatting van het tekstvoorstel

De Vlaamse Regering zal systematisch overleg plegen met de overheden die bevoegd zijn voor de handhaving van de milieuwetgeving (zowel het milieuhygiënerecht als milieubeheerrecht). Het overleg moet leiden tot afspraken die vastgelegd worden in protocollen.

Verder keurt de Vlaamse Regering een jaarlijks milieuhandhavingsprogramma en een milieuhandhavingsrapport goed. Het programma bepaalt de handhavingsprioriteiten van de gewestelijke overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht. Het kan ook aanbevelingen bevatten voor de handhaving door de lokale besturen. Het rapport evalueert het gevoerde beleid en doet aanbevelingen voor de verbetering ervan.

De decreetgever wil een representatief samengestelde Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving oprichten met een breed takenpakket.

2.2 Het bepalen en vastleggen van beleidsdoelstellingen en acties

2.2.1 Er moeten operationele en verifieerbare beleidsdoelstellingen en beleidsacties worden bepaald

In het decreet zelf worden geen beleidsdoelstellingen bepaald. De doelstellingen zullen worden bepaald via het systematische overleg tussen de regering en de voor handhaving bevoegde overheden. Ze kunnen vervolgens worden vastgelegd in protocollen. Wat de gewestelijke overheden betreft, kunnen de doelstellingen verder worden gedetailleerd en uitgewerkt in het jaarlijkse milieuhandavingsprogramma. Voor wat betreft de handhaving op provinciaal en gemeentelijk niveau, kunnen de programma's enkel aanbevelingen bevatten.

De vraag rijst of het overleg volstaat om te komen tot duidelijke en afdoende doelstellingen en acties, dan wel of extra instrumenten moeten worden ingezet. Overleg vond tot nu toe ook al plaats in het kader van de Commissie Vervolgingsbeleid (tussen de gewestelijke milieuadministratie, de parkettengeneraal en recentelijk ook de federale politie) en in het kader van het kerntakendebat (tussen de gewestelijke milieuadministratie, de provincies en de gemeenten).

Dat overleg heeft niet kunnen voorkomen dat Vlaanderen kampt met hardnekkige discussies over al dan niet reële tekorten in de handhaving. Dit blijkt uit rapporten van de Vlaamse Ombudsdienst en van de Milieu-inspectie, uit documenten van het kerntakendebat en uit studies.⁶ Veel bronnen wijzen op een gebrek aan toezicht op hinderlijke inrichtingen van klasse II en III in een deel van de gemeenten. Afhankelijk van de gemeente is de reactie op (hinder)klachten zeer uiteenlopend. Slechts een beperkt aantal gemeenten doet aan preventief toezicht.

Verder wordt gewezen op een probleem van toezicht op de vrije velddelicten (o.a. overtredingen van de regelgeving betreffende natuurbehoud en bossen). Bij de lokale politie is hiervoor doorgaans weinig aandacht. De ambtenaren van de afdelingen Natuur en Bos en Groen zijn te weinig talrijk om voldoende toezicht te houden. Bovendien moeten ze allerlei andere taken vervullen die overleg vergen en daarom moeilijk te verzoenen zijn met een handhavende rol. Ter derde stelt de afdeling Milieu-inspectie geregeld dat ze over onvoldoende mensen en middelen beschikt om klasse I-inrichtingen met een redelijke frequentie te inspecteren.

Ten vierde handelen de parketten, volgens het jaarverslag 2004 van de afdeling Milieu-inspectie (p. 108), te weinig zaken af die gebaseerd zijn op prioritaire processen-verbaal. Ondanks de afspraken in de prioriteitennota vervolgingsbeleid wordt meer dan de helft van de prioritaire processen-verbaal geseponeerd.

Om deze discussies te beslechten, moet de overheid operationele en verifieerbare doelstellingen bepalen. De gewestelijke overheid moet hier het initiatief nemen en mag niet alles overlaten aan overleg. De Mineraad stelt daarom voor dat het voorontwerp zou voorzien dat de Vlaamse Regering een krachtlijnennota opstelt die het uitgangspunt vormt van het overleg. In die krachtlijnennota kunnen onder meer de doelstellingen worden overgenomen die tijdens het kerntakendebat werden afgesproken tussen het Vlaamse gewest, de gemeenten en de provincies. Het betreft volgende doelstellingen: de gemeenten verzekeren overal het reactieve toezicht (na klacht); de gemeenten maken meer werk van een preventieve planmatige handhaving; gemeenten en gewest realiseren, over het gehele grondgebied, een minimumniveau aan preventief toezicht voor alle klassen van hinderlijke inrichtingen. Dit minimumniveau betreft zowel de kwaliteit van het

⁶ Vlaamse Ombudsdienst, jaarverslag 2005, Brussel, 2006, p. 82-84.
 Afdeling Milieu-inspectie, Milieuhandavingsrapport 2004, Brussel, 2005, p. 111 e.v.
 Persbericht AMI, 30 juni 2005.
 VMM, Milieurapport Vlaanderen MIRA-BE 2005 Beleidsevaluatie, Aalst, 2005, p. 167 e.v. en dan vooral de aanbevelingen op p. 197 e.v.
 Monsieurs, A., De behandeling van milieuklachten door de Milieu-inspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht?, Leuven: K.U. Leuven, 2004

toezicht als de frequentie van plaatsbezoeken. Tijdens het overleg kunnen deze en andere doelstellingen verder worden geoperationaliseerd.

Ook andere mogelijkheden kunnen worden overwogen om te komen tot duidelijke doelstellingen. Zo kan in het voorontwerp een juridische basis voorzien worden om een minimale inspectiefrequentie te bepalen die kan variëren naargelang een aantal risicoparameters. Verder zou men aan de gemeenten een minimale vorm van planning en rapportering van voorgenomen - respectievelijk uitgevoerde - handhavingsactiviteiten kunnen opleggen. Die planning en rapportering kunnen bij voorkeur gebeuren in het kader van de bestaande milieuplanning en - rapportering op het lokale niveau.

2.2.2 Naast protocollen en jaarprogramma's moeten er andere - bestaande - instrumenten worden ingezet om beleidsdoelstellingen en acties bindend vast te leggen

Volgens het voorontwerp worden de afspraken die worden gemaakt op basis van het overleg vastgelegd in protocollen. Op zich is het positief dat de resultaten van het overleg worden vastgelegd, maar het is onvoldoende. Ten eerste moeten de protocollen ook actief openbaar worden gemaakt. Ten tweede zijn die protocollen een onbekende figuur in het administratief recht. Ze hebben geen juridische waarde en waarborgen dus niet dat de afspraken worden nageleefd. De protocollen zullen dus via bindende instrumenten moeten worden uitgevoerd.

Wat de gewestelijke handhavingsprioriteiten betreft, voorziet het voorontwerp in een milieuhandhavingsprogramma dat jaarlijks wordt goedgekeurd. Omdat die goedkeuring gebeurt door de Vlaamse Regering, zullen de programma's bindend zijn voor haar diensten. Maar het is niet duidelijk wat die milieuhandhavingsprogramma's precies zullen inhouden en waarin ze verschillen van de gedetailleerde milieu-inspectieplannen die nu door de administraties worden opgesteld. Een milieuhandhavingsprogramma lijkt niet bedoeld als milieu-inspectieplan. De keuze voor het begrip 'handhavingsprioriteiten' i.p.v. een begrip zoals 'handhavingsacties' doet vermoeden dat het hier bedoelde programma enkel de hoofdlijnen van het beleid zal bevatten. In de begeleidende documenten wordt bevestigd dat het - in tegenstelling tot het Milieu-inspectieplan - niet de bedoeling is om in het programma concrete acties te bepalen.

Binnen hiërarchische structuren, zoals parketten en federale politie, kan wellicht via interne mechanismen worden toegezien op de uitvoering van de afspraken in de protocollen. Zoals nu al gebeurde met de prioriteitennota vervolgingsbeleid, kunnen afspraken bijvoorbeeld bij wijze van omzendbrief worden opgelegd. Al is dan niet meteen duidelijk hoe over de uitvoering ervan wordt gerapporteerd.

De figuur van de protocollen volstaat niet om de gemaakte afspraken op te leggen aan de gemeenten en lokale politiezones. Al is het positief dat het jaarlijkse handhavingsprogramma, naast de gewestelijke prioriteiten, ook aanbevelingen kan bevatten voor de handhaving van het milieurecht op provinciaal en gemeentelijk niveau, dan nog blijft het bij aanbevelingen en niet bij bindende, verifieerbare en afdwingbare afspraken. De protocollen behoeven uitvoering via bestaande instrumenten. De samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten is een interessante mogelijkheid.

Naast de prioriteiten voor de gewestelijke en de lokale diensten, kunnen in het milieuhandhavingsprogramma ook de jaarlijkse prioriteiten worden vastgelegd die de samenwerking betreffen tussen de verschillende overheden. Artikel 16.2.4 kan in die zin worden aangevuld.

2.3 Informatieverzameling en -doorstroming

2.3.1 Zorg ervoor dat het jaarlijkse milieuhandavingsrapport zoveel mogelijk meerwaarde biedt

Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Hoge Raad jaarlijks een milieuhandavingsrapport opstelt. Het rapport bevat onder meer een evaluatie van het gevoerde beleid en kan aanbevelingen bevatten. De overheden die belast zijn met de handhaving kunnen de Hoge Raad bijstaan.

Zowel Milieu-inspectie, OVAM als de VLM mestbank brengen jaarlijks al kwaliteitsvolle handavingsrapporten uit. Deze rapporten bevatten veel nuttige informatie die moet doorwerken naar het beleid. De Minaraad vindt het nuttig dat ze als afzonderlijke instrumenten blijven bestaan. Het decretale handavingsrapport moet een meerwaarde hebben t.o.v. de bestaande rapporten. Dat kan als het decretale rapport de informatie verzamelt die nog ontbreekt in de bestaande rapporten.

Het decretale rapport kan de grootste meerwaarde realiseren door zoveel mogelijk gegevens te verzamelen over de lokale handhaving. Nu is daarover zeer weinig informatie beschikbaar, wat beleidsontwikkeling met betrekking tot de handhaving van het milieurecht op lokaal niveau bemoeilijkt. Het rapport zou ook een benchmarking kunnen bevatten van de handhaving op lokaal niveau. Artikel 16.2.5 moet op dit punt worden aangevuld.

Voor wat het gewestelijke niveau betreft, kan een meerwaarde liggen in het inventariseren van inzichten die worden opgedaan tijdens de handhaving en die kunnen worden gebruikt om milieuregelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering te verbeteren.

Ook informatie over de activiteiten van parketten en politiediensten op het vlak van de handhaving van het milieurecht, zou erg bruikbaar zijn.

Artikel 16.2.5 bepaalt dat de Hoge Raad voor het opstellen van het rapport “*kan worden bijgestaan*” door de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht. Het lijkt de Minaraad beter om van deze bepaling een medewerkingsplicht te maken. Dat is relevant, onder meer om informatie te verzamelen over de lokale handhaving. Artikel 2.1.5, § 3 DABM kan als inspiratiebron dienen. Deze bepaling legt aan een reeks overheidsinstanties op om alle nuttige informatie ter beschikking te stellen waarover zij beschikken en die van nut kan zijn voor het opstellen van het milieurapport (MIRA).

Het is ongebruikelijk dat een informatie- en evaluatierapport wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Gelet op het feit dat het rapport ook aanbevelingen kan bevatten over het beleid aan de regering en het parlement, heeft de Minaraad vragen bij deze bepaling.

2.3.2 Zorg voor doorstroming van dossiergebonden informatie

Dossiergebonden informatie komt niet aan bod in de rapporten. Gelet op de vele federale, gewestelijke en lokale overheidsdiensten die betrokken zijn bij de handhaving van het milieurecht, is het belangrijk om een goede informatiedoorstroming te hebben op het niveau van concrete dossiers.

De artikelen 16.3.23, eerste lid en 16.3.24, tweede lid, kunnen een opstap vormen naar de systematische verzameling van dossiergebonden handhavinginformatie. Volgens die bepalingen moeten toezichthouders hun verslagen van vaststelling, respectievelijk kopieën van hun processen-verbaal, onmiddellijk bezorgen aan de Gewestelijke Entiteit, respectievelijk de relevante gewestelijke overheden.

Een dergelijk systeem kan veel beleidsrelevante informatie opleveren die de overheden kunnen gebruiken om het handhavingsbeleid te optimaliseren. Het biedt ook een meerwaarde in concrete dossiers omdat het zicht geeft op de vroegere situatie betreffende de naleving van milieuregelgeving bij vermoedelijke overtreders. Een noodzakelijke voorwaarde is dat deze informatie binnen het beleidsdomein (ook) op een centrale plaats wordt verzameld, liefst in een databank die (al dan niet gedeeltelijk) toegankelijk is voor alle toezichthouders.

2.4 Beleidsbepaling, overleg, advisering en rapportering in het kader van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving

Het voorontwerp hecht terecht veel belang aan overleg tussen de Vlaamse overheid en de handhavingsactoren bij het uitstippelen van het handhavingsbeleid. Overleg is nodig als men in ogenschouw neemt dat belangrijke handhavingsactoren behoren tot de federale overheid (parketten, politie) of een belangrijke mate van autonomie genieten (gemeenten, provincies). Het is ook nodig, gelet op het feit dat de handhavingsactoren dikwijls aanvullend zijn qua bevoegdheden, competenties en mogelijkheden.

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving neemt een centrale plaats in bij het overleg, maar wordt belast met een ruimer pakket aan taken:

- het adviseren van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering over de krachtlijnen en de prioriteiten van het milieuhandhavingsbeleid;
- het verlenen van bijstand aan de Vlaamse Regering voor het systematische overleg met de voor handhaving bevoegde overheden; de gemaakte afspraken worden vastgelegd in protocollen
- het jaarlijks opstellen van een ontwerp van milieuhandhavingsprogramma; het programma wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering;
- het jaarlijks opstellen van een ontwerp van milieuhandhavingsrapport; ook het rapport wordt goedgekeurd door de regering

De Minaraad heeft ernstige vragen bij het concept, de omvang en de taken van deze Hoge Raad.

2.4.1 Het is niet goed dat de Hoge Raad een te grote diversiteit aan functies uitoefent

De Raad wordt met verschillende functies belast:

- het bevorderen van het overleg tussen een waaier aan actoren die belast zijn met beleidsuitvoerende taken op het vlak van handhaving van het milieurecht, om te komen tot een optimale samenwerking tussen deze actoren en een coördinatie op het terrein van hun acties;
- het adviseren van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering over het te voeren beleid;
- de beleidsformulering;
- de verslaggeving over en de evaluatie van het gevoerde beleid.

De vraag rijst of al die functies goed verenigbaar zijn. In de memorie van toelichting bij het kaderdecreet Strategische Adviesraden zijn hierover enkele uitgangspunten geformuleerd.⁷ Daar wordt gesteld dat adviesverlening en overleg ondergeschikt zijn aan het primaat van de politiek en

⁷ Vlaams Parlement, Gedrukte stukken, Ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden, 2002-2003, nr. 1607/1, p. 3.

dat de beleidsbepaling de taak is van de beleidsverantwoordelijken. Verder worden adviesverlening en overleg als twee verschillende zaken beschouwd. De memorie van toelichting stelt uitdrukkelijk dat niet wordt geopteerd voor mengvormen tussen advies en overleg binnen één orgaan.

Wanneer te veel verschillende functies worden verenigd in één orgaan, is er geen systeem van 'controles en evenwichten' (checks & balances) mogelijk.

De Minaraad en de SERV adviseren al op strategisch niveau over het milieuhandhavingsbeleid en de handhaafbaarheid van regelgeving. De vraag rijst of daarnaast nog behoefte is aan een strategisch adviesorgaan. Dat zou in ieder geval ingaan tegen de stroomlijning van het adviesradenlandschap die met het proces Beter Bestuurlijk Beleid werd nagestreefd. Het voorontwerp bevat aanzetten voor een meer systematische formulering van het handhavingsbeleid en voor een uitgebreidere rapportering en evaluatie van dat beleid. Dat biedt mogelijkheden om te komen tot een meer systematische advisering van het gevoerde beleid door de Minaraad en de SERV. De Minaraad vindt dat strategische advisering een taak moet blijven voor de Vlaamse strategische adviesraden.

Volgens de Minaraad moet het beleid worden bepaald door de minister, bijgestaan door de beleidsraad van het beleidsdomein. De taken op het vlak van de voorbereiding van de beleidsformulering, worden nu al waargenomen door de reguliere administratie. Milieu-inspectie stelt jaarlijks een ontwerp van milieu-inspectieplan op dat wordt voorgelegd aan de bevoegde minister.

Uit de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten vloeit voort dat er beperkingen zijn aan de mogelijkheden voor beleidsbepaling. Er kan wel overleg plaatsvinden met de parketten-generaal, maar het vervolgingsbeleid blijft een federale materie. Het komt toe aan de federale minister van Justitie en het College van procureurs-generaal.

Verslaggeving over de uitvoering van het beleid gebeurt in belangrijke mate door de reguliere administratie (zie punt 2.3.1).

2.4.2 Vult de Hoge Raad alle overlegbehoeften in en heeft hij hiervoor de juiste samenstelling?

Op dit moment is de Commissie Vervolgingsbeleid de plaats waar het overleg plaatsvindt tussen de leefmilieuadministratie, de parketten-generaal en de federale politie. Daarnaast bestaat er een brede waaier aan overlegbehoeften waarvoor vandaag geen overlegfora bestaan (zie kader). De bedoeling van het overleg moet onder meer zijn om te komen tot een betere coördinatie van de acties op het terrein.

Mogelijke overlegbehoeften	
Betrokken partijen	Mogelijk voorwerp van het overleg
Gewest - federale overheden (parketten, federale politie)	het beleid betreffende opsporing en vervolging
Gewest - lokale overheden (gemeenten, lokale politiezones)	het verzekeren van bestuurlijk toezicht ondersteuning en uitwisseling van ervaringen m.b.t. het nemen van bestuurlijke maatregelen en sancties
Gewestelijke inspectiediensten (AMI, OVAM [?], Mestbank, Bouwinspectie, Gezondheidsinspectie)	afstemming m.b.t. overlappende bevoegdheden uitwisseling van ervaringen m.b.t. de organisatie van toezicht en het nemen van bestuurlijke maatregelen en sancties
Alle handhavingsactoren, naar gelang	dossiergebonden overleg

het geval	
Inspectiediensten - beleidsuitvoerende diensten	bepalen van handhavingsprioriteiten bijsturen van beleid en beleidsuitvoering op basis van lessen uit de handhaving

De vraag rijst of de Hoge Raad het aangewezen forum is om al deze overlegbehoeften in te vullen, dan wel of voor sommige overlegtaken andere overlegfora moeten worden opgericht.

Een tweede vraag is of de Hoge Raad hiervoor telkens de juiste samenstelling heeft. Zo krijgen de gemeenten en de lokale politie telkens 1 vertegenwoordiger. Dat is weinig als men in rekening neemt dat de gemeenten een sleutelrol spelen bij de uitvoering van het toezicht op de hinderlijke inrichtingen van klasse II en III. De lokale politie zou een cruciale plaats moeten innemen bij de handhaving van vrije velddelicten. Bovendien zijn zowel gemeenten als politiezones heterogene groepen. Er is een groot verschil tussen een grote stad met een haven en een grote concentratie aan industrie enerzijds en een kleine landelijke gemeente anderzijds.

2.4.3 Worden de middelen die worden voorzien voor de Hoge Raad efficiënt besteed?

De Minaraad stelt vast dat heel wat taken die door het voorontwerp aan de Hoge Raad worden opgedragen nu al elders worden uitgevoerd. De vraag rijst of de beperkte hoeveelheid bijkomende taken niet kan verzekerd worden met veel minder middelen. Het voorontwerp vat de Hoge Raad op als een permanente structuur die niet wordt ingebed in een bestaande organisatie. De raad slurpt een aanzienlijke hoeveelheid werkingsmiddelen op: vergoedingen voor de voorzitter, de ondervoorzitter en de leden; kantoorruimte en vergaderzalen; werkingsmiddelen, o.a. om beroep te doen op externe experts en ten slotte personeel, meer bepaald een vaste secretaris en ondersteunend personeel.

Men kan de vergelijking maken met de Commissie Vervolgingsbeleid. Die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de parketten-generaal, de administratie, de bevoegde kabinetten en sinds kort ook van de federale politie. Ze vergadert 4 maal per jaar. De materies die behandeld worden door de commissie zijn een heel stuk ruimer dan de materies die worden toevertrouwd aan de Hoge Raad. Naast milieu en natuur gaat het onder meer ook om ruimtelijke ordening, monumenten en landschappen en mobiliteit. De leden van de commissie krijgen geen vergoedingen, het overleg behoort immers tot hun normaal takenpakket. De commissie wordt volledig ondersteund door personeel van de administratie. In de schoot van de commissie werden voor diverse materies al gedetailleerde afsprakennota's goedgekeurd, zoals de prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht.

3. Toezicht

3.1 Toezichthouders

3.1.1 Samenvatting van het tekstvoorstel

Het voorontwerp biedt de mogelijkheid om gewestelijke, provinciale en lokale toezichthouders aan te duiden en ze specifieke toezichtopdrachten en specifieke toezichtrechten te geven. Het opent tevens de mogelijkheid om toezicht op lokaal niveau financieel te ondersteunen.

3.1.2 Welke categorieën van toezichthouders komen er?

Volgens artikel 16.3.9, § 2 bepaalt de Vlaamse Regering voor elke categorie van toezichthouders de toezichtopdrachten. De Minaraad zou graag zicht krijgen op de categorieën van toezichthouders die worden voorzien voor onder meer de milieuhygiënewetgeving, het milieubeheerrecht en het energierecht. Verder rijst de vraag in welke mate inspectiediensten van andere beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid toezichtstaken zullen krijgen op het vlak van het milieurecht.

3.1.3 Toezicht op het lokale niveau moet ook preventief toezicht omvatten

De nieuwe regeling voor het aanduiden van toezichthouders op lokaal niveau biedt de mogelijkheid om, naast de gemeentelijke ambtenaren, ook personeelsleden van intergemeentelijke verenigingen en van politiezones aan te duiden. Bovendien kunnen gemeentelijke toezichthouders toezicht uitoefenen in aangrenzende gemeenten of in gemeenten van dezelfde politiekezone. Dit op voorwaarde dat ze hiervoor toestemming hebben van de betrokken gemeenten (artikel 16.3.1 en 16.3.5). Verder krijgt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om een minimumaantal toezichthouders te bepalen voor gemeenten, intergemeentelijke verenigingen of politiezones (artikel 16.3.6).

De nieuwe regeling is een duidelijke stap vooruit. Gegeven het feit dat de provincies tijdens het kerntakendebat te kennen gaven dat zij geen toezichtstaken willen, vormen de mogelijkheden die worden geboden voor vormen van samenwerking tussen de gemeenten een realistisch alternatief. De mogelijkheid om een minimumaantal toezichthouders te bepalen, wordt pas realiteit als hiervoor een uitvoeringsbesluit van kracht wordt.

De nieuwe regeling waarborgt nog geen minimumfrequentie of minimumkwaliteit van het toezicht. Er valt nog een hele weg af te leggen om die doelstelling te bereiken. Niet alle gemeenten hebben een ambtenaar met inspectiebevoegdheid. Afhankelijk van de gemeente is de reactie op (hinder)klachten zeer uiteenlopend. Verder bleek uit een enquête, die in 2005 door de Milieuinspectie werd uitgevoerd bij de gemeenten, dat slechts 1/3 van de gemeenten die aan de enquête meededen aan preventief toezicht wil doen. Daarnaast rijst de vraag of op gemeentelijk niveau het toezicht dusdanig kan worden georganiseerd dat een bepaalde kritische massa wordt bereikt die kwalitatieve inspecties garandeert.

De Minaraad meent dat - overeenkomstig de afspraken van het kerntakendebat⁸ - alle gemeenten ook systematisch aan preventief toezicht moeten doen. Gelet op de huidige situatie moet realisme aan de dag worden gelegd in de wijze waarop die doelstelling wordt nagestreefd. De instrumenten die hiervoor door het decreet ter beschikking worden gesteld, moeten effectief worden ingezet. Via de samenwerkingsovereenkomst met de gemeenten kunnen minimumdoelstellingen op het vlak van preventief toezicht worden vastgelegd en ondersteund.

De vraag rijst waarom het werkingsgebied van toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen en politiezones wordt beperkt tot de respectievelijke werkingsgebieden van de vereniging of zone. Waarom kunnen ook zij niet, zoals de gemeentelijke toezichthouders, actief zijn in andere gemeenten, mits duidelijke afspraken tussen de betrokken overheden?

De Raad stelt vast dat de mogelijkheid wordt voorzien om toezicht op lokaal niveau te subsidiëren (artikel 16.3.4). Positief is dat ook middelen voorzien kunnen worden voor opleiding en permanente vorming. Zeker voor een gevoelige functie als toezicht is daar behoefte aan. Het is belangrijk dat

⁸ Implementatietraject kerntakendebat Leefmilieu en Natuur, Situering taken en vereiste wijzigingen inzake regelgeving, zie <http://binnenland.vlaanderen.be/kerntakendebat/thematisch.htm>

de Vlaamse Regering op korte termijn invulling geeft aan deze decretale basis. De bepaling wordt best zo geherformuleerd dat niet de aanstelling van toezichthouders maar wel het effectief houden van toezicht wordt gesubsidieerd. Lokale toezichthouders vervullen immers nog dikwijls andere taken. Omdat preventief toezicht de grote lacune is, kan best bepaald worden dat de subsidiemiddelen bij voorkeur daarvoor worden gebruikt.

3.1.4 De decretale bepalingen over het statuut van toezichthouders zijn positief, maar er zijn bijkomende maatregelen nodig

Artikel 16.3.3 biedt een waarborg voor de werkingsmogelijkheden en de onafhankelijkheid van toezichthouders. Het bepaalt onder meer dat toezichthouders hun taak naar behoren moeten kunnen vervullen, de nodige middelen moeten krijgen en geen nadeel mogen ondervinden van de taak die ze als toezichthouder vervullen.

Deze bepalingen zijn positief, maar onvoldoende. Om de onafhankelijkheid van lokale toezichthouders beter te kunnen waarborgen, moet - volgens de resultaten van het kerntakendebat en van onderzoek⁹ - de functiescheiding ook op dat niveau volledig worden doorgevoerd. Momenteel zijn er veel lokale toezichthouders die naast hun toezichtstaak nog belast zijn met andere taken, bijvoorbeeld betreffende vergunningverlening. In vele gevallen is de toezichtstaak slechts een bijkomende opdracht. Op gewestelijk niveau is de functiescheiding wel volledig doorgevoerd.

De mogelijkheden die het voorontwerp biedt aan de gemeenten om samen te werken op het vlak van toezicht, bieden kansen voor die functiescheiding. Functiescheiding is niet alleen van belang als waarborg voor onafhankelijkheid. Het is een stimulans voor professionalisering en voor het broodnodige samenbrengen van toezichthouders in wat grotere teams.

3.1.5 De oprichting van een cel opsporingsambtenaren is positief

Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering personeelsleden - die geen toezichthouder zijn - kan aanduiden als officier van gerechtelijke politie (artikel 16.3.8). Het kan zowel gaan om personeelsleden van het ministerie (lees AMI) als van de agentschappen (lees OVAM en VLM). De cel wordt opgericht naar Nederlands voorbeeld.

De Minaraad staat positief tegenover het idee om een cel opsporingsambtenaren op te richten. De cel zou in de opsporingsfase (nl. als er een vermoeden is van een misdrijf) onderzoeksadren kunnen stellen onder leiding van de parketten. Dit zou de samenwerking tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhavers aanzienlijk kunnen verbeteren. Terecht brengt het voorontwerp een strikte scheiding aan tussen toezicht- en opsporingstaken.

3.2 De geïntegreerde regeling van toezichtrechten is positief, verbeteringen zijn mogelijk

De integratie van alle regelingen betreffende toezichtrechten tot één regeling is positief. Het pakket toezichtrechten is evenwichtig uitgewerkt.

⁹ A. Monsieurs, De behandeling van milieuklachten door de Milieu-inspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht?, Leuven: K.U. Leuven, 2004.

De regeling betreffende toezichtrechten kan wellicht ook van toepassing verklaard worden voor toezicht op het milieubeheerrecht.

De wijze van toekenning van toezichtrechten aan toezichthouders is onduidelijk en wellicht vatbaar voor verbetering. De regeling maakt niet duidelijk of toezichtrechten worden toegekend per categorie van toezichthouders (zijnde een groep van toezichthouders die volgens artikel 16.3.9, § 2 belast zijn met dezelfde toezichtopdrachten) dan wel of de toekenning gebeurt telkens individuele toezichthouders worden benoemd.

Volgens artikel 16.3.10, tweede lid krijgen toezichthouders alleen die toezichtrechten die hen door de Vlaamse Regering worden toegekend. Volgens de versie die tijdens de tweede ronde tafel werd voorgesteld, gold de set in principe voor alle toezichthouders, tenzij de Vlaamse Regering een of meer toezichtrechten ontzegde aan een of meer categorieën van toezichthouders. De tekstwijziging verhoogt de kans op problemen, meer bepaald wanneer wordt vergeten om bepaalde bevoegdheden toe te kennen. Bovendien voegt de nieuwe formulering weinig toe. Het proportionaliteitsbeginsel, verwoord in artikel 16.3.11, verhindert dat toezichthouders misbruik maken van toegekende toezichtrechten.

Ook de formulering van het proportionaliteitsbeginsel werd gewijzigd t.o.v. de 'ronde tafel'-versie van het voorontwerp. Daar luidde het dat men alleen toezichtrechten mocht gebruiken 'voor zover' dat redelijkerwijs nuttig wordt geacht voor de vervulling van hun toezichtopdrachten. Het nu gebruikte 'als' duidt meer op de vraag of al dan niet gebruik mag worden gemaakt van toezichtrechten. 'Voor zover' is genuanceerder. Het omvat de vraag of al dan niet gebruik mag worden gemaakt van toezichtrechten maar roept weder de vraag op in welke mate dit kan.

3.3 Het instrument om inbreuken vast te stellen, moet werken

Milieu-inbreuken en milieumisdrijven worden anders vastgesteld (artikel 16.3.23). Bij inbreuken 'kan' de toezichthouder een verslag van vaststelling opstellen. Bij misdrijven 'moet' de toezichthouder een proces-verbaal opmaken en aan de procureur des Konings bezorgen. Het verslag van vaststelling heeft geen bijzondere bewijswaarde, het proces-verbaal wel. Dit laatste geldt als bewijs tot het tegendeel bewezen is. Die bijzonder bewijswaarde zorgt voor een omkering van de bewijslast: het is aan de vermoedelijke overtreder om te bewijzen dat de vastgestelde feiten niet kloppen.

3.3.1 Ook bijzondere bewijswaarde voor het verslag van vaststelling?

De huidige Vlaamse milieuregelgeving hecht aan processen-verbaal doorgaans een bewijswaarde 'tot bewijs van het tegendeel'. De bijzondere bewijswaarde geldt enkel voor de persoonlijke, regelmatige materiële vaststellingen van de ambtenaar die handelt binnen de perken van zijn bevoegdheden.¹⁰ Ook in vergelijkbare Vlaamse en Belgische regelgeving worden de feiten vastgesteld in een proces-verbaal met bijzondere bewijswaarde.¹¹

¹⁰ W. De Rycke, *Onderzoek in Leefmilieustrafzaken - deel 2 politieel onderzoek*, Antwerpen, Kluwer, 1996, p. 190.

¹¹ Vlaams decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (artikel 6); Brusselse Ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (artikel 11). Artikel 6 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboetes toepasselijk in geval van inbreuken op sommige sociale wetten bepaalt dat de feiten worden vastgesteld in een proces-verbaal maar bepaalt niet dat dit PV een bijzondere bewijswaarde heeft.

De vraag rijst of het nuttig is dat het verslag van vaststelling een dergelijke bijzondere bewijswaarde krijgt. Als het verslag geen bijzondere bewijswaarde heeft, bestaat het risico dat er discussies ontstaan voor de gewestelijke entiteit of het Milieuhandhavingscollege over de juiste toedracht van de feiten. Dergelijke discussies zijn mogelijk moeilijk te beslechten omdat het bestuur niet beschikt over een instelling zoals het parket dat bijzondere bevoegdheden heeft om onderzoeksdaden te stellen. Krijgt het verslag een bijzondere bewijswaarde, dan blijft de discussie voor de Gewestelijke Entiteit of het Milieuhandhavingscollege hoofdzakelijk beperkt tot de vraag hoe de vastgestelde feiten moeten worden gekwalificeerd en of er sprake is van 'schuld' (moreel verwijtbaar gedrag).

Voor zover de Minaraad kon nagaan is er in België nog geen ervaring met de behandeling van aan het strafrecht onttrokken 'inbreuken' op basis van verslagen van vaststelling zonder bijzondere bewijswaarde.

Voor de bestuurlijke afhandeling van inbreuken is het volgens de Minaraad derhalve belangrijk dat ook het verslag van vaststelling een bijzondere bewijswaarde krijgt. Bovendien is het in beide gevallen dezelfde beëdigde persoon die de vaststellingen doet. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat in het ene geval de aangebrachte informatie minder geloofwaardig is dan in het andere. Het gemaakte onderscheid en de gebruikte formulering kunnen aanleiding geven tot verwarring.

Standpunt van VOKA, UNIZO en Boerenbond

Volgens VOKA, UNIZO en Boerenbond is een bijzondere bewijswaarde voor het verslag van vaststelling niet nodig en niet wenselijk, o.a. om volgende redenen:

Het verslag van vaststelling wordt opgemaakt voor milieu-inbreuken. Deze worden in artikel 6.1.2 zeer eng gedefinieerd en beperkt tot in essentie schendingen van administratieve verplichtingen (geen emissies, geen gezondheidsschade, geen afvalstoffen).

Het verslag van vaststelling wordt administratief behandeld door de gewestelijke entiteit. Bij eventuele betwistingen voor de rechtbank (in geval van bestuurlijke maatregelen) of voor het Milieuhandhavingscollege (in geval van bestuurlijke geldboeten) zal dit verslag steeds gelden ten titel van inlichting. De bewijswaarde ervan zal autonoom door de rechter worden beoordeeld, naast alle andere bewijselementen die de partijen kunnen aanvoeren. VOKA, UNIZO en Boerenbond vinden het belangrijk dat de bedrijven, tegen wie een verslag van vaststelling is opgemaakt, hierdoor meer mogelijkheden hebben voor verweer.

In principe is het bewijs in strafzaken vrij. Een misdrijf kan bewezen worden via getuigen, samenlopende vermoedens, bekentenissen, processen-verbaal enz. Maar de wet kan voorschrijven dat een inbreuk op specifieke manier moet worden bewezen. Het moet duidelijk zijn dat artikel 16.3.23 niet ingrijpt in het principe van de vrije bewijsvoering in strafzaken.

3.3.2 Omkader de zelfstandige afhandelingsbevoegdheid

Bij inbreuken kan de toezichthouder een verslag van vaststelling opstellen. Het wordt niet bezorgd aan de procureur des Konings. Bij misdrijven moet de toezichthouder, volgens het gerechtelijke wetboek, een proces-verbaal opmaken en aan de procureur des Konings bezorgen. Het voorontwerp introduceert hiermee de zogenaamde 'zelfstandige afhandelingbevoegdheid' voor inbreuken. De toezichthouder krijgt de keuze om al dan niet een vaststelling op papier te zetten.

Deze innovatie heeft belangrijke voordelen, omdat de bevoegde ambtenaar zo een bijkomende mogelijkheid krijgt om proportioneel te handelen in functie van de ernst van de feiten. Bagatel feiten of feiten waarin geen sprake is van schuld (moreel bestanddeel van een misdrijf) behoeven geen sanctionering. Daar staat tegenover dat de inspectiediensten, bv. door omkadering en controle, er op moeten toezien dat deze bevoegdheid op een verantwoorde manier wordt gebruikt. De zelfstandige afhandelingsbevoegdheid mag er niet toe leiden dat belangrijke feiten aan sanctionering ontsnappen. De vraag rijst of kleinere gemeenten voor de nodige omkadering en

begeleiding van de individuele toezichthouder kunnen zorgen. Het voorontwerp voorziet mogelijkheden voor samenwerking tussen de gemeenten. De Raad vindt dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van die mogelijkheden.

3.4 Raadgeving en aanmaning

De raadgeving en de aanmaning zijn in de praktijk voor de gewestelijke milieu-inspectie zeer belangrijke instrumenten. Het is goed dat ze veralgemeend worden.¹²

Op gemeentelijke vlak lijkt het instrument minder goed te werken. Uit een project in Puurs, dat werd geïnitieerd door het Parket van de Procureur des Konings, bleek dat een groot aantal bedrijven de aanvankelijke aanmaningsbrieven naast zich neer legde.¹³ Een mogelijke verklaring voor dit verschil met het gewestelijke niveau, is het reële of gepercipieerde verschil in opvolging en sanctiekans.

Naar analogie hiermee, rijst de vraag of de aanmaning kan werken voor overtredingen die verband houden met niet-ingedeelde inrichtingen en activiteiten. Daar is de kans op inspectie, of algemener gesteld, de ‘pakkans’, doorgaans klein.

De relatie tussen inspectiekans (pakkans), opvolging door inspectiediensten en sanctiekans enerzijds en het succes van de aanmaning anderzijds verdient minstens verder onderzoek.

4. Bestuurlijke handhaving

4.1 De hoofdlijnen van het tekstvoorstel

De instrumenten voor de bestuurlijke handhaving van milieu-inbreuken en milieumisdrijven zijn de bestuurlijke maatregelen en de bestuurlijke geldboetes.

- Bestuurlijke maatregelen kunnen de vorm aannemen van een stakingsbevel, een regularisatiebevel of bestuursdwang;
- Bestuurlijke geldboetes kunnen de vorm aannemen van een exclusieve bestuurlijke geldboete of een alternatieve bestuurlijke geldboete;
- Samen met de bestuurlijke geldboete kan een bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel worden opgelegd.

Zowel de toezichthouders, de gouverneur of zijn plaatsvervanger, als de burgemeester of zijn plaatsvervanger, kunnen bestuurlijke maatregelen nemen.

Exclusieve bestuurlijke geldboetes kunnen worden opgelegd door een gewestelijke administratieve entiteit; ze sanctioneren milieu-inbreuken.

Alternatieve bestuurlijke geldboetes sanctioneren milieumisdrijven. Ze kunnen worden opgelegd door de Gewestelijke Entiteit of in beroep door het Milieuhandhavingcollege, zodra de bevoegde procureur des Konings besloten heeft het betrokken milieumisdrijf niet te zullen behandelen en de strafvordering als gevolg daarvan vervalft.

¹² Carole Billiet en Sandra Rousseau, Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse, Tijdschrift voor Milieurecht, afl. 2005/1, p. 2-33.

¹³ R. Segers, Pilotproject VLAREM toezicht Klein Brabant, sector Transport, Puurs, Gemeente Puurs, 2004

Het tekstvoorstel voorziet niet in uitvoeringsinstrumenten.

4.2 Welke instrumenten moet het bestuur hebben om zijn handhavingdoelstellingen te kunnen bereiken?

4.2.1 Het voorontwerp is een stap vooruit t.o.v. de bestaande situatie, maar bijkomende instrumenten zijn nuttig

Het voorontwerp bevat een algemene regeling voor het opleggen van maatregelen en bestuurlijke geldboetes. Vooral de veralgemening van de mogelijkheid om geldboetes op te leggen is een stap vooruit voor de bestuurlijke handhaving.

In vroegere beleidsvoorbereidende documenten is sprake van instrumenten die hier niet worden voorzien. Het betreft meer bepaald de opheffing en de schorsing van een machtiging en de bestuurlijke transactie. De vraag rijst of deze instrumenten bijkomend nut hebben in het licht van de doelstellingen die men met bestuurlijke handhaving wil bereiken. Ze worden hierna doorgelicht.

Een verwante vraag is of er behoefte is aan instrumenten die de uitvoering ondersteunen van bestuurlijke maatregelen. Omdat die uitvoeringsinstrumenten ook de uitvoering kunnen ondersteunen van maatregelen die worden opgelegd door de strafrechter of van veiligheidsmaatregelen, worden ze behandeld in punt 8 van dit advies.

De Minaraad meent dat, als aan het bestuur een bredere waaier aan instrumenten ter beschikking wordt gesteld, dan de behoefte verhoogt aan sturing van het bestuur voor wat betreft de keuze tussen de instrumenten en de invulling van de modaliteiten. Zo kan worden bepaald dat het bestuur bij de keuze van het geschikte instrument en zijn modaliteiten steeds een afweging moet maken tussen de betrokken (economische, milieu- en gezondheids)belangen. Ook kan het proportionaliteitsbeginsel aangescherpt worden.¹⁴

4.2.2 De bestuurlijke transactie

Bij de bestuurlijke transactie doet het bestuur aan de overtreder het voorstel om een geldsom te betalen omdat hij de regelgeving heeft overtreden. Als de overtreder het transactievoorstel aanvaardt dan ziet het bestuur af van bestraffing. Wordt het transactievoorstel niet aanvaard dan legt het bestuur een bestuurlijke geldboete op, of maakt het bestuur het dossier over aan het parket voor strafrechtelijke vervolging.

Het instrument is zeer vergelijkbaar met de minnelijke schikking die kan worden voorgesteld door de parketten.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp (p. 4-5) argumenteert dat de bestuurlijke transactie niet opportuun is. De doelstellingen ervan zouden immers enerzijds worden gerealiseerd door aanmaningen en anderzijds door de appreciatiebevoegdheid van de toezichthouder voor het opstellen van een verslag van vaststelling voor een inbreuk.

¹⁴ Volgens artikel 16.4.4 van het voorontwerp mag er geen kennelijke wanverhouding bestaan tussen de feiten enerzijds en de maatregelen of boetes anderzijds.

De formulering in de voorbereidende studie ging verder. Daar luidde het (artikel 8.4.3): *Bij het uitoefenen van hun sanctiebevoegdheden maken de bevoegde bestuursorganen een afweging van de betrokken belangen. Bij het nemen van beslissingen tot het opleggen van een sanctie, bij het kiezen van de sanctie en bij het bepalen van de sanctiemodaliteiten maken zij op proportionele wijze gebruik van hun bevoegdheden.*"

In de literatuur wordt de bestuurlijke transactie gezien als een alternatief voor de bestuurlijke of de strafrechtelijke geldboete. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt verder dat het transactievoorstel goedkoper is in gebruik dan de bestuurlijke en de strafrechtelijke geldboete. De onderzoekers beschouwen de drie instrumenten als complementair. Ze bevelen aan dat de wetgever de drie sancties in overeenstemming met hun mogelijkheden zou inzetten. Het transactievoorstel is geschikt voor kleinere overtredingen.¹⁵

De Minaraad is voorstander van de bestuurlijke transactie voor kleinere overtredingen. Zoals uit het onderzoek blijkt, past het instrument in een waaier aan mogelijkheden die de overheid in staat moet stellen om 'proportioneel' te reageren op de niet-naleving van regelgeving. Het is een gebruiksvriendelijk systeem omdat de formaliteiten veel minder zwaar zijn dan bij de geldboete. De rechten van de verdediging zijn gewaarborgd omdat de vermoedelijke dader niet hoeft in te stemmen met het voorstel en het geschil kan laten behandelen voor een administratieve of strafrechtbank.

Zoals hiervoor al gesteld (onderdeel 3.4) is het mogelijk dat het instrument aanmaning minder goed werkt in die gevallen waarin de inspectiekans (pakkans) en de sanctiekans te laag zijn, wat dikwijls het geval is bij kleinere overtredingen. De bestuurlijke transactie geeft de overheid juist in die gevallen de mogelijkheid om snel te reageren als toch een overtreding wordt vastgesteld ('lik op stuk'-beleid).

4.2.3 De opheffing en de schorsing van machtigingen

De memorie van toelichting bij het voorontwerp (p. 4) stelt dat de opheffing en de schorsing van machtigingen een aangelegenheid is die volledig thuishoort in het Milieuvergunningsdecreet en daar geregeld moet blijven.

Machtigingen worden veel ruimer gebruikt in het Vlaamse milieurecht dan alleen in het Milieuvergunningsdecreet. Alle machtigingsstelsels kennen een systeem van schorsing en/of opheffing van de machtiging.

Machtigingen zijn instrumenten die enerzijds steunen op een algemeen verbod om bepaalde activiteiten uit te oefenen of bepaalde inrichtingen te exploiteren en anderzijds de mogelijkheid bieden om in bestuursbeschikkingen individuele uitzonderingen toe te staan op dit algemeen verbod. Meestal worden voorwaarden opgenomen in de bestuursbeschikking. Er bestaan vijf categorieën machtigingsstelsels: vergunningsstelsels, erkenningsstelsels, projectgoedkeuringsstelsels, productgoedkeuringsstelsels en ecolabelstelsels.¹⁶ Sommige van die stelsels behoren geheel of gedeeltelijk tot de federale bevoegdheid. Naast het Milieuvergunningsdecreet zijn er echter nog andere vergunningsstelsels in het Vlaamse milieurecht. Bovendien is er in Vlaanderen een hele reeks stelsels voor de erkenning deskundigen en laboratoria. Er zijn onder meer erkenning van de milieuverificateur, de 'bevoegde deskundige', de bodemsaneringsdeskundige, de MER-deskundige / -coördinator, de VR-deskundige, de milieudeskundige, de milieucoördinator en de kwalificatie bevoegde technici/firma. Verder zijn er erkenningen voor laboratoria voor analyse en/of monsterneming met betrekking tot water; grondwater; afvalstoffen; luchtverontreiniging; geluidshinder; het Mestdecreet en (water)bodems.¹⁷

¹⁵ Carole Billiet en Sandra Rousseau, Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingfase, in J. Van den Berghe (ed.), De handhaving van het milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002, Mechelen, Kluwer, 2002, p. 185-347, in het bijzonder p. 326.

¹⁶ Carole Billiet en Sandra Rousseau (2002), o.c., p. 202 en p. 214-215.

¹⁷ Zie in dit verband Minaraad, Advies in hoofdlijnen van 18 november 2004 over de aanvulling van het DABM met een titel inzake de erkenning van deskundigen en laboratoria, nr. 2004/42. (advies met onthouding van ABVV, ACV, ACLVB, Boerenbond, UNIZO en VOKA)

De Minaraad vraagt om aan het voorontwerp een algemene regeling betreffende schorsing en opheffing toe te voegen. Hoewel de voorbereidende studie een regeling voorstelt op dit punt, is het mogelijk dat het te veel tijd zou vergen om deze regeling op punt stellen en de nodige wijzigings- en overgangsbepalingen uit te werken voor de bestaande regelgevingen met schorsings- en opheffingregelingen voor machtigingen. Als dat het geval is, kan men bedoelde algemene regeling nu toevoegen maar ze pas van kracht laten worden als de nodige wijzings- en overgangsbepalingen zijn uitgewerkt en goedgekeurd.

De Raad meent dat de in het voorontwerp gekozen optie als nadeel heeft dat per machtigingsstelsel telkens opnieuw een regeling moet worden voorzien voor de opheffing of schorsing van de machtiging. Een algemene regeling voor de schorsing en opheffing van machtigingen past in de krachtlijn van het voorontwerp om te komen tot een harmonisering van het handhavingsinstrumentarium (memorie van toelichting p. 8). Wanneer via het voorliggende voorontwerp de mogelijkheid wordt gecreëerd om de schorsing van een machtiging te combineren met een regularisatieplan, kan worden verholpen aan een knelpunt in sommige huidige regelgeving dat ertoe strekt dat schorsing soms onmiddellijk ingaat, met alle problemen vandien voor de houder van een machtiging.

4.2.4 Mogelijkheid tot bijstand door de politie

Het voorliggende voorontwerp geeft het bestuur niet de mogelijkheid om bijstand te vorderen van de politie bij het opleggen van bestuurlijke sancties. Dat kan, overeenkomstig artikel 16.3.19, enkel bij het uitvoeren van toezichtopdrachten. Kan het instrument nuttig zijn, bijvoorbeeld in geval van verzegeling van toestellen of stilleggen van activiteiten?

4.3 Optimaliseer de vormgeving van de voorgestelde bestuurlijke instrumenten

Hier is de vraag aan de orde welke invloed de vormgeving van de voorgestelde instrumenten heeft op factoren zoals de effectiviteit van de instrumenten, de toepassingslast, de omkadering van de beslissing om ze te gebruiken en inhoudelijk in te vullen, de bescherming van de rechten van de verdediging, enz. Ook worden mogelijke onduidelijkheden of mogelijke bevoegdheidsrechtelijke problemen gesignaleerd.

4.3.1 Bestuurlijke maatregelen

4.3.1.1 Wie kan bestuurlijke maatregelen opleggen?

Artikel 16.4.6, 2° en 3° bepaalt dat de gouverneur en de burgemeester bestuurlijke maatregelen kunnen opleggen "voor de milieu-inbreuken of milieumisdrijven aangewezen door de Vlaamse Regering". Voor de gewestelijke toezichthouders is de zaak eenvoudiger geregeld. Zij kunnen maatregelen opleggen "voor de milieuwetgeving waarop hun toezichtopdracht betrekking heeft". Het Milieuvergunningsdecreet (artikel 29 e.v.) en Vlarem bevatten geen dergelijke beperking van de toezichtbevoegdheid van de burgemeester. Er rijzen vragen met betrekking tot de uitvoerbaarheid ervan. De toezichtbevoegdheid van de gouverneur en de burgemeester zal immers omschreven moeten worden in een uitvoeringsbesluit dat een lijst met inbreuken en misdrijven omvat. Het lijkt eenvoudiger om de bevoegdheid van de burgemeester en de gouverneur af te bakenen door de decreten - of de onderdelen daarvan - op te lijsten waarvoor ze toezichtbevoegdheid hebben.

Artikel 16.4.6 bepaalt dat ook de plaatsvervangers van de gouverneur en de burgemeester bestuurlijke maatregelen mogen opleggen. Het is niet duidelijk hoe die plaatsvervangers worden aangeduid.

4.3.1.2 Werk de mogelijke nadelen weg van de integratie van het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang

Het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang krijgen een gemeenschappelijke vormgeving. Dit heeft voor gevolg dat de modaliteiten van de instrumenten telkens hetzelfde zijn. Meer bepaald krijgen de volgende vragen telkens hetzelfde antwoord: wanneer kan de maatregel opgelegd worden, wie is bevoegd om de maatregel te treffen, wat kan de maatregel zoal inhouden, hoe wordt de maatregel opgelegd, is er een uitvoeringstermijn, kan de maatregel worden gewijzigd en hoe eindigt hij, wat zijn de beroepsmogelijkheden, welke combinaties zijn mogelijk tussen maatregelen onderling of met andere instrumenten, ...?

Deze ingreep leidt tot een beduidend kortere tekst, maar heeft effecten voor de uitvoerbaarheid van het instrumentarium en voor de rechtsbescherming die wordt geboden aan overtreders. De mogelijkheden om bij te leren m.b.t. het instrumentarium en om de regelgeving op basis daarvan te verfijnen verkleint. Onderstaand kaderstukje somt een reeks aandachtspunten op en geeft daarbij overwegingen mee.

Effecten van de integratie van het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang voor de vormgeving ervan

- Er is geen voorkeur voor het gebruik van het regularisatiebevel (en het stakingsbevel) boven bestuursdwang.

Zo'n voorkeur kan voordelen hebben voor de vermoedelijke overtreder en voor de overheid. De vermoedelijke overtreder krijgt de mogelijkheid om zelf te zoeken naar de meest kosteneffectieve oplossing en die uit te voeren op een door hem gekozen tijdstip waardoor zijn (economische) activiteiten het minst worden beïnvloed. De overheid vermijdt dat ze de kosten voor herstel moet voorschieten, ze vermijdt het maken van fouten omwille van het gebrek aan kennis van de activiteiten van de vermoedelijke overtreder.

- De overheid krijgt juridisch de mogelijkheid om het regularisatiebevel en bestuursdwang samen op te leggen (artikel 16.4.7, § 1, 4°). Dat kan leiden tot problemen op het terrein en tot lange betwistingen tussen de overtreder en de overheid die eventueel door de Raad van State moeten worden beslecht.
- Volgens het voorontwerp moet - zoals bij alle maatregelen - een stakingsbevel schriftelijk worden gegeven (artikel 16.4.10); een uitvoeringstermijn moet worden opgegeven (artikel 16.4.10, § 4, 3°).

In de praktijk kan het nuttig zijn dat het bevel om te stoppen met het gebruik van een zaak of de uitvoering van een activiteit of werkzaamheid zo snel mogelijk kan worden gegeven en zo snel mogelijk in werking treedt, bv. om schade te voorkomen of te beperken. Een mondeling bevel dat achteraf schriftelijk wordt bevestigd heeft dan voordelen.

- Volgens het voorontwerp (artikel 16.4.12) moet een beslissing die een regularisatiebevel of een stakingsbevel oplegt steeds de voorwaarden bepalen waaronder het bevel wordt opgeheven.

Het regularisatiebevel is een bevel van de overheid om bepaalde handelingen te stellen ('iets doen'). Het is logisch dat een regularisatiebevel vervalft als de overtreder die handelingen stelt. Een stakingsbevel is een bevel om zaken niet te gebruiken of activiteiten niet uit te voeren ('iets niet doen'). Het is niet duidelijk hoe men voorwaarden kan omschrijven die de overtreder moet vervullen om het stakingsbevel te laten eindigen.

- Volgens het voorontwerp kunnen bevoegde personen elke plaats vrij betreden voor de

uitvoering van alle bestuurlijke maatregelen (artikel 16.4.7, § 2, tweede lid).

Het recht op toegang heeft geen zin in de gevallen waarin de overtreder zelf iets moet doen of iets niet meer mag doen (regularisatiebevel en stakingsbevel). Het heeft enkel zin wanneer de overheid iets moet doen (bestuursdwang).

Bovendien werd geen rekening gehouden met de - grondwettelijk vereiste - bescherming van de privé-woning.

- Andere personen dan de overtreder, die nadelige gevolgen ondervinden van het uitoefenen van bestuursdwang tegen de overtreder, kunnen niet tegen de bestuursdwangbeschikking in beroep gaan. Alleen de overtreder kan beroep aantekenen (artikel 16.4.17). Hierdoor vermindert de rechtsbescherming die derden genieten. Dit kan ook gaan over bedrijven die op eenzelfde plaats zijn gevestigd.
- De studie Billiet bevat een genuanceerd uitgewerkte regeling om de overtreder de kosten te laten betalen die de overheid maakt bij bestuursdwang. Belangrijke nuances en verduidelijkingen vallen weg in het voorliggende voorontwerp, waardoor de rechtsbescherming voor de overtreder vermindert en de kans vergroot dat discussies over het kostenverhaal door de (bestuurs)rechter moeten worden beslecht. Zo is bv. de regel weggefallen dat de overtreder de kosten moet terugbetalen, tenzij dat onredelijk is. Ook is de verplichting weggefallen voor de overheid om de overtreder er vooraf op te wijzen dat de kosten van bestuursdwang ten zijnen laste zijn (artikel 8.4.17) en vervalt verder het principe dat de overtreder - behalve bij hoogdringendheid - nog een periode krijgt om zelf maatregelen te nemen (artikel 8.4.39 e.v.).
- Artikel 16.4.16, tweede lid bepaalt dat, als uitvoeringstermijn van het regularisatiebevel (en het stakingsbevel) niet wordt nageleefd, ambtshalve uitvoering (bestuursdwang) mogelijk wordt. Wat is de betekenis van deze bepaling in het licht van de regel dat bestuursdwang altijd in combinatie met het regularisatiebevel kan worden opgelegd (artikel 16.4.7, § 1, 4°)?

4.3.1.3 De regeling voor wijziging en opheffing van het regularisatiebevel kan worden verduidelijkt

Het voorontwerp bepaalt dat het regularisatiebevel en het stakingsbevel kunnen worden opgeheven, ofwel ambtshalve door de bevoegde overheid, ofwel op verzoek van de vermoedelijke overtreder (artikel 16.4.11). Ambtshalve opheffing kan volgens artikel 16.4.13

- a) als de in de beslissing opgelegde voorwaarden vervuld zijn;
- b) 'uitzonderlijk' als de voorwaarden niet vervuld zijn;
- c) als door gewijzigde omstandigheden een nieuwe maatregel vereist is.

Opheffing op gemotiveerd verzoek van de vermoedelijke overtreder kan in dezelfde drie gevallen. De overheid moet over het verzoek beslissen binnen 30 dagen. Eerst moet ze een verslag opstellen waarin wordt vastgesteld dat a) de voorwaarden vervuld zijn, of b) er uitzonderlijke omstandigheden zijn of c) de omstandigheden gewijzigd zijn.

Deze regeling roept vragen op:

- Wat betekenen de begrippen 'uitzonderlijke' of 'gewijzigde' omstandigheden. In welke mate is gegarandeerd dat een bepaald resultaat wordt bereikt? Biedt de mogelijkheid om een termijnverlenging toe te staan bij gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid om het bevel uit te voeren binnen de oorspronkelijk bepaalde termijn een voldoende alternatief? Zo nee, is het wenselijk dat de Vlaamse Regering verplicht een uitvoeringsbesluit uitvaardigt dat de

nadere voorwaarden bepaalt waaronder de hier bedoelde opheffing mogelijk is (nu is dit een mogelijkheid maar geen verplichting)?

- Houdt de mogelijkheid tot opheffing “wanneer door gewijzigde omstandigheden de oplegging van nieuwe bestuurlijke maatregelen vereist is” ook de mogelijkheid in om een regularisatiebevel te wijzigen, of is het de bedoeling dat andere bestuurlijke instrumenten worden ingezet?
- Waarom kan het verzoek van de overtreder enkel leiden tot opheffing van een bevel en niet tot wijziging?
- Geeft de beslissingstermijn van 30 dagen na ontvangst van het gemotiveerde verzoek tot opheffing in alle gevallen voldoende tijd aan de overheid om eerst een verslag te maken en dan een beslissing te treffen? Wat gebeurt er als de overheid de termijn overschrijdt?
- Kan een verslag worden opgemaakt zonder voorafgaandelijk plaatsbezoek?

4.3.1.4 Het beroep tegen maatregelen kan worden verbeterd

Beroep tegen maatregelen (met inbegrip van bestuursdwang) is niet schorsend (artikel 16.4.17, tweede lid). Bij bestuursdwang kan dit wellicht beter gewijzigd worden. Als bestuursdwang is uitgevoerd heeft een beroep nog weinig zin.

In het voorliggende voorontwerp wordt het beroep tegen maatregelen behandeld door de minister (artikel 16.4.17, eerste lid). Het is gebruikelijk dat beslissingen die een belangenafweging vergen, worden toevertrouwd aan een politieke overheid. Hoewel er nog een zekere marge is voor belangenafweging bij het opleggen van maatregelen, is de bandbreedte voor belangenafweging toch veel kleiner dan bij de vergunningverlening. In tegenstelling tot de bijzondere vergunningsvoorwaarden liggen de te bereiken normen hier immers vast. Bovendien moet men zoveel als mogelijk vermijden om de minister te belasten met beslissingen in individuele dossiers. Dit gaat immers ten koste van de beschikbare tijd voor beleidsformulering. Een mogelijk alternatief is om beroepen tegen maatregelen te laten behandelen door het Milieuhandavingscollege.

Het voorontwerp bepaalt dat, als de minister geen uitspraak doet over het beroep binnen een (verlengbare) termijn, de in eerste aanleg opgelegde bestuurlijke maatregelen vervallen (artikel 16.4.17, derde lid). Dit kan leiden tot gedoogbeleid en dus rechtsonzekerheid met zich meebrengen. De Raad is van oordeel dat alles in het werk moet worden gesteld om tijdig tot een uitspraak te komen. Naar het voorbeeld van de nieuwe regeling voor de ‘stilzwijgende milieuvergunning’, moet minstens een bepaling worden opgenomen die de verplichting oplegt om jaarlijks aan het Parlement een gedetailleerd rapport over te maken met een opsomming van de gevallen waarin geen uitspraak werd gedaan binnen de termijn.

4.3.1.5 Het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen moet worden omgevormd tot een verzoek tot onderzoek en aangevuld met bemiddeling

Als burgers en rechtspersonen kennis hebben van een inbreuk of een misdrijf kunnen ze de overheid gemotiveerd verzoeken om bestuurlijke maatregelen op te leggen, aldus artikel 16.4.18 van het voorliggende voorontwerp. De overheid maakt haar beslissing bekend binnen de 30 dagen na ontvangst van het onderzoek.

De Minaraad meent dat dit instrument moet worden omgevormd tot een ‘verzoek tot onderzoek’. Het is aan de bevoegde overheid om te onderzoeken of er effectief sprake is van een inbreuk of een misdrijf en om na te gaan welke procedure (desgevallend welke sanctie) het meest geschikt is om hieraan te verhelpen. Een instrument dat de derdebelanghebbende de mogelijkheid biedt om de overheid aan te spreken op de handhaving van het milieubeleid en dat de overheid verplicht om

op die vraag te reageren, heeft een meerwaarde.¹⁸ Het biedt een waarborg tegen de situatie waarin een bestuur niet handhavend wil optreden. Binnen het bestuur is er geen functiescheiding, zoals die wel bestaat bij de strafrechtelijke handhaving. Daar vervolgt het parket in naam van de maatschappij en oordeelt een onafhankelijke strafrechter. Het verzoek tot onderzoek door derdebelanghebbenden kan worden beschouwd als een gedeeltelijke compensatie hiervoor. Het instrument ligt ook in het verlengde van het Verdrag van Aarhus.

De Raad vraagt verder dat het verzoek tot onderzoek wordt aangevuld met een systeem van bemiddeling. Bemiddeling is een proces van vrijwillig overleg tussen conflicterende partijen dat wordt geleid door een onafhankelijke derde die de communicatie vergemakkelijkt en probeert de partijen ertoe te brengen om zelf tot een oplossing te komen. De materie die zich leent tot een verzoek tot onderzoek, leent zich doorgaans ook tot bemiddeling. Klachten van burgers betreffen doorgaans lokale hinderproblemen waarvoor zij in eerste instantie een oplossing willen. Bemiddeling is gericht op herstel. Bemiddeling krijgt meer en meer aandacht in de federale regelgeving.¹⁹

De Raad heeft verder de volgende opmerkingen met betrekking tot de modaliteiten van het verzoek:

- In artikel 16.4.18, § 1 worden beperkingen opgenomen om te voorkomen dat derden misbruik kunnen maken van deze mogelijkheid. Meer bepaald worden de categorieën van personen opgesomd die het verzoek kunnen doen. Een dossiertaks is een tweede (niet voorziene) mogelijkheid.
- De bevoegde overheid moet over een voldoende lange termijn beschikken om het onderzoek uit te voeren en de verzoeker op de hoogte te brengen van het resultaat ervan. Een periode van 30 dagen is te kort.
- Ook hier is beroep mogelijk bij de minister. Als wordt gekozen voor een verzoek tot onderzoek, kan het beroep beter worden ingesteld bij het Milieuhandhavingscollege.

4.3.2 Geldboetes en voordeelontneming

4.3.2.1 Het Milieuhandhavingscollege

Mogelijke bevoegdheidsproblemen verdienen bijkomend onderzoek

Het Milieuhandhavingscollege wordt opgericht als een administratief rechtscollege (artikel 16.4.19, tweede lid). Hoewel de memorie van toelichting hieraan aandacht besteedt, rijzen toch vragen bij de grondwettigheid van deze regeling (zie kader). Er moet vermeden worden dat de oprichting van het Milieuhandhavingscollege door het Arbitragehof ongrondwettelijk wordt bevonden. Dat zou immers de afhandeling door het bestuur van de bestraffing van kleinere overtredingen onwerkbaar maken.

Mogelijke bevoegdheidsproblemen bij het oprichten van een administratief rechtscollege

In België bestaan twee soorten rechtbanken, die van de rechterlijke macht en die van de uitvoerende macht. Die laatste zijn administratieve rechtscolleges. De artikelen 144 en 145 van de

¹⁸ SERV. Advies over de voorbereidende teksten Handhaving en veiligheidsmaatregelen – 12 november 2003

¹⁹ Zie in dit verband SUGGNOME, Forum voor herstelrecht en bemiddeling, Nieuwsbrief, themanummer Bemiddeling in het kader van de Gemeentelijke Administratieve Sancties, <http://66.249.93.104/search?q=cache:ATMmF6vAR5wJ:www.suggnome.be/pdf/nieuwsbriefjg6nr2.pdf+eric+lancks&hl=nl&gl=be&ct=clnk&cd=2>

Grondwet regelen de taakverdeling tussen beiden. In principe is de rechterlijke macht bevoegd. Er kan niet afgeweken worden van dit principe voor geschillen over burgerlijke rechten, wel voor geschillen over politieke rechten. Enkel die laatste geschillen kunnen, bij wijze van uitzondering en bij wet, aan administratieve rechtbanken worden toevertrouwd. Er bestaat veel onduidelijkheid over wat burgerlijke en politieke rechten nu precies zijn. Volgens de literatuur zijn handelingen waarbij de overheid een uitgesproken discretionaire bevoegdheid heeft en dus beleidskeuzes moet maken van politieke aard. Dit doet twijfel rijzen over de vraag of het opleggen van straffen wel kan gerekend worden tot de politieke rechten.²⁰

Sinds 23 juli 2001 is ook een nieuwe versie van kracht van 19, § 1, eerste lid, BWHI (aangenomen bij Bijzondere Wet van 13 juli 2001). Deze nieuwe bepaling kan arrest 49/2003 van het Arbitragehof op de helling zetten. Dit arrest laat toe dat administratieve rechtscolleges in decreten worden opgericht, maar is gebaseerd op een eerdere versie van het bedoelde artikel.

Het is ook mogelijk om het college op te richten als een bestuurlijke beroepsinstantie en niet als een rechtbank. Zeker nu tegen beslissingen van het college ook cassatieberoep mogelijk is bij de Raad van State. De vraag rijst wat de voor- en nadelen zijn van deze optie.

Taken en bevoegdheden

Het Milieuhandavingscollege zal de beroepen behandelen tegen beslissingen van de Gewestelijke Entiteit over alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldboetes in het kader van het milieuhygiënerecht. Het Milieuhandavingscollege kan ten eerste beslissen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het beroep tegen een geldboete. Wat de grond van de zaak betreft, kan het de geldboete bevestigen, verminderen of kwijtschelden, maar niet verhogen. Het college kan ten tweede een onrechtmatig genomen beslissing vernietigen en de Gewestelijke Entiteit bevelen om - onder voorwaarden - een nieuwe beslissing te nemen (artikel 16.4.19). Het Milieuhandavingscollege kan bij de geldboete ook de expertise- en onderzoekskosten voegen. Het is niet duidelijk of het verder, samen met een bestuurlijke geldboete, een ontneming kan opleggen van het netto vermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen (artikel 16.4.25 en 16.4.26), al zou dit moeten kunnen.

De Minaraad vraagt zich af of een vernietigingsbevoegdheid zin heeft, als het Milieuhandavingscollege al een volledige beslissing kan treffen over de grond van de zaak die in de plaats komt van de eerste beslissing. Bovendien kan men tegen beslissingen van het college ook 'cassatieberoep' instellen bij de Raad van State (artikel 16.4.19, § 4). Dat is wellicht ook een beroep dat de beslissing van het college enkel kan vernietigen.

Ongebruikelijk is ook de beperking van de bevoegdheid van het college tot het bevestigen, verminderen of kwijtschelden. Het college kan de geldboete niet het verhogen. Enerzijds is deze bepaling realistisch omdat alleen de vermoedelijke overtreder in beroep kan gaan bij het college en hij zal pleiten voor vermindering of kwijtschelding. Anderzijds kan het gevolg zijn dat vermoedelijke overtreders sneller beroep aantekenen en het college meer zaken moet behandelen.

Samenstelling en middelen

Het college bestaat uit een voorzitter, een ondervoorzitter en zes leden. De leden hebben elk een plaatsvervanger. Het college krijgt een permanent secretariaat met onder meer een griffier en een adjunct-griffier en kan beroep doen op externe deskundigen. (artikel 16.4.19 e.v.)

²⁰ S. Lust, Rechtsherstel door de Raad van State, Die Keure, Administratieve rechtsbibliotheek, nr. 10, p. 65 e.v.

Het is duidelijk dat de oprichting en werking van het college aanzienlijke middelen zal opsorpen. Het is enerzijds noodzakelijk dat het college de middelen krijgt om zijn taak naar behoren te kunnen uitoefenen. De ervaring, met o.a. de boetes in het mestbeleid, leert dat het behandelen van beroepen tegen geldboetes een arbeidsintensieve taak is.

Anderzijds moet erover worden gewaakt dat de middelen zo efficiënt mogelijk worden besteed. In dit verband rijzen vragen. Is het aantal voorziene personeelsleden nodig? Kunnen er organisatorische maatregelen worden genomen die de kosten drukken? Zo zou men kunnen voorzien dat bij een groot werkvolume het college vergadert in meerdere kamers waarvan de samenstelling kan wisselen naargelang de expertise die nodig is in een dossier. Biedt het werken met plaatsvervangende leden voldoende meerwaarde om de flinke kostprijs ervan te verantwoorden?

Verder rijst de vraag of de onafhankelijkheid van de leden van het college voldoende is gewaarborgd. De leden worden benoemd voor een periode van 6 jaar met mogelijkheid tot herbenoeming. Bovendien zijn de ambten in principe onverenigbaar met andere bezoldigde activiteiten zodat de leden normaal geen terugvalpositie hebben als hun benoeming niet wordt verlengd. Ter vergelijking, volgens artikel 152 van de Grondwet worden leden van de rechterlijke macht voor het leven benoemd, als waarborg voor hun onafhankelijkheid.

4.3.2.2 De Gewestelijke Entiteit

Omdat de entiteit deel uitmaakt van de diensten van de regering, komt het aan de Vlaamse Regering toe om de organisatie en werking van deze entiteit regelen. Volgens de Grondwet is de decreetgever hiervoor niet bevoegd. Er moet dringend een besluit van de Vlaamse Regering komen dat vorm geeft aan de entiteit.

4.3.2.3 De bestuurlijke geldboetes

Is de integratie van de bestuurlijke geldboete en de ontneming van het vermogensvoordeel een goed idee?

Het voorliggende voorontwerp integreert de instrumenten 'bestuurlijke geldboete' en 'ontneming van het vermogensvoordeel dat uit de inbreuk of het misdrijf is verkregen'. Het belangrijkste gevolg van de integratie is dat de ontneming steeds in combinatie met een geldboete moet worden opgelegd (artikel 16.4.26).

Net zoals bij de bestuurlijke maatregelen rijst de vraag of deze integratie geen nadelen oplevert voor de duidelijke vormgeving van de instrumenten en voor de mogelijkheden om leereffecten te bekomen en op basis daarvan de regelgeving of bestuurspraktijk te verbeteren. Zo leidt de integratie tot onduidelijkheid over de vraag of al dan niet beroep mogelijk is tegen de voordeelontneming (zie verder). Men kan zich ook afvragen of het zinvol zou zijn als voordeelontneming ook los van een geldboete zou kunnen worden opgelegd. Voordeelontneming is immers een herstellende maatregel en geen straf.

Een algemeen systeem van bestuurlijke geldboetes (in twee varianten) is positief

Het voorontwerp onderscheidt twee soorten bestuurlijke geldboetes: de exclusieve en de alternatieve boete. Bij beide boetes moet de overtreder als straf voor de niet-naleving van de regelgeving een som geld betalen.

De alternatieve boete kan uitsluitend worden opgelegd voor delictomschrijvingen die volgens het voorontwerp strafrechtelijk kunnen worden bestraft, nl. de milieumisdrijven in artikel 16.6.2, 16.6.3 en 16.6.4.

De exclusieve boete bestraft milieu-inbreuken. Dat zijn de gevallen van niet-naleving van de regelgeving die niet onder de strafrechtelijke delictomschrijvingen van het voorontwerp vallen en

die zijn opgenomen in een positieve lijst. Het voorontwerp bevat instructies voor het opstellen van die lijst (artikel 16.1.2 en artikel 16.4.27, derde lid).

Het is positief dat een algemeen systeem van administratieve boetes wordt ingevoerd in het milieurecht. Ook het onderscheid tussen de exclusieve en de alternatieve geldboete is positief. De exclusieve geldboete is een instrument dat zelfstandig door het bestuur kan worden gebruikt. Het wordt terecht gereserveerd voor het afdwingen van administratieve verplichtingen die het milieu of de menselijke gezondheid niet rechtstreeks beschermen (bv. informatieplichten). Wanneer het leefmilieu en de menselijke gezondheid wel in het geding zijn, moet een substantiële rol voorzien worden voor het strafrechtelijke apparaat.

Criteria voor het bepalen van de hoogte van geldboetes zijn positief

Het maximumbedrag van een alternatieve bestuurlijke geldboete bedraagt 250.000 euro. Voor een exclusieve bestuurlijke geldboete is dit maximum 50.000 euro (artikel 16.4.27). De geldboetes worden vermeerderd met de opdecimen voor strafrechtelijke boetes, momenteel moet het vermelde bedrag vermenigvuldigd worden met 5,5. Bij het bedrag van de boete kunnen ook de expertise- en de onderzoekskosten worden gevoegd. (artikel 16.4.25)

De hoogte van een bestuurlijke geldboete moet bepaald worden in functie van a) de ernst van de inbreuk of het misdrijf, b) de frequentie waarmee de overtreder regelgeving niet naleeft en c) de omstandigheden waarin de inbreuk of het misdrijf werd gepleegd of werd beëindigd (artikel 16.4.29).

De Minaraad vindt het positief dat criteria worden geïntroduceerd om de hoogte te bepalen van een bestuurlijke geldboete. Naar het voorbeeld van de USA, kunnen bijkomende richtlijnen worden uitgewerkt om de hoogte van de boetes te bepalen.

Verjaringstermijnen

De verjaringstermijn voor alternatieve boetes bedraagt 5 jaar na het vaststellen van het misdrijf. Die voor de exclusieve boete is 3 jaar (artikel 16.4.30).

Het strafrecht kent een algemene regeling voor stuiting en schorsing van verjaringstermijnen. Zo leiden daden van onderzoek en vervolging tot stuiting van de termijn. Dit wil zeggen dat vanaf het tijdstip van een daad van onderzoek of vervolging er een nieuwe verjaringstermijn begint te lopen. Een dergelijke regeling bestaat niet in het bestuursrecht. Net zoals is gebeurd in artikel 16.5.3 (stuiting van de verjaringstermijn voor inning en invordering van verschuldigde bedragen), kan de decreetgever daarom best in artikel 16.4.30 een regeling toevoegen voor stuiting en schorsing, aldus de Raad. Gebeurt dit niet, dan kan dit tot gevolg hebben dat in een aantal in behandeling zijnde dossiers de verjaringstermijnen worden overschreden, bv. als tegen een boete cassatieberoep is ingesteld bij de Raad van State. Die Raad heeft gemiddeld bijna 5 jaar nodig om tot een uitspraak te komen in bouw- en milieudossiers²¹.

De procedure in eerste aanleg voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden verbeterd

De toezichthouder die een misdrijf vaststelt, waarvoor hij een alternatieve geldboete wil opleggen, bezorgt het proces verbaal aan de procureur des Konings. Die beschikt over een periode van 180 dagen (eenmalig verlengbaar met maximum 180 dagen) om zich uit te spreken over de vraag of hij strafrechtelijke behandeling van het misdrijf al dan niet aangewezen vindt. Als de procureur geen beslissing neemt binnen deze periode kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Dat is alleen

²¹ De Tijd, donderdag 15 juni 2006.

mogelijk als de procureur uitdrukkelijk laat weten dat hij geen strafrechtelijke behandeling wenst. In dat geval vervalt de strafvordering. De Gewestelijke Entiteit behandelt de zaak (artikel 16.4.31 t.e.m. artikel 16.4.39).

De termijn van 180 (+ eventueel 180) dagen om te beslissen of het bestuur, dan wel het strafrechtelijke apparaat, het misdrijf zal behandelen is volgens de Minaraad erg lang. Bij administratieve geldboetes in het federale sociale recht heeft het openbaar ministerie een niet-verlengbare termijn van ofwel 2 maanden ofwel 6 maanden om zijn beslissing mee te delen aan het bestuur.²² In het Vlaamse sociaal recht bedraagt de termijn 2 maanden.²³ Voor Brusselse leefmilieumisdrijven bedraagt de termijn 6 maanden.²⁴ Al kan men geen korte termijn van bijvoorbeeld 2 maanden invoeren als een niet-tijdige beslissing leidt tot verval van de strafvordering.

De Raad dringt aan op een tijdige beslissing. Het moet mogelijk zijn voor de parketten om de voorziene beslissingstermijn te respecteren. Vandaag de dag duurt het soms lang eer parketten het bestuur informeren over de afhandeling van al dan niet prioritaire processen-verbaal. Maar overeenkomstig het huidige recht maakt het geen verschil voor de behandeling van een dossier of het bestuur wordt geïnformeerd of niet. Als het voorliggende voorontwerp in werking treedt, wordt een tijdige beslissing essentieel voor de verdere behandeling van een dossier. Het voorzien van termijnen voor het meedelen van beslissingen vormt een gevoelige vooruitgang tegenover de huidige toestand. De parketten moeten efficiënt inspelen op dit nieuwe gegeven. Bovendien houdt het voorliggende voorontwerp een ontlasting in van de parketten voor wat betreft de afdwinging van de naleving van het milieurecht, waardoor het mogelijk moet zijn om voor de resterende dossiers de vooropgestelde procedure correct na te leven en dus tijdig te beslissen. Ten derde heeft het parket in vergelijking met gelijkaardige regelgeving een substantiële periode om te beslissen over de vervolging. Tot slot voorziet het voorontwerp in overlegfora en -mechanismen die moeten toelaten om eventuele problemen betreffende tijdige beslissingen te vermijden of te remediëren. Dit alles moet er toe leiden dat de parketten in alle gevallen binnen de gestelde termijn een beslissing nemen.

Indien dit niet het geval is, en de parketten alsnog niet tot een tijdige beslissing komen, dan opteert de Raad er voor dat het bestuur zelf een boete moet kunnen opleggen. De Minaraad stelt vast dat volgens het voorontwerp geen bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd als de procureur des Konings niet tijdig beslist (artikel 16.4.34, tweede lid). De wet van 30 juni 1971 (art. 7, § 3), het Vlaamse decreet van 30 april 2004 (artikel 17, §2) en de Brusselse ordonnantie van 25 maart 1999 (artikel 37) voorzien in dat geval dat de ambtenaar wel een geldboete kan opleggen.

Standpunt VOKA, UNIZO en Boerenbond

Indien de parketten niet tot een tijdige beslissing komen, opteren UNIZO, VOKA en Boerenbond voor de behandelingswijze zoals deze momenteel in het voorontwerp van decreet opgenomen is, nl.: er kan geen bestuurlijke geldboete opgelegd worden en het vermeende milieumisdrijf wordt verder strafrechtelijk behandeld.

²² Artikel 7 van de wet van 30 juni 1971 betreffende administratieve geldboetes toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten)

²³ Artikel 17, § 1 van het decreet van 30 april 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn

²⁴ Artikel 37 van de Brusselse Ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestrafing van misdrijven inzake leefmilieu.

Het is belangrijk voor de goede werking van de besturen dat de parketten hen goed informeren over de redenen van hun beslissingen. De ervaring met de prioriteitennota vervolgingsbeleid leert dat dit nu niet altijd het geval is.

De procedure in eerste aanleg voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete

De exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd op basis van een verslag van vaststelling. In eerste aanleg is een door de Vlaamse Regering aan te wijzen 'Gewestelijke Entiteit' hiervoor bevoegd (artikel 16.4.40).

Zoals gezegd (zie punt 3.3) kan het feit dat een verslag van vaststelling geen bewijswaarde heeft tot het tegendeel is bewezen, problemen opleveren bij het behandelen van een dossier m.b.t. de exclusieve bestuurlijke geldboete.

Het beroep bij het Milieuhandhavingscollege: regel ook het beroep tegen voordeelontneming

Er is beroep mogelijk bij het Milieuhandhavingscollege tegen beslissingen van de Gewestelijke Entiteit over alternatieve en exclusieve geldboetes (artikel 16.4.46 e.v.).

Het voorontwerp regelt niet expliciet dat de overtreder in beroep kan gaan tegen een voordeelontneming. Omdat de formuleringen de indruk wekken dat de voordeelontneming een afzonderlijk instrument is (zie artikel 16.4.26), lijkt het toch belangrijk om in artikel 16.4.19 expliciet te bepalen dat ook beroep mogelijk is tegen de voordeelontneming.

Het is positief dat artikel 16.4.65 voorziet in een publicatie van de uitspraken en in een jaarlijks verslagboek.

5. Inning en invordering van verschuldigde bedragen

Artikel 16.5.1 e.v. regelen de inning en invordering van a) bestuurlijke geldboetes; b) bij de boetes horende expertisecosten; c) voordeelsontnemingen; d) kosten gemaakt voor veiligheidsmaatregelen en e) kosten voor de verwijdering van illegaal achtergelaten afval bij wijze van veiligheidsmaatregel. Het bestuur krijgt de bevoegdheid om voor de inning en invordering van die bedragen zelf een dwangbevel uit te schrijven. Het hoeft niet naar de rechtbank om zo'n bevel te bekomen.

Het is aanvaardbaar (en efficiënt) dat het bestuur zelf een dwangbevel kan uitschrijven voor bedragen die nauwkeurig zijn vastgesteld in een beslissing van de entiteit of het college. De voorgestelde regeling geldt terecht voor geldboetes, voor de daarbij horende expertisecosten en voor voordeelsontnemingen.

De Minaraad heeft vragen bij het feit dat ook de kosten van veiligheidsmaatregelen kunnen worden teruggevorderd via deze regeling. Er is immers discussie mogelijk over de vraag of al die kosten terecht zijn gemaakt en het geld efficiënt werd besteed. Ook de (vergelijkbare) kosten voor bestuursdwang zijn ten laste van de overtreder (artikel 16.4.7, § 1, 3°). Maar die kosten kunnen niet worden teruggevorderd via deze regeling. Dat heeft voor gevolg dat het bestuur naar een rechtbank zal moeten stappen om de kosten voor bestuursdwang terug te vorderen en dat er voor de rechtbank discussie mogelijk is over de bedragen.

6. Strafrechtelijke handhaving

6.1 Samenvatting van het tekstvoorstel

Strafrechtelijk handhaven van milieumisdrijven gebeurt via strafrechtelijke geldboetes en gevangenisstraffen:

- de strafrechtelijke sancties liggen hoger voor concrete gevaarzettingsdelicten (wederrechtelijke emissies die effectief het leefmilieu aantasten) dan voor abstracte gevaarzettingsdelicten (schendingen van de milieuhygiënewetgeving die mogelijk milieubelastend zijn);
- het is de bedoeling om administratieve ongehoorzaamheid te onttrekken aan het strafrecht en te beteugelen via het bestuursrecht.

6.2 Brede waaier aan instrumenten

De Minaraad vindt dat de strafrechter voor alle belangrijke milieumisdrijven moet beschikken over de instrumenten om de misdrijven te bestraffen, ze stop te zetten en de gevolgen ervan ongedaan te maken.

6.2.1 Ontbreken de mogelijkheden om misdrijven stop te zetten of de gevolgen ervan te herstellen?

Een centraal vraagstuk is het bijna volledig ontbreken in het voorontwerp van mogelijkheden om misdrijven stop te zetten of om de gevolgen ervan ongedaan te maken (vergelijk met het stakingsbevel en het regularisatiebevel waarover het bestuur beschikt). Er is alleen artikel 16.6.5 dat de strafrechter de mogelijkheid geeft om een overtreder het bevel te geven om achtergelaten afval te verwijderen. Er is bijvoorbeeld geen equivalent voor artikel 39, § 2 van het Milieuvergunningsdecreet op basis waarvan de strafrechter het verbod kan opleggen om een inrichting te exploiteren die aan de oorsprong ligt van een inbreuk. Het is niet duidelijk of de verwijzing naar boek I van het Strafwetboek een oplossing biedt (zie kader). Het oude artikel 39 van het Milieuvergunningsdecreet verdwijnt als gevolg van artikel 34 van het voorontwerp.

Biedt boek I van het Strafwetboek een oplossing?

Artikel 16.6.1 van het voorontwerp stelt dat alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek van toepassing zijn op de misdrijven van het voorontwerp.

De vraag rijst of de aangehaalde bepaling een sluitende oplossing biedt. De artikelen 36, 37 en 37bis van boek I van het Strafwetboek bieden mogelijkheden om respectievelijk een tijdelijk of definitief verbod op te leggen aan een rechtspersoon om werkzaamheden te verrichten, een tijdelijke of definitieve sluiting te bevelen van een of meer inrichtingen van de rechtspersoon en ten slotte de rechterlijke beslissing m.b.t. de rechtspersoon bekend te maken of te verspreiden.

In deze artikelen is echter vermeld dat de mogelijkheden er alleen zijn "in de gevallen door de wet bepaald". Er bestaat twijfel over de vraag of de algemene bewoordingen van artikel 16.6.1 volstaan om de artikelen 36, 37 en 37bis van toepassing te maken. Een uitdrukkelijke verwijzing naar deze artikelen is wellicht nodig.

6.2.2 Het zelfstandige milieudelict moet geregeld worden in dit decreet

Bij zelfstandige milieudelicten gaat het om het strafbaar stellen van het toebrengen van ernstige schade aan mens en/of milieu, zelfs wanneer de voorwaarden van de regelgeving en/of een administratieve vergunning zouden worden nageleefd.

Dit decreet laat dit niet toe. De Minaraad vindt dit een hiaat en wijst op internationale tendensen die in die richting gaan. Zo bepaalt de Conventie van de Raad Van Europa “on the protection of the environment through criminal law” van 4 november 1998 dat ernstige milieuverontreiniging met de dood of ernstig letsel van personen voor gevolg (of het risico daarop), strafbaar moet worden gesteld (art. 2, lid 1,a)²⁵. België is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van deze conventie en heeft daarmee een krachtig maatschappelijk en politiek signaal gegeven dat het voldoen aan wetgeving en/of aan de bepalingen van de milieuvergunning geen vrijgeleide mag zijn om dood of lichamelijk letsel toe te brengen of hieromtrent onverantwoorde risico’s te nemen.

Volgens de memorie van toelichting volstaan de bepalingen uit het strafwetboek, meer bepaald de artikelen 398 tot en met 405 en 418 tot en met 421 met betrekking tot het opzettelijk, respectievelijk onopzettelijk toebrengen van lichamelijk letsel. Het decreet zelf bevat bijgevolg geen bepalingen inzake het zelfstandig milieudelict. De voorbereidende universitaire studie voor het strafrechtelijke luik van het voorliggende voorontwerp bevat hieromtrent een andere stelling.

De Minaraad vraagt dat ook het zelfstandige milieudelict via het handhavingsdecreet zou worden geregeld.

Standpunt van VOKA, UNIZO en Boerenbond

UNIZO, VOKA en Boerenbond zijn tegenstander van het invoeren van zelfstandige milieudelicten. Dit is o.a. conform aan de EU richtlijn “milieuaansprakelijkheid” die uitdrukkelijk bepaalt dat lidstaten bedrijven die werken conform de voorwaarden van hun milieuvergunning en niet nalatig zijn kunnen vrijstellen van herstelmaatregelen. Bovendien zijn zowel in het Milieuvergunningsdecreet als in VLAREM I en VLAREM II algemene zorgplichtbepalingen te vinden. De jurisprudentie toont aan dat deze zorgbepalingen strafrechtelijk toegepast worden. Aanvankelijk leek het Openbaar Ministerie in België de zorgplichtbepalingen, zoals artikel 22 van het Milieuvergunningsdecreet, voornamelijk te gebruiken als specifieke bepalingen die niet kunnen worden toegepast, maar in toenemende mate kan men in de rechtspraak ook tenlasteleggingen aantreffen die uitsluitend op de schending van zorgplichtbepalingen zijn toegesneden.

6.2.3 Kan het verhinderen van toezicht bestraft worden volgens het internationale recht?

Artikel 16.6.2, § 2, 2° bestraft met een geldboete “personen die opzettelijk het door deze titel geregelde toezicht verhinderen”.

De Minaraad vraagt dat zou worden geverifieerd of deze bepaling in overeenstemming is met artikel 14.3.g) van het Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (“*Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvordering heeft iedereen,*

²⁵ Convention on the protection of the environment through criminal law, 1998, Art. 2, lid 1a: *Each Party shall adopt such appropriate measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law: a the discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which: i causes death or serious injury to any person, or ii creates a significant risk of causing death or serious injury to any person.*

in volle gelijkheid, recht op volgende minimumgaranties: [...] g) niet te worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen.”) en met de vergelijkbare rechtspraak op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Al lijkt de omschrijving van de toezichtrechten in het voorontwerp niet tot manifeste problemen te leiden.

6.3 De formulering van delictomschrijvingen kan eenvoudiger

Een delictomschrijving beschrijft welke handelingen niet mogen worden gesteld (of soms juist moeten worden gesteld). Met andere woorden, ze somt op onder welke voorwaarden een straf kan worden opgelegd. Het voorontwerp bevat een aantal verschillende delictomschrijvingen die sterk op elkaar gelijken.

De vraag rijst of er verschillende delictomschrijvingen moeten zijn die het onderscheid maken tussen opzet en gebrek aan voorzorg. Een gelijkaardige vraag is of er verschillende delictomschrijvingen moeten zijn die een onderscheid maken tussen het verspreiden van stoffen en het achterlaten van afvalstoffen. Het theoretische voordeel ervan is dat de decreetgever aldus duidelijk maakt welke feiten een strengere straf verdienen en welke een lichtere straf behoren te krijgen.

Daar staat tegenover dat, hoe meer gelijkaardige delictomschrijvingen er zijn, hoe meer de kans op fouten stijgt. Als feiten in de strafvordering verkeerd worden gekwalificeerd, of m.a.w. de verkeerde strafbepaling wordt ingeroepen als grond voor de straf, kan de rechter niet meer bestraffen. Verder verhoogt de bewijslast voor het openbaar ministerie.

Als het onderscheid tussen opzet en gebrek aan voorzorg uit de delictomschrijvingen verdwijnt, wil dit niet zeggen dat de strafrechter er geen rekening meer mee kan houden. Het onderscheid is dan niet meer relevant op het niveau van het bewijs van de feiten, maar de strafrechter zal het nog steeds in rekening brengen bij het bepalen van de hoogte van de strafmaat.

6.4 Ruimte voor gemeentelijke administratieve sancties?

Volgens artikel 119bis van de Gemeentewet kan de gemeenteraad straffen of administratieve sancties bepalen voor overtredingen van reglementen of verordeningen, tenzij wetten of decreten al voorzien in dergelijke sancties.

De Raad heeft begrip voor het feit dat de gemeenten zoveel mogelijk kleine overlastfenomenen willen aanpakken via een uniform systeem, nl. de mogelijkheid die artikel 119 bis biedt voor gemeentelijke administratieve sancties.

Als de Vlaamse en de federale overheden zoeken naar wegen om op de vraag van de gemeenten in te spelen, moeten ze ervoor zorgen dat er geen ‘gaten’ ontstaan in de regelgeving die bestraffing onmogelijk maken en moeten ze er tegelijkertijd voor zorgen dat dubbele bestraffing uitgesloten is.

7. Veiligheidsmaatregelen

De toezichthouders, de burgemeester en de provinciegouverneur kunnen alle handelingen stellen of opleggen die ze nodig achten om aanzienlijke risico's uit te schakelen of te beperken.

Veiligheidsmaatregelen worden in principe schriftelijk opgelegd, de verplichtingen worden duidelijk omschreven. Als onmiddellijk optreden vereist is, kunnen de maatregelen ook mondeling worden genomen. Ze moeten dan schriftelijk worden bevestigd binnen 5 dagen.

Veiligheidsmaatregelen kunnen zowel ambtshalve als op verzoek worden opgeheven. Opheffing gebeurt na een voorafgaand verslag en kan maar als het risico is uitgeschakeld of beperkt. De overheid vordert de kosten die ze maakt voor de maatregelen geheel of gedeeltelijk terug.

Het voorontwerp bepaalt niet hoe de uitvoering van veiligheidsmaatregelen kan worden afgedwongen. Dat kan een probleem zijn omdat er ook geen algemene uitvoeringsinstrumenten voorzien zijn.

De regeling voor opheffing (artikel 16.7.6 e.v.) wordt wellicht best uitgebreid om ook de wijziging van veiligheidsmaatregelen te omvatten.

8. Uitvoeringsinstrumenten

Het voorliggende voorontwerp bevat geen uitvoeringsinstrumenten. Dat zijn instrumenten die ertoe bijdragen dat een opgelegde bestuurlijke, strafrechtelijke of veiligheidsmaatregel daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het betreft meer bepaald het regularisatieproject, het stilleggingsproject en de bestuurlijke dwangsom.

8.1 Regularisatieplan en stilleggingsplan

Het regularisatieplan is bedoeld voor gevallen van niet-naleving van de regelgeving die (mee) worden veroorzaakt door onaangepaste of onwettige installaties, processen of producten. Het regularisatieplan is een hulpmiddel om deze oorzaak op een systematische wijze weg te werken. Het ondersteunt het regularisatiebevel of de schorsing van een machtiging.

Het stilleggingsplan is bedoeld voor situaties waarin de tijdelijke of definitieve stillegging van een inrichting of activiteit moet gebeuren en die stillegging in milieutechnisch opzicht delicaat, complex of potentieel problematisch is. Het stilleggingsplan ondersteunt niet alleen de uitvoering van bestuurlijke maatregelen zoals het regularisatiebevel, maar ook van de schorsing of opheffing van een machtiging en de uitvoering van veiligheidsmaatregelen.

De vraag rijst of het regularisatieplan en het stilleggingsplan kunnen worden ingevoerd door de regering op basis van artikel 16.4.16. Omdat deze bepaling erg vaag is, kan eraan worden getwijfeld of voldoende delegatie wordt verleend aan de Vlaamse Regering om dit te doen.

De memorie van toelichting legt niet uit waarom deze twee instrumenten, die voorkwamen in de voorbereidende studies, niet zijn opgenomen.

De Minaraad staat positief tegenover deze twee instrumenten die als toegevoegde waarde hebben dat ze in complexe gevallen de terugkeer naar de legaliteit op een georganiseerde, transparante en controleerbare manier aanpakken. Omdat de instrumenten een fasering in de tijd toelaten van de uit te voeren handelingen, worden zwart-wit situaties vermeden (bv. gedogen versus onmiddellijke sluiting). Ook organiseren de instrumenten een onderhandeling tussen bestuur en overtreder over de haalbaarheid van de fasering van maatregelen. Ze laten zo meteen toe dat de expertise van het bestuur wordt ingezet voor het bepalen van de wijze van regularisatie. Dit geniet de voorkeur boven de situatie waarin de strafrechter deze kwestie moet uitzoeken.

8.2 De bestuurlijke dwangsom

Bij de bestuurlijke dwangsom wordt aan de overtreder de verplichting opgelegd om - eenmalig, per overtreding of per tijdseenheid - een som geld te betalen als geen gehoor wordt gegeven aan een door het bestuur opgelegde maatregel om bepaalde handelingen niet meer te verrichten of juist wel te verrichten. Een bestuurlijke dwangsom ondersteunt meer bepaald de uitvoering van een regularisatiebevel, een stakingsbevel, de opheffing van een machtiging of de uitvoering van een veiligheidsmaatregel. Het is een financiële prikkel om de tijdige en volledige naleving ervan af te dwingen.

Volgens de memorie van toelichting (p. 5) is de invoering van het instrument onnodig en onwenselijk. Het opleggen van een regularisatiebevel en een stakingsbevel zal doorgaans slechts in uitzonderlijke omstandigheden gebeuren. Bovendien voorziet het voorontwerp in andere juridische actiemiddelen die normaliter volstaan, namelijk:

- de mogelijkheid voor het bestuur om regularisatiebevelen en stakingsbevelen ambtshalve uit te voeren; die bestuursdwang wordt steeds op kosten van de overtreder uitgevoerd;
- de bestraffing van de niet-naleving van bestuurlijke maatregelen met een geldboete tot 100.000 € en/of een gevangenisstraf van een maand (artikel 16.6.2, § 2, 1°).

Volgens de Mineraad zijn de aangehaalde instrumenten geen volwaardige alternatieven. Bij bestuursdwang worden de maatregelen uitgevoerd door de overheid. Dat betekent dat de overheid, en niet langer de overtreder, de verantwoordelijkheid draagt om ervoor te zorgen dat met de maatregelen het gestelde doel wordt bereikt. Het wordt ook de verantwoordelijkheid van de overheid om het gestelde doel te bereiken tegen de laagste kostprijs. Dit terwijl de overtreder een veel betere kennis heeft van zijn situatie (bv. een industriële installatie) en veel beter geplaatst is om te bepalen welke handelingen effectief en efficiënt zijn om het gestelde doel te bereiken. Het feit dat bestuursdwang wordt uitgevoerd op kosten van de overtreder, belet niet dat de overheid de kosten ervan moet voorschieten en dat de terugvordering ervan een moeilijke zaak kan worden. De ervaringen met ambtshalve bodemsanering illustreren deze problematiek. Deze problemen zijn er niet bij het opleggen van een maatregel onder dwangsom. In dat geval is het immers de overtreder die de maatregelen kiest, neemt en betaalt. De overheid controleert enkel of het resultaat wordt behaald. Ook in het geval van veiligheidsmaatregelen heeft de overheid er alle belang bij om te vermijden dat zij in de plaats van de verantwoordelijke betrokkene de maatregelen moet uitvoeren.

Ook de strafsanctie vormt geen volwaardig alternatief. Als de overheid een regularisatiebevel, een stakingsbevel of een veiligheidsmaatregel oplegt, of een machtiging opheft, kan het van groot belang zijn dat deze beslissing binnen een korte termijn wordt uitgevoerd. Dit met het oog op het voorkomen of beperken van gezondheidsschade of milieuschade. Een strafrechtelijk onderzoek en een procedure voor een strafrechtbank kunnen geruime tijd in beslag nemen. In het geval van zware criminaliteit zoals afvalzwendel, kan een criminele organisatie deze periode bovendien aanwenden om zich bedrieglijk onvermogen te maken.

De bestuurlijke dwangsom in Nederland

De bestuurlijke dwangsom bestaat in Nederland. Er is al heel wat onderzoek naar verricht dat het nut van het instrument onderkent.²⁶ In een meer recent doctoraat²⁷ wordt het instrument als volgt geëvalueerd: *“De dwangsom is onbetwist de meest gebruikte sanctie in het milieurecht. Reden hiervoor is het relatieve gemak waarmee de dwangsom kan worden opgelegd (de overheid hoeft niet zelf in te grijpen, hetgeen allerlei organisatorische rompslomp uitsluit) en het grote succes dat (dreigen met) deze sanctie in de praktijk heeft. Door het indirecte karakter biedt deze sanctie ook uitkomst in situaties, waarin het bevoegd gezag niet bij machte is om zelf in te grijpen,*

²⁶ Michiels, F., Niemeijer, E. en Nijenhuis C., Wie is er bang voor de dwangsom? Een onderzoek naar het functioneren van de bestuurlijke dwangsom in de praktijk van het milieurecht, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 22, 1994, 123 p.
Blomberg, A. en Michiels, F., Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht, Studie in opdracht van het Ministerie van VROM, VUGA uitgeverij, 1997, p. 87.
Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, p. 74.

²⁷ Blomberg, A.B., Integrale handhaving van het milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van het milieurecht in een democratische rechtstaat, Academisch proefschrift, Boom Juridische uitgevers, 2000, p. 107.

bijvoorbeeld vanwege de complexiteit daarvan. Het succes van een eenmalig opgelegde sanctie staat en valt overigens met de bereidheid van het bestuur om verbeurde dwangsommen daadwerkelijk in te vorderen, [...]. Een potentieel nadeel van de last onder dwangsom dat de overtreder bij het bestuur moet bekend zijn, omdat een dwangsom uitsluitend aan de overtreder kan worden opgelegd, doet zich ten aanzien van inrichtingen niet vaak voor, omdat in de meeste gevallen wel zal kunnen worden bepaald wie de inrichting drijft. Evenals bij bestuursdwang zij opgemerkt dat de jurisprudentie te veel eisen stelt aan de preventieve dwangsom. Voor het overige zorgen de eisen waaraan het bestuur zich bij het opleggen van de last onder dwangsom moet houden voor een goed evenwicht tussen de bescherming van de burger enerzijds en het belang van een effectieve handhaving anderzijds. Weliswaar heeft het bestuur veel vrijheid bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom. De maximumbedragen die tevens moeten worden vastgesteld en de (marginale) toetsing door de rechter vormen mijns inziens een voldoende waarborg dat geen buitensporig hoge bedragen worden verbeurd. Daarbij moet worden bedacht dat de overtreder verbeurde kan voorkomen door de last gewoon uit te voeren.”

De Minaraad vraagt dan ook dat dit instrument zeker zou worden opgenomen in het decreet. Zo kan het instrument ter beschikking worden gesteld van het bestuur door de beslissing hierover toe te vertrouwen aan de Gewestelijke Entiteit, met beroepsmogelijkheid bij het Milieuhandhavingscollege. Er kan verder worden bepaald dat het instrument alleen kan worden ingezet als er een aanzienlijk risico is op betekenisvolle en blijvende milieuschade.

Standpunt van VOKA, UNIZO en Boerenbond

Het invoeren van de bestuurlijke dwangsom is volgens UNIZO, VOKA en Boerenbond niet nodig en niet wenselijk. De memorie van toelichting is in deze duidelijk qua argumentatie:

- het ontwerp van decreet voorziet in artikel 16.4.16 sowieso in de mogelijkheid van een ambtshalve uitvoering van een stakings- of regularisatiebevel, op kosten en risico van de overtreder;
- moet er ter beëindiging van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf gebruik gemaakt worden van bestuursdwang, dan zal dit steeds gebeuren op kosten van de vermoedelijke overtreder (artikel 16.4.7, § 1, 3°);
- het met opzet niet naleven van bestuurlijke maatregelen (bevel tot staking, bevel tot regularisatie, bestuursdwang) maakt een misdrijf uit, te bestraffen met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of met een geldboete van 100 euro tot 100.000 euro (artikel 16.6.2, § 2, 1°);
- van de mogelijkheid tot het opleggen van een bevel tot staking of tot regularisatie zal doorgaans slechts in uitzonderlijke omstandigheden gebruik gemaakt worden.

Deze middelen zullen daarbij normaliter volstaan en maken het invoeren van nog een bijkomende procedure (en de daar noodzakelijkerwijze aan gekoppelde waarborgen inzake onpartijdigheid), de bijzondere dwangsomprocedure, onnodig en onwenselijk.

9. Wijze waarop het voorontwerp tot stand kwam

Het is positief dat het voorontwerp van decreet werd voorbereid door studies van Vlaamse universiteiten. Eveneens positief was het initiatief om het voorontwerp via twee ronde tafelconferenties voor te bereiden en via een webstek publiek te maken. Sinds de Commissie Bocken gebeurt dit vaker in het milieurecht. Het verdient toch aanbeveling om deze werkwijze toe te passen voor alle belangrijke milieudecreten en voor alle belangrijke wijzigingen ervan. Daarbij moet men opletten voor consultatiemoetheid. Vooral de tweede ronde tafel had toegevoegde waarde omdat de eigenlijke ontwerp teksten aan een ruim publiek werden voorgesteld en commentaar hierop mogelijk was.

De Minaraad vraagt dat, als deze werkwijze wordt gevolgd, er een verslag wordt gemaakt van de door aanwezigen, of via email, uitgebrachte commentaar en dat transparant wordt gemaakt hoe deze commentaar werd verwerkt in het voorontwerp.

10. Technische bemerkingen

10.1 Gebruik begrippen in hun gebruikelijke betekenis en introduceer geen nieuwe begrippen als dat niet nodig is

In het voorliggende voorontwerp wordt een onderscheid gemaakt tussen toezicht en handhaving. In de literatuur wordt toezicht steeds beschouwd als een onderdeel van handhaving, meer bepaald als de eerste schakel in de handavingsketen.

Een ander voorbeeld betreft het begrip kennisgeving (artikel 16.1.2, 3°). Dat krijgt een definitie die inhoudelijk identiek is aan die van het in het DABM al gebruikte begrip 'betekening' (zie artikel 4.1.1, § 1, 15°). De invoering van een nieuw begrip lijkt hier overbodig.

10.2 Groepeer bepalingen die samen horen en rangschik ze logisch

De rangschikking van de bepalingen is niet altijd even overzichtelijk. Bepalingen die op verschillende plaatsen staan moeten worden samengelezen om de regeling juist te interpreteren. Dat verhoogt de kans op foute interpretaties.

Zo moet de overheid die toezichthouders wil aanstellen bijvoorbeeld rekening houden met bepalingen die verspreid staan over volgende artikelen:

- artikel 16.3.1 samengelezen met artikel 16.3.5: welke overheid kan welke soorten personeel benoemen;
- artikel 16.3.2: kwalificaties waaraan toezichthouders moeten voldoen;
- artikel 16.3.9, § 2, eerste lid: de Vlaamse overheid moet de toezichtsoverdrachten bepalen waarvoor toezichthouders worden aangesteld;
- 16.3.10, tweede lid: de Vlaamse Regering bepaalt de toezichtsrechten die toezichthouders kunnen uitoefenen.

Een tweede voorbeeld is de lijst van inhoudelijke punten die moeten voorkomen in een schriftelijke maatregel (artikel 16.4.10, § 4). Deze lijst is niet volledig. Ook artikel 16.4.12 bevat een vereiste voor de inhoud van maatregelen, nl. dat de maatregel de voorwaarden voor opheffing moet vermelden. Wie artikel 16.4.12 over het hoofd ziet, vaardigt mogelijk een nietige beslissing uit (substantiële vormvereiste?).

Een derde voorbeeld betreft het bedrag van geldboetes en de sommen die daarbij kunnen komen. Daarvoor moeten volgende bepalingen als volgt worden gerangschikt:

- artikel 16.4.27: het maximumbedrag van een alternatieve, respectievelijk exclusieve, bestuurlijke geldboete;
- artikel 16.4.25, tweede lid: vermeerderd met opdecimen;
- artikel 16.4.29: criteria voor het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke geldboete;
- artikel 16.4.25, tweede lid: bij de geldboetes kunnen expertisekosten worden gevoegd;
- artikel 16.4.26: er is ook een ontneming mogelijk van het netto vermogensvoordeel.

10.3 Bereken termijnen telkens op eenzelfde manier

De wijze waarop een termijn moet worden berekend, wordt op verschillende plaatsen in de tekst specifiek bepaald en telkens anders geregeld. Zo bepaalt artikel 16.3.25 dat de termijn voor kennisgeving van een proces-verbaal een aanvang neemt op de dag na de vaststelling van het milieumisdrijf. De termijn voor kennisgeving van een besluit houdende de opheffing van bestuurlijke maatregelen gaat in op de dag zelf waarop het besluit werd genomen (artikel 16.4.15, een vergelijkbare werkwijze wordt gevolgd in artikel 16.4.37, artikel 16.4.43 en artikel 16.7.9). In vele andere bepalingen wordt niet aangegeven of een termijn ingaat op de dag zelf, dan wel op de dag na een bepaalde gebeurtenis (bv. artikel 16.4.17).

Deze werkwijze maakt de regelgeving ingewikkelder en verhoogt de kans op procedurefouten. Het verdient aanbeveling om in een inleidende bepaling op een algemene wijze te regelen hoe termijnen moeten worden berekend.

10.4 Formulering van een verwijzing naar een ander artikel

Formuleer de verwijzing in een bepaling naar een ander artikel zo dat de lezer niet gedwongen wordt om naar dit artikel te gaan kijken om de tekst van de bepaling te kunnen begrijpen. Dat zorgt voor een vlotter leesbare tekst en verkleint de kans op interpretatiefouten. Zo bepaalt de huidige formulering van artikel 16.7.1 dat veiligheidsmaatregelen kunnen worden genomen door “*de personen, vermeld in artikel 16.4.6*”. Een duidelijkere formulering is dat veiligheidsmaatregelen kunnen worden genomen door “*de toezichthouders, de burgemeester of zijn plaatsvervanger en de gouverneur of zijn plaatsvervanger, bedoeld in artikel 16.4.6*”.

Referentielijst

Adviezen Minaraad en SERV

- SERV. Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid – 19 februari 1997
- Minaraad, Advies van 6 mei 1997 over handhaving en veiligheidsmaatregelen (de delen 7 en 8 van het voorontwerp decreet Milieubeleid), afl. 1997/7
- SERV. Advies over het voorontwerp decreet milieubeleid, delen handhaving en veiligheidsmaatregelen – 14 mei 1997
- Minaraad, Advies van 15 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende toezichtsbepalingen, administratieve sancties, veiligheidsmaatregelen en strafsancties, afl. 1998/18
- SERV. Advies over het voorontwerpdecreet “milieuhandhaving” – 21 oktober 1998
- Minaraad, Briefadvies van 2 oktober 2003 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen
- SERV. Advies over de voorbereidende teksten Handhaving en veiligheidsmaatregelen – 12 november 2003

Andere referenties

- Afdeling Milieu-inspectie, Milieuhandavingsrapport 2004, Brussel, 2005, p. 111 e.v.; Persbericht AMI, 30 juni 2005.
- Blomberg, A. en Michiels, F., Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht, Studie in opdracht van het Ministerie van VROM, VUGA uitgeverij, 1997, p. 87.
- Blomberg, A.B., Integrale handhaving van het milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van het milieurecht in een democratische rechtstaat, Academisch proefschrift, Boom Juridische uitgevers, 2000, p. 107.
- Carole Billiet en Sandra Rousseau, Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingfase, in J. Van den Berghe (ed.), De handhaving van het milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002, Mechelen, Kluwer, 2002, p. 185-347, in het bijzonder p. 326.
- Carole Billiet en Sandra Rousseau, Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse, Tijdschrift voor Milieurecht, afl. 2005/1, p. 2-33.
- Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, p. 74.
- De Rycke, W. Onderzoek in Leefmilieustrafzaken - deel 2 politieel onderzoek, Antwerpen, Kluwer, 1996, p. 190.
- Lust, S. Rechtsherstel door de Raad van State, Die Keure, Administratieve rechtsbibliotheek, nr. 10, p. 65 e.v.
- Michiels, F., Niemeijer, E. en Nijenhuis C., Wie is er bang voor de dwangsom? Een onderzoek naar het functioneren van de bestuurlijke dwangsom in de praktijk van het milieurecht, Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 22, 1994, 123 p.
- Monsieurs, A., De behandeling van milieuklachten door de Milieu-inspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht?, Leuven: K.U. Leuven, 2004
- R. Segers, Pilotproject VLAREM toezicht Klein Brabant, sector Transport, Puurs, Gemeente Puurs, 2004

- Suggnome, Forum voor herstelrecht en bemiddeling, Nieuwsbrief, themanummer Bemiddeling in het kader van de Gemeentelijke Administratieve Sancties, <http://66.249.93.104/search?q=cache:ATMmF6vAR5wJ:www.suggnome.be/pdf/nieuwsbriefjg6nr2.pdf+eric+lancks&hl=nl&gl=be&ct=clnk&cd=2>
- Vlaamse Ombudsdienst, jaarverslag 2005, Brussel, 2006, p. 82-84.
- VMM, Milieurapport Vlaanderen MIRA-BE 2005 Beleidsevaluatie, Aalst, Vlaamse Milieumaatschappij, 2005.