Stuk **80** (2004-2005) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2004-2005

21 oktober 2004

VOORSTEL VAN DECREET

– van mevrouw Vera Dua en de heer Rudi Daems –

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

TOELICHTING

DAMES EN HEREN

Een basisdoelstelling van het vorige en huidige regeerakkoord is een vereenvoudiging van de wetgeving zonder afzwakking van doelstellingen[1]. Voor wat het milieuhandhavingsbeleid betreft, bepaalde het regeerakkoord van minister-president Dewael (juli 1999) dat de handhaving van de milieureglementering betere resultaten moet boeken, en dat de samenwerking en coördinatie tussen de verschillende Vlaamse handhavers meer moet worden beklemtoond. De handhaving moet evolueren van toevalstreffers naar een planmatige handhaving.

Het regeerakkoord van minister-president Leterme (juli 2004) zegt een milieuhandhavingsdecreet te zullen realiseren op basis van de uitgevoerde studies van de Leuvense (KUL) en Gentse (UG) universiteit, en te zullen voorzien in een verruiming van de mogelijkheden om administratief te handhaven met eerbied voor de rechten van de verdediging.

Het voorliggende voorstel van decreet wil aan deze verzuchtingen tegemoetkomen en bouwt voort op het geleverde werk van de Commissie Bocken[2] en dat van mevrouw Carole Billiet[3] (KUL).

De huidige versnipperde en verouderde handhavingswetgeving wordt via een nieuw handhavingsdecreet vervangen door een uniforme en actuele wetgeving. Via een voldoende breed gamma aan instrumenten wordt een betere afstemming mogelijk gemaakt tussen de aard van de milieu-overtreding en de sanctie. Er wordt in de nodige instrumenten voorzien om het Vlaamse Gewest in staat te stellen, over het hele grondgebied een gelijkwaardige handhaving te garanderen.

Vijf doelstellingen hebben dit tekstvoorstel bepaald:

– de wil een uniforme regeling uit te werken die aangepast is aan de handhaving en het veiligheidsbeheer inzake milieuhygiëne én natuurbehoud;

– de wil om deze regeling optimaal doelmatig en doeltreffend te maken;

– de wil om een regeling uit te werken waarin de rechtsbescherming van de burger sterk is uitgebouwd, maar ook de rechtszekerheid voor bedrijven gevoelig toeneemt;

– de idee om continuïteit met de bestaande wetgeving te betrachten in de mate waarin dit kon bijdragen tot de werkbaarheid van de nieuwe regeling;

– de wil een kosteffectieve wetgeving te ontwikkelen.

Het tekstvoorstel vormt een verdere stap in de uitbouw van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (DABM). Dit aanbouwdecreet bevat thans reeds onderdelen inzake onder meer de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid, de milieuplanning en milieukwaliteitsnormen, en bedrijfsinterne milieuzorg, de milieueffect- en veiligheidsrapportage en de milieuvoorwaarden.

In het kader van het proces "bestuurlijk beleid" werden tevens twee decreten uitgewerkt die luiken toevoegen aan het DABM. Het betreft het decreet van 7 mei 2004 (BS 11 juni 2004) tot wijziging van

---

1 *Een regering voor de Vlamingen (juli 1999),* Brussel, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, augustus 1999. *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, Brussel, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, juli 2004.

2 De Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest, naar haar voorzitter Prof. Dr. H. Bocken ook Commissie BOCKEN genoemd, werd opgericht in 1989. Zij kreeg de opdracht om "een voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne uit te werken en aanbevelingen te doen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te verhogen". In het bijzonder moest zij zich toeleggen op "de verhoging van de doelmatigheid van de strafrechtelijke en andere middelen tot handhaving van het milieurecht" (B. Vl. R. 5 juli 1989 houdende oprichting van een Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest; *BS*, 25 augustus 1989). De werkzaamheden van de Commissie werden einde 1994 afgesloten met een lijvig voorontwerp van decreet inzake milieubeleid: INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 1995, 1256 p. (voortaan kortweg "*Voorontwerp decreet milieubeleid (1995)*".

3 Carole Billiet werkte in 2001-2003 aan een opdracht voor handhaving via het bestuursrecht (administratief recht), toen verbonden aan de rechtsfaculteit en de economische faculteit (CES) van de KU Leuven.
Billiet werkt vandaag aan een doctoraal proefschrift over handhaving, tegenwoordig aan de Universiteit Gent

het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse andere wetten en decreten en het decreet van 30 april 2004 (BS 8 juni 2004) tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel Strategische adviesraad en tot wijziging van diverse andere decreten.

Een analoog voorstel van decreet werd op 15 april 2004 door de volksvertegenwoordigers Vera Dua en Johan Malcorps in het Vlaams Parlement ingediend. Dat voorstel werd op enkele plaatsen geactualiseerd en verder aangevuld, zoals bijvoorbeeld met enkele bepalingen in uitvoering van het Bestuursakkoord inzake het kerntakendebat tussen de Vlaamse Regering, de gemeenten en de provincies.

I. Structuur en inhoud van het voorstel: algemene situering

A. Basisinformatie

Dit tekstvoorstel omvat drie hoofdstukken:

– een inleidende bepaling (Hoofdstuk I);

– een aanvulling van de algemene begrippenlijst bepaald in artikel 1.1.2 van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid en een beperkte wijziging van titel III – *Bedrijfsinterne milieuzorg* en van titel IV – *Milieu-effect- en veiligheidsrapportage* van hetzelfde decreet ("*Hoofdstuk II – Wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*");

– de nieuwe titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid ("*Hoofdstuk II – Aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid*");

– een inwerkingtredingsbepaling ("*Hoofdstuk III – Inwerkingtreding*").

De aanvulling van de algemene begrippenlijst vervat in artikel 1.1.2 decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid betreft een reeks basisbegrippen (onder meer machtiging, toezichthouder, inbreuk, bestuurlijke sanctie en veiligheidsmaatregel). Het grote belang van dit algemene begrippenarsenaal ligt hierin, dat er een gemeenschappelijk vocabularium wordt ontwikkeld voor het milieurecht.

De nieuwe titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* bestaat uit de volgende hoofdstukken:

– Hoofdstuk I – Inleidende bepalingen (artikelen 8.1.1 tot 8.1.6);

– Hoofdstuk II – Toezicht (artikelen 8.2.1 tot 8.2.16);

– Hoofdstuk III – Strafrechtelijke afhandeling (artikelen 8.3.1 tot 8.3.17);

– Hoofdstuk IV – Bestuurlijke afhandeling (artikelen 8.4.1 tot 8.4.101);

– Hoofdstuk V – Veiligheidsmaatregelen (artikelen 8.5.1 tot 8.5.11);

– Hoofdstuk VI – Uitvoeringsinstrumenten (artikelen 8.6.1 tot 8.6.12);

– Hoofdstuk VII – Financiële aspecten (artikelen 8.7.1 tot 8.7.6);

– Hoofdstuk VIII – Handhavingscollege (artikelen 8.8.1 tot 8.8.4).

Deze tekstonderdelen vormen een geheel waarin ieder hoofdstuk volstrekt onmisbaar is. Relatief gezien, zijn de hoofdstukken inzake toezicht, strafrechtelijke afhandeling en bestuurlijke afhandeling de meest belangrijke.

De term "handhaving" betreft hier rechtshandhaving: de handhaving van regelgeving. Handhaving omvat toezicht en sanctionering. Toezicht betreft, in een notendop, het toezien op de naleving van de regelgeving. Het toezicht is "een van de oudste en meest vanzelfsprekende functies van het bestuur" (A.M. DONNER). Sanctionering betreft de situa-

ties waar, onder meer dank zij het toezicht, een inbreuk is vastgesteld en hiertegen wordt opgetreden. Dit kan gebeuren met publiekrechtelijke of privaatrechtelijke middelen. De publiekrechtelijke middelen behoren tot de strafrechtelijke sfeer of tot de bestuursrechtelijke sfeer. De beschikbare instrumenten zijn voornamelijk sancties, die eenzijdig door de overheid worden opgelegd. Het instrumentarium bevat echter ook andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld de transactie, waarbij een voorstel wordt gedaan dat op basis van vrijwilligheid al of niet kan worden aanvaard. *Enkel de publiekrechtelijke handhaving (toezicht en sanctionering) maakt het voorwerp uit van dit tekstvoorstel.* In de huidige stand van de wetgeving is de belangrijkste wettekst inzake de privaatrechtelijke handhaving van het milieurecht de wet 1993 Vorderingsrecht leefmilieu. Deze wet hoort thuis in de federale bevoegdheidssfeer.

Anders dan de handhaving, betreffen veiligheidsmaatregelen de situatie waar zich een ernstig risico stelt of dreigt te stellen voor mens of leefmilieu, *ongeacht er al dan niet een inbreuk heeft plaatsgevonden.*

De titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* betreft een materie die zo oud is als ons milieurecht zelf. Bepalingen inzake toezicht, bepalingen houdende bestuurlijke sancties en bijzonder strafrecht, en bepalingen die voorzien in de mogelijkheid tot veiligheidsmaatregelen, zijn terug te vinden in onze oudste wetgeving inzake milieuhygiëne. Ze zijn ook terug te vinden in de wetgeving inzake natuurbehoud, zij het in meer beperkte mate (zie *infra*). Zo vinden we handhavingsbepalingen (steeds) en een mogelijkheid tot veiligheidsmaatregelen (meestal) in onder meer de volgende wetten, decreten en samenwerkingsakkoorden met toepassing in het Vlaamse Gewest[7]: de wet 1888 Gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen zoals uitgevoerd door het ARAB 1946, titel I; de Waterwet 1950; de wet 1958 Ioniserende stralingen**;** de wet 1964 Luchtverontreiniging; de wet 1969 Bestrijdingsmiddelen; de Grondwaterwet 1971; de wet 1971 Oppervlaktewateren; de Natuurbehoudswet 1973; de wet 1973 Geluidshinder; de wet 1974 Giftige afval; het Afvalstoffendecreet 1981; het Grondwaterdecreet 1984; de wet 1984 Doorvoer afvalstoffen; het Milieuvergunningsdecreet 1985; de Sevesowet 1987; het Bosdecreet 1990; het Mestdecreet 1991; het Jachtdecreet 1991; het samenwerkingsakkoord 1994 Coördinatie in-, uit- en doorvoer afvalstoffen; het Bodemsaneringsdecreet 1995; het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid titel III – Bedrijfsinsterne milieuzorg; het decreet 1997 Verpakkingsafval (samenwerkingsakkoord 1996); het Natuurbehoudsdecreet 1997; het decreet 2000 Seveso II (samenwerkingsakkoord 1999).

Met deze opsomming blijkt meteen waarom één uniforme regeling gewenst is en wat de omvang is van de versnippering waaraan zij een einde stelt.

B. Het tekstvoorstel: toepassingssfeer en onderliggend handhavingsmodel

De titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* is *bedoeld voor het milieuhygiënerecht en het natuurbehoudsrecht.* Traditioneel krijgt het milieuhygiënerecht in de beleidsvoering meer aandacht dan het natuurbehoudsrecht. Dit heeft wellicht te maken met het gegeven dat de verontreinigings- en hinderproblemen rechtstreeks de veiligheid, gezondheid en rust van de bevolking kunnen raken. Zo is de ontwikkeling van een kwalitatief hoogstaande wetgeving eerder van start gegaan inzake het milieuhygiënerecht. In dit verband is het tekenend dat de opdracht die de Commissie Bocken in 1989 kreeg uitsluitend het milieuhygiënerecht betrof. Dienvolgens is ook het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid voornamelijk gericht op verontreinigings- en hinderproblemen. Een basis voor een uitbreiding van deze codificatie tot het natuurbehoudsrecht is echter reeds door de Interuniversitaire Commissie gelegd: de algemene bepalingen van het commissiewerkstuk, thans titel I van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (onder meer de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid), werden zo opgevat dat zij een steunpunt bieden voor een meer omvattende benadering. Wegens het cruciale belang van de handhaving voor de effectiviteit van het wetgevingsbeleid, is beslist van de aldus geboden mogelijkheid gebruik te maken en ook het natuurbehoudsrecht van een actueel en doelmatig handhavingsapparaat te voorzien.

Andere preliminaire opties inzake de toepassingssfeer van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* betroffen mogelijke overlappingen tussen dit tekstvoorstel en andere titels van het decreet 1995

Algemene bepalingen milieubeleid, te weten de titels *Bronnenbeheersing en Erkenningen.*

De titel *Bronnenbeheersing* en de titel *Erkenningen* voorzien allebei in een machtigingsstelsel, een milieuvergunningsstelsel en een erkenningsstelsel. Klassieke bestuurlijke sancties inzake vergunningen en erkenningen zijn de schorsing en de opheffing. Moesten deze sancties separaat in elk van deze tekstvoorstellen worden geregeld of behoorden zij een uniforme regeling te krijgen in het tekstvoorstel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* ? Nadat verkennend studiewerk had uitgewezen dat de schorsing en de opheffing van een vergunning en van een erkenning geen fundamenteel verschillende regelingen behoeven, is gekozen voor één uniforme regeling van deze sancties in de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*. De voordelen van deze keuze zijn belangrijk.

– Invoeging in de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* is eenvoudiger. De schorsing en opheffing van alle machtigingen kunnen worden afgedaan met één regelgeheel dat met een eenvormige terminologie wordt geformuleerd en dat op één plaats te vinden is. Deze ene vindplaats is logisch: het gaat om bestuurlijke sancties en ze worden behandeld samen met de andere bestuurlijke sancties. Redactionele eenvoud en respect van de inhoudelijke logica bevorderen de toegankelijkheid en bruikbaarheid van de teksten. Duidelijke, eenvoudige en goed toegankelijke wetteksten vormen een basisdoelstelling van het regeerakkoord.

– Invoeging in de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* stemt overeen met een basisbekommernis van dit wetgevingsproject: het tot stand brengen van een uniforme handhavingswetgeving.

– Een minder zichtbaar voordeel, dat echter geenszins minder belangrijk is, betreft de volledigheid van de voorgestelde oplossing. Milieuvergunningen op grond van de titel *Bronnenbeheersing* en erkenningen op grond van de titel *Erkenningen* zijn niet de enige machtigingen die in ons milieurecht (milieuhygiënerecht en natuurbehoudsrecht) voorkomen. Zo bijvoorbeeld de vergunningsstelsels in het natuurbehoudsrecht. Met een regeling van de schorsing en opheffing van vergunningen in het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing* zouden deze vergunningsstelsels in de kou blijven. De milieuvergunning voorzien in de titel *Bronnenbeheersing* betreft immers enkel inrichtingen en activiteiten, die omwille van milieuhygiënische overwegingen in een indelingslijst zijn opgenomen. Ook worden door de milieuwetgever geregeld onder uiteenlopende andere noemers (goedkeuringen, toestemmingen, toelatingen, conformiteitsattesten enzovoort) machtigingen ingevoerd. Een algemene regeling van de schorsing en de opheffing in de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* waarborgt dat ook al deze machtigingen kunnen worden gesanctioneerd aan de hand van een schorsing en een opheffing.

Er bestaan momenteel vier belangrijke milieuheffingen: heffingen inzake de lozingen van afvalwater, afvalheffingen, heffingen inzake de winning van grondwater en mestheffingen. De huidige regelingen inzake heffingen bevatten onder meer toezichtsbepalingen en de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke geldboeten. De vraag die zich stelde was of deze handhavingsbepalingen al of niet een aparte regeling bleven behoeven in de toekomst.

– Wat het toezicht betreft, zijn geen specifieke bepalingen nodig. Ondanks de specificiteit van de belastingsmaterie kan de voorliggende eenvormige regeling de bestaande bepalingen vervangen. Een bijkomend argument is dat met deze keuze de kwaliteit van de toezichtsbepalingen beter zou worden gewaarborgd. De fiscale materie is traditioneel een materie waar een sterke klemtoon ligt op het meedelen van gegevens en documenten die kunnen leiden tot een juiste belasting en op verplichtingen tot medewerking in dit verband. Het is belangrijk dat hierbij de rechtsbescherming van de betrokkenen haar juiste plaats zou krijgen, conform onder meer EVRM en BUPO (zie *infra*). Bij behoud van specifieke handhavingsbepalingen in de milieuheffingswetgeving bestaat een risico op een mindere wetgevingskwaliteit voor deze aspecten. De hoofdbrok van de wetgevende inspanning bestaat uit de bepalingen inzake heffingsgrondslag, inningsprocedure, en dergelijke meer.
De handhavingsbepalingen zijn bijkomend.

Zoals verder blijkt (*infra,* artikelen 8.2.1 en 8.2.2, en bijhorende toelichting), belet deze optie niet dat het toezicht inzake de milieuheffingen, zoals thans het geval is, in eerste orde

een zaak zou zijn van de betrokken heffingsadministraties (afdelingen van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Milieumaatschappij en de Vlaamse Landmaatschappij).

– Voor de bestuurlijke geldboeten inzake milieuheffingen ("heffingsverhogingen" en "administratieve geldboeten") is een aparte regeling ook in de toekomst nodig. Dit is de enige werkbare oplossing. In geschillen tussen de heffingsadministratie en de rechtsonderhorige bestaat vaak een hechte verwevenheid tussen betwistingen omtrent de vestiging en inning van de heffing enerzijds en de bestuurlijke boete anderzijds. Daarom is het geen goed idee om de boete in de teksten te scheiden van de heffing. We herinneren er ook aan dat geschillen inzake milieuheffingen zoals alle fiscale geschillen thans tot de bevoegdheid behoren van specifieke rechtbanken, te weten de relatief recent opgerichte fiscale rechtbanken.

De gemaakte keuze heeft tot gevolg dat bij het formuleren van de voorstellen inzake bestuurlijke geldboeten die in dit tekstvoorstel zijn vervat, het uitgangspunt is gehanteerd dat zij niet hoeven te gelden voor beboeting strekkende tot de naleving van milieuheffingsplichten.

Een tekstvoorstel inzake rechtshandhaving moet steunen op een duidelijke en consequent beleden visie inzake de taakverdeling tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving en tussen penale en bestuurlijke handhaving[4]. Het wetgevingsbeleid kan immers worden ontwikkeld met gebruik van uiteenlopende mogelijkheden. Het moet duidelijk zijn van welke mogelijkheden men wil gebruik maken en waarom dit zo is.

Dit tekstvoorstel is uitgewerkt op basis van het volgende handhavingsmodel:

– publiekrechtelijke afhandeling primeert boven privaatrechtelijke afhandeling;

– penale afhandeling is in hoofdorde punitief (bestraffend) gericht; bestuurlijke afhandeling is in hoofdorde gericht op het ongedaan maken van de inbreuk en zijn gevolgen;

– penale afhandeling is bijkomend gericht op het ongedaan maken van de inbreuk en zijn gevolgen; bestuurlijke afhandeling heeft bijkomend een zuiver punitieve dimensie.

In ons rechtssysteem is de handhaving van de wetgeving van oudsher een taak van de overheid. Privaatrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld door milieuverenigingen die voor de rechter in kort geding een stakingsbevel vorderen, kan niet de centrale pijler van het handhavingsbeleid uitmaken. Als aanvullende mogelijkheid, is het privaatrechtelijke handhavingsspoor echter zonder twijfel nuttig.

De traditionele kerntaken van strafrechter en bestuur zijn, respectievelijk, bestraffing en beleidsvoering. Het is een kwestie van elementair gezond verstand dat de onderlinge taakverdeling inzake de handhaving van het milieurecht bij deze traditionele kerntaken zou aansluiten.

Sedert ca. 1970 geven de milieuwetten (milieuhygiëne en natuurbehoud) de strafrechter de mogelijkheid om niet enkel straffen op te leggen maar ook rechtstreekse maatregelen, zoals het bevel tot herstel in de oorspronkelijke toestand en de bedrijfssluiting, die een oplossing beogen voor de probleemsituatie die ingevolge de inbreuk is ontstaan[5]. Er is gekozen voor een aansluiting bij deze rechtstraditie. De bijkomende mogelijkheid tot "reparatoire" sancties (in de Latijnse kernbetekenis van de term, breder dan de Nederlandse term "herstel") maakt het strafrechtelijke handhavingsspoor immers duidelijk meer doelmatig en doeltreffend.

Meteen lijkt het enigszins vanzelfsprekend om het bestuursrechtelijke handhavingsspoor bijkomend de mogelijkheid tot bestraffing te geven. Er is echter een specifieke reden om dit te doen, die verband houdt met de mogelijkheden en prioriteiten in het vervolgingsbeleid. De milieuwetgeving is uitgegroeid tot een erg omvangrijke wetgeving. De

4 Zie C.M. BILLIET, "De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Bedenkingen bij het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1998, (310) nrs. 17 – 18.

5 Voor overzichtgegevens, zie: M. FAURE, *Pre-advies milieustrafrecht*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu uitgevers, 1990, 106 – 108; C.M. BILLIET, "Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2000, (450) , nr. 29.

inbreuken gaan van pekelzonden tot misdadige praktijken die gepaard gaan met ernstige milieuschade en soms ook gezondheidsschade. Het vervolgingsbeleid van de parketten in deze wordt algemeen als onvoldoende ervaren. Wat de kleinere milieucriminaliteit betreft, bijvoorbeeld het sluikstorten van zakken huisvuil, kan hier begrip voor zijn, al kan ook deze criminaliteit prangende problemen stellen. Het handhavingstekort betreft echter ook de relatief ernstige zaken. Zo onder meer vermeldt het Milieuhandhavingsrapport 2001 van de afdeling Milieu-inspectie dat 74% van alle PV's wordt geseponeerd, daar waar deze PV's uit aard van de taakverdeling inzake toezicht voornamelijk klasse 1-inrichtingen betreffen, de relatief meest vervuilende van ons gewest[6]. In het milieuhandhavingsrapport 2003 maakt de Vlaamse Milieu-inspectie nog steeds gewag van 79% seponeringen. Er is wat de parketten betreft sprake van een overbelasting (dossiers kleinere criminaliteit) maar ook van een deficit (dossiers relatief ernstige criminaliteit). Met het oog op een doelmatig en doeltreffend handhavingsbeleid, is het onontbeerlijk om met dit gegeven rekening te houden. Een voor de hand liggende oplossing bestaat erin om in minstens enige mate te voorzien in een alternatief middels een bestuurlijke mogelijkheid tot punitief optreden.

Het gekozen handhavingsmodel is daadwerkelijk bepalend geweest voor het globale concept van dit tekstvoorstel.

– Meest belangrijk is de impact van het model op de samenstelling van het sanctiepakket dat strafrechter enerzijds (*infra*, Hoofdstuk III – *Strafrechtelijke afhandeling*) en bestuur anderzijds (*infra*, Hoofdstuk IV – *Bestuurlijke afhandeling*) is toegekend. De kern van het sanctiepakket van de strafrechter bestaat uit strafbaarstellingen die de punitieve dimensie gestalte geven. Bijkomend wordt de mogelijkheid gegeven tot reparatoire sancties. De hoofdmoot van het bestuurlijke sanctiepakket bestaat uit sancties die een oplossing bieden voor het feitelijk probleem dat met de inbreuk is ontstaan. Bijkomend is voorzien in een bestuurlijke geldboete.

– Aan de prioriteit van de publiekrechtelijke handhaving op de privaatrechtelijke handhaving is een belangrijk argument ontleend om derden-belanghebbenden een alternatief te bieden voor de stakingsvordering op grond van de Wet 1993 Vorderingsrecht leefmilieu: het verzoek tot onderzoek (*infra*, Hoofdstuk IV *Bestuurlijke afhandeling*). Met deze nieuwe mogelijkheid kunnen zij zich onmiddellijk tot de eigenlijke beleidsvoerders richten, te weten het bestuur.

C. Het uitgangspunt: de teksten van de Interuniversitaire Commissie

De delen *Handhaving* en *Veiligheidsmaatregelen* van de Commissie Bocken liggen aan de basis van het decreetsvoorstel. Die commissievoorstellen werden voor advies overgemaakt aan de MiNa-Raad en de SERV: *Advies van 6 mei 1997 over handhaving en veiligheidsmaatregelen (de delen 7 en 8 van het voorontwerp decreet Milieubeleid)*, Brussel, MiNa-Raad, 56 p.; *Advies van 14 mei 1997 over het voorontwerp decreet milieubeleid, delen handhaving en veiligheidsmaatregelen*, Brussel, SERV, 20 p. (voortaan "SERV-advies 1997")[7]. Ook deze adviezen werden bij de werkzaamheden betrokken.

De commissievoorstellen zijn echter ruim een decennium oud: zij dateren van 1992[8]. De teksten zijn herbekeken in het licht van uiteenlopende ontwikkelingen die zich sedertdien hebben voorgedaan.

6 Zie o.m. *Vr. en Antw.*, Senaat, 2001-02, 20 juni 2002 (Vr. nr. 2-1023 MALCORPS).

7 Zie ook : *Advies van 15 oktober 1998 over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende toezichtsbepalingen, administratieve sancties, veiligheidsmaatregelen en strafsancties*, Brussel, MiNA-Raad, 76 p. (voortaan "Advies MiNA-Raad 1998); *Advies van 21 oktober 1998 over het voorontwerp decreet "Handhaving",* Brussel, SERV, 36 p. (voortaan "SERV-advies 1998"). Deze adviezen werden uitgebracht n.a.v. een voorontwerp van decreet dd. 1998 inzake de handhaving van de milieuwetgeving, het Voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende toezichtsbepalingen, administratieve sancties, veiligheidsmaatregelen en strafsancties (voortaan "VDHV 1998").

8 De voorstellen inzake *Handhaving* en *Veiligheidsmaatregelen* maken deel uit van de lading teksten die afgewerkt werd bij het einde van de eerste werkperiode van de Commissie BOCKEN in 1992.

– *Ontwikkelingen in de supranationale rechtscontext*. Diverse ontwikkelingen verplichten tot een doeltreffende handhaving enerzijds, en tot rechtswaarborgen voor de betrokkenen anderzijds.

Wat de noodzaak van een doeltreffende handhaving betreft, verwijzen we vooreerst naar het verdrag dat op 4 september 1998 in het kader van de Raad van Europa werd aangenomen inzake de bescherming van het leefmilieu door het strafrecht. Voorts is op het niveau van de Europese Unie thans de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de communautaire handhavingsverplichting als volkomen gevestigd te beschouwen. Aldus zijn we er onder meer toe gehouden om voor alle milieuwetgeving die wordt uitgevaardigd ter implementatie van Europese milieurichtlijnen, en dit is het merendeel van onze milieuwetgeving, te voorzien in sancties die doeltreffend, proportioneel en afschrikwekkend zijn[9]. Deze verplichting werd in 2000 voor het eerst woordelijk overgenomen in een milieurichtlijn: de Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (zogenaamde richtlijn inzake integraal waterbeheer). Zo al deze supranationale ontwikkelingen het sanctioneringsbeleid betreffen, kan worden gesteld dat zij onrechtstreeks ook eisen stellen ten aanzien van het toezichtsbeleid, met name om een doeltreffend toezichtsbeleid vragen. Dit is immers een noodzakelijke basis voor een doeltreffend sanctioneringsbeleid. Een initiatief dat dan weer specifiek het toezichtsbeleid betreft, is de Aanbeveling 2001/33/EG van 4 april 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten[10]. De aanbeveling beklemtoont onder meer het belang van planmatig toezicht en van routinematige bezoeken (als tegengesteld aan incidentele bezoeken) ter plaatse. Er wordt overwogen om, na een evaluatieperiode, terzake een richtlijn uit te vaardigen.

Wat de rechtswaarborgen betreft die de betrokken burgers moeten genieten, is voornamelijk het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling bepaald in de artikelen 6 en 7 EVRM (Europees verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) en de artikelen 14 en 15 BUPO (Internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten) van belang[11]. De desbetreffende rechtspraak van het EHRM (Europees Hof van de Rechten van de Mens) is het voorbije decennium geëvolueerd en vertoont, zoals verder blijken zal, relevantie voor een paar aspecten van dit tekstvoorstel.

– *Ontwikkelingen in de grondwettelijke rechtscontext*. In 1993 gebeurde de laatste wijziging van de bevoegdheidsverdeling Staat – gewesten met relevantie voor de hier behandelde materie. Hierbij werden onder meer artikelen 11 en 19 BWHI (Bijzondere Wet tot Hervorming der instellingen) gewijzigd. Aldus is onder meer de beperking van de gewestelijke bevoegdheid inzake de criminele straffen komen te vervallen. Aldus werd onder meer ook de bevoegdheid van de gewesten inzake het formele strafrecht op een paar punten uitgebreid. Deze uitbreidingen zijn relevant voor dit tekstvoorstel. Zij betreffen onder meer de bewijskracht van de processen-verbaal. Mede dank zij de wijziging van artikel 19 BWHI kunnen de gewesten thans een beroep doen op de impliciete bevoegdheden voor de uitoefening van hun strafrechtelijke bevoegdheden. In de rechtspraak die het Arbitragehof het voorbije decennium heeft gevormd (bevoegdheidscontentieux en gelijkheidcontentieux), zijn bovendien relevante ontwikkelingen gebeurd, onder meer wat de bestuurlijke geldboete betreft

9 In het Europese forum zijn de laatste jaren ook verschillende initiatieven tot stand gekomen die de milieurechtshandhaving in het bijzonder betreffen en geïnspireerd zijn door het Verdrag van Straatsburg van 1998. Zoals dit verdrag beklemtonen die initiatieven de noodzaak van een doeltreffende handhaving. Aldus, op initiatief van Denemarken, het ontwerp-kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht (*Pb. C.* nr. 39, 11 februari 2000), op grond waarvan de Raad van de Europese Unie einde 2001 een ontwerp-kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht heeft neergelegd (Brussel, 20 december 2001, document nr. 15525/01, DROIPEN 113 ENV 678). Zo ook het voorstel tot richtlijn d.d. 13 maart 2001 van de Europese Commissie inzake milieubescherming door het strafrecht (COM (2001) 139).

10 *Pb. L.* nr. 118/41, 27 maart 2001.

11 Het EVRM is in België in werking getreden op 14 juni 1955, het BUPO op 21 juli 1983. Beide verdragen hebben rechtstreekse werking in onze rechtsorde.

(concept en organisatie van de rechtsbescherming)[12].

– *Ontwikkelingen in de gemeenrechtelijke rechtscontext*. Een belangrijk nieuw gegeven voor de handhaving in het algemeen is de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen (BS 22 juni 1999). Een ander nieuw gegeven dat relevant is voor bepaalde aspecten van dit tekstvoorstel, is de wet Franchimont (wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, BS 2 april 1998).

– *Ontwikkelingen in de praktijkervaringen en -inzichten*. In dit verband volstaat het eraan te herinneren dat de afdeling Milieu-inspectie, de speerpunt van het toezicht en de bestuurlijke sanctionering in het domein van het milieuhygiënerecht, pas operationeel is sedert 1992. Thans heeft deze dienst tien jaar praktijkervaringen waaruit kan worden geleerd[13].

– *Ontwikkelingen in de wetgeving, de beleidsinzichten en de praktijkervaringen elders*. Relevante ontwikkelingen in de wetgeving gebeurden onder meer in Brussel en Nederland. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is in 1999 een ordonnantie in werking getreden die een uniforme regeling betracht van de handhaving van de milieuwetgeving (milieuhygiëne en natuurbehoud) en zo onder meer een uniforme regeling inzake toezicht en bestuurlijke geldboeten invoerde[14]. Per 1 januari 1998 is in Nederland de derde tranche van de algemene wet Bestuursrecht, een stapsgewijze codificatie van het bestuursrecht, in werking getreden[15]. Deze derde tranche bevat een uniforme regeling van het toezicht op de naleving van de wetgeving in het algemeen (niet enkel milieurecht). De vierde tranche van de algemene wet bestuursrecht, die onder meer algemene bepalingen inzake bestuurlijke handhaving en een uniforme regeling inzake de bestuurlijke geldboete omvat, is afgerond. Inzake kleine milieucriminaliteit experimenteren onze noorderburen sedert 2000 met een bestuurlijke toewijzing van de strafrechtelijke transactiebevoegdheid bepaald in artikel 37 wet Economische delicten[16] en het evaluatierapport inzake dit experiment is neergelegd in november 2002. Voorts is er, binnen het Belgische federale kader, ook het samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II te vermelden dat als eerste wettekst met toepassing in het Vlaamse Gewest een vrij uitgewerkte regeling bevat strekkende tot een planmatige toezichtsuitoefening[17]. Uit al deze ontwikkelingen kan worden geleerd.

Vermits de tekstvoorstellen van de Commissie Bocken inzake handhaving enkel het milieuhygiënerecht betroffen en niet het natuurbehoudsrecht, moest er ook een analyse gebeuren van hun geschiktheid ten opzichte van het natuurbehoudsrecht. De handhavingsproblematiek stelt er zich anders dan in het milieuhygiënerecht. Waar de naleving van en overtredingen op het milieuhygiënerecht zich in hoofdorde afspelen in inrichtingen (onder meer exploitatievoorwaarden) en andere bouwwerken (bijvoorbeeld private woningen, onder meer wat betreft de regelgeving inzake stookolietanks) en slechts bijkomend in het vrije veld (bijvoorbeeld sluikstorten en bemestingsbeperkingen), gebeuren de naleving en de overtreding van het natuurbehoudsrecht in hoofdorde in het vrije veld en slechts bijkomend in bouwwerken (bijvoorbeeld wat de wetgeving inzake de vogelbescherming betreft, voilières in privé-tuinen). Deze verschillen zijn niet fundamenteel maar nopen wel tot aanpassingen. Voorts is het zo dat het natuurbehoudsrecht een eigen rechtstraditie heeft, met onder meer historische teksten zoals het Boswetboek (1854) en de Jachtwet (1882). Dit

12 O.m. Arbitragehof nr. 96/2002 van 12 juni 2002.

13 Zie o.m. de jaarverslagen van de Afdeling.

14 Ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (*BS*, 24 juni 1999), gewijzigd bij ordonnantie van 28 juni 2001 (*BS*, 13 november 2001).

15 Wet 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht), *Staatsblad (Nl.)* 1996 nr. 333.

16 Besluit 8 juli 2000 houdende aanwijzing van lichamen en personen, met een publieke taak belast, die bevoegd zijn tot het aanbieden van een strafrechtelijke transactie inzake milieudelicten en vaststelling van de grenzen waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgeoefend (*Staatsblad (Nl.) 2000*, nr. 320).

17 Decreet 17 juli 2000 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*BS*, 11 augustus 2000).

gegeven stelt de wetgever voor specifieke uitdagingen.

Een bijzonder probleem stelde het commissievoorstel op het punt van het onderliggende handhavingsmodel. Er was niet verduidelijkt wat dit model was. Er bestond geen consequente taakverdeling tussen bestuurlijke afhandeling en strafrechtelijke afhandeling. Zo met name omvatte het bestuurlijke sanctiepakket, naast de mogelijkheid tot schorsing en opheffing van vergunningen, enkel de mogelijkheid tot een bestuurlijke beboeting van alle milieucriminaliteit.

Uiteindelijk is onderhavig tekstvoorstel voornamelijk schatplichtig aan de volgende commissievoorstellen en het onderzoek dat ter formulering van deze voorstellen werd gepleegd:

– de voorstellen inzake toezicht, te weten de artikelen 7.1.1. tot 7.1.9 *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995),* zoals toegelicht door A. DE NAUW en B. BRONDERS in de bijhorende memorie (voortaan "DE NAUW & BRONDERS (1992)"[18])[19];

– de voorstellen inzake strafrechtelijke afhandeling, te weten de artikelen 7.3.1 tot 7.3.20 *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995)*, zoals toegelicht door M. FAURE in de bijhorende memorie (voortaan "FAURE (1992)"[20])[21];

– het voorstel inzake saneringsprojecten (hier "regularisatieprojecten" genoemd), te weten de artikelen 7.5.1 tot 7.5.5 *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995)*, zoals toegelicht door H. Bocken in de bijhorende memorie (voortaan "BOCKEN (1992)"[22]) .

II. Krachtlijnen van het tekstvoorstel

A. Een uniforme regeling

Hogerop werd een overzicht gegeven van een twintigtal wetten en decreten waar de huidige bepalingen inzake de handhaving en het veiligheidsbeheer in zijn opgenomen. Elk van deze wetteksten bevat bepalingen inzake toezicht, strafbepalingen en bestuurlijke sancties. De meeste van deze wetteksten bevatten ook bepalingen die een rechtsgrond vormen voor veiligheidsmaatregelen. De betrokken bepalingen zijn niet enkel verspreid over zovele wetteksten, zij zijn ook inhoudelijk versnipperd. Identieke onderwerpen worden van de ene wettekst op de andere verschillend genormeerd. Deze versnippering is terug te vinden in hoofdzaken en in details, in materiële bepalingen en in procedureregels. Zo omvat het arsenaal toezichtsrechten in de ene wettekst wel een recht tot inzage en kopie van documenten en in de andere niet, ook al zou dit toezichtsrecht ongetwijfeld nuttig zijn voor het

18 A. DE NAUW & B. BRONDERS, *Titel Toezicht*, in *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995)*, 687 – 715.

19 Zie ook B. BRONDERS, "Strafprocessuele aspecten van de toezichtsregeling in de milieureglementering", in C. ELIAERTS, E. ENHUS, & R. SENDEN (ed.*), De vervuiler aan banden gelegd? Strafrechtelijke en politiële handhaving van het milieurecht,* Antwerpen – Arnhem, Kluwer – Gouda Quint, 1990, 53 – 73; B. BRONDERS, "Over de monsterneming in het milieurecht: demystificatie van een bijzondere wijze van bewijsvoering", *R.W.,* 1990-91, 1321 – 1332; B. BRONDERS, "Over het herstel van vroegere rechtspraak: het herstel in de vorige toestand", in CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN U.I.A. (ed.), *Rechtspraktijk en milieubescherming*, Anwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1991, 111 – 126; B. BRONDERS, "Over controle en opsporing: naar een verzelfstandiging van de controle", in S. GUTWIRTH (ed.), Milieu rechtgezet? Een bezinning over de grondslagen en toepassing van het milieurecht, Gent, Mys & Breesch, 1994, 97 – 107; B. BRONDERS, "De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht", in B. BRONDERS, N. DE SADELEER, R. ERGEC & P. VAN ORSHOVEN (eds.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, 91 – 112 (voortaan "BRONDERS (1994)"); A. DE NAUW & B. BRONDERS, "Titel Toezicht", in H. BOCKEN & P. VERBEEK (ed.), *Voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne*, U. Gent – Seminarie voor Milieurecht, colloquium 2 en 3 december 1991, 133 – 136; A. DE NAUW & B. BRONDERS, "De bevoegdheden van toezichtsambtenaren in de milieuwetten. Van onderzoek naar opsporing →

→ en van opsporing naar controle", in *Liber Amicorum Krings*, Brussel, Story Scientia, 1991, 75 – 95; A. DE NAUW, "Moeten de toezichthoudende milieu-ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben?", in J. VAN DEN BERGHE (ed.), *Vervolging en handhaving inzake milieudelicten*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, 103 – 116.

20 M. FAURE, *Titel Strafsancties*, in *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995),* 745 – 805.

21 Zie ook M. FAURE, *Preadvies milieustrafrecht,* Antwerpen – Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1990, 161 p.; M. FAURE, "De delictsomschrijvingen en sanctienormen in het milieustrafrecht: een introductie", in C. ELIAERTS, E. ENHUS, & R. SENDEN (ed.*), De vervuiler aan banden gelegd? Strafrechtelijke en politiële handhaving van het milieurecht,* Antwerpen – Arnhem, Kluwer – Gouda Quint, 1990, 21 - 30 .

22 H. BOCKEN, *Titel Saneringsprojecten*, in *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995)*, 814 – 816.

toezicht over de betrokken wetgeving (bijvoorbeeld Milieuvergunningsdecreet 1985). Zo voorzien de tientallen procedures strekkende tot de schorsing en de opheffing van machtigingen nu eens wel in een beroepsmogelijkheid hogerop in de bestuurskolom en dan weer niet. Zo schommelen de maximumbedragen voor strafrechtelijke boetes tussen de 5000 euro (onder meer wet 1964 Luchtverontreiniging) en de 10.000.000 euro (onder meer Bodemsaneringsdecreet 1995) (bedragen te vermenigvuldigen met de opdeciemen, thans een factor vijf). Zo moet krachtens de ene wettekst het proces-verbaal van overtreding binnen vijf werkdagen aan de (vermoedelijke) overtreder worden toegezonden, krachtens een andere wettekst binnen tien kalenderdagen, en krachtens nog andere wetteksten binnen twee weken of vijftien dagen enzovoort. Een lijst van de uiteenlopende regelingen van identieke punten zou werkelijk lang zijn. Behalve het feit dat een dergelijke fragmentering van de teksten moeilijk hanteerbaar is, is er, meer ten gronde, het feit dat er geen redelijke verantwoording is voor al deze onderlinge verschillen.

Dit tekstvoorstel is bedoeld om een einde te stellen aan deze vergaande versnippering en om aldus een aanzienlijke vereenvoudiging van de wetgeving te realiseren. Het biedt een stel handhavingsbepalingen dat geschikt is voor de handhaving van omzeggens alle wetgeving inzake milieuhygiëne en natuurbeheer. Gezien de vastgestelde inhoudelijke versnippering ook procedures betreft (opleggen bestuurlijke sancties voornamelijk), is er voor gekozen ook procedurele aspecten uniform te regelen.

B. Een doelmatige en doeltreffende regeling

De betrachting een optimaal doelmatige en doeltreffende regeling uit te werken, heeft elk onderdeel van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* bepaald. Hier volgt een beknopt overzicht van de meest belangrijke tekstelementen die met het oog op deze doelstelling in het tekstvoorstel zijn opgenomen.

HOOFDSTUK I

Inleidende bepalingen

– *Jaarlijkse handhavingsprogramma's (artikel 8.1.3 voornamelijk)*. Met deze programma's is een planmatige handhaving mogelijk, met onder meer prioriteitenstelling.

– *Een geactualiseerde omschrijving van het "hoog toezicht" (artikel 8.1.5)*. De nieuwe omschrijving, supervisie genoemd, staat onder meer ten dienste van de terugkoppeling handhaving – wetgeving die in beleidsmatig opzicht belangrijk is.

HOOFDSTUK II

Toezicht

– *Een toezicht dat preventief is gericht (definitie toezichtsopdracht, artikel 1.1.2, §1, 27°, decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid). Rechtshistorisch onderzoek leert dat het voorwerp van het toezicht preventief (toezien op de naleving van wetgeving) of repressief (opsporen en vaststellen van inbreuken) kan worden omschreven. Omdat inzake leefmilieu voorkomen duidelijk meer doelmatig is dan genezen, is gekozen voor de preventieve omschrijving.*

– *Een degelijk standaardpakket toezichtsrechten, met een optimale uitwerking van elk toezichtsrecht (artikelen 8.2.6 tot 8.2.12). In de samenstelling van het pakket toezichtsrechten is enkel het onderzoeksrecht van vervoermiddelen een plus; de overige toezichtsrechten zijn reeds gebruikelijk in de wetgeving. Elk toezichtsrecht is op optimale wijze uitgewerkt. De meest belangrijke meerwaarde op dit punt is wellicht geboekt inzake het onderzoeksrecht van zaken, waar een verbreding is gebeurd ten opzichte van de vele geldende regelingen die zich toespitsen op onderzoek van zaken door monsterneming en meting. Belangrijk is dat dit degelijke pakket toezichtrechten in beginsel iedere toezichthouder toe-*

komt; in de huidige stand van de wetgeving zijn er op dit punt vele hiaten, vooral in het natuurbehoudsrecht maar ook in sleutelwetgevingen inzake milieuhygiëne (onder meer een ontbreken van het recht op inzage en kopie van zakelijk gegevens in het milieuvergunningsstelsel).

HOOFDSTUK III

Strafrechtelijke afhandeling

– *Strafbaarstellingen waarin, conform de doelstellingen van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (artikel 1.2.1, §1, decreet), mens en milieu centraal staan (artikelen 8.3.3 tot 8.3.7).* Vernieuwend wat ons milieustrafrecht betreft, is dat de maatschappelijke waarde van het milieu als dusdanig blijkt.

– *Boetebedragen (minima en maxima) die aangepast zijn aan de huidige maatschappelijke realiteiten.* Boetes die relevant zijn voor grootschalige bedrijven zijn, anders dan thans in veel milieuhygiënische wetgeving het geval is, mogelijk. De beboetingsmarges laten de appreciatie van de rechter uiteraard onverkort; lage boetes zijn ook mogelijk.

– *Een veralgemeende mogelijkheid tot maatregelen, zoals het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand en het gebruiksverbod inzake problematische installaties (arikelen 8.3.13 tot 8.3.16).*

– *De mogelijkheid om de tenuitvoerlegging van sancties kracht bij te zetten via een dwangsom (artikel 8.3.17).*

HOOFDSTUK IV

Bestuurlijke afhandeling

HOOFDSTUK V

Veiligheidsmaatregelen

HOOFDSTUK VI

Uitvoeringsinstrumenten

– *Een erkenning van het grote praktijkbelang van aanmaningen (artikel 8.4.7).* Dit "zachte" instrument blijkt ontzettend doeltreffend te zijn.

– *De mogelijkheid tot een verzoek tot onderzoek door derden-belanghebbenden (infra, artikel 8.4.8 en volgende en bijhorende toelichting, inzonderheid de toelichting bij de inleiding van hoofdstuk IV).*

– *Een complementair stel sancties die erop zijn gericht inbreuken te beëindigen, hun gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen (artikelen 8.4.16 tot 8.4.74).* Belangrijk is dat deze sancties op instrumenteel vlak complementaire troeven hebben (zie de vergelijkende analyse ter inleiding van hoofdstuk IV).

– *De nieuwe mogelijkheid om de overtreder tot de tenuitvoerlegging van sancties te dwingen middels een bestuurlijke dwangsom (onder meer artikel 8.6.1).* In de huidige stand van de wetgeving is de enige oplossing bij onwilligheid een ambtshalve uitvoering door het bestuur. De haalbaarheid hiervan in de praktijk is gering (technische onmogelijkheid, prefinancieringsproblemen, aansprakelijkheidsrisico's, problemen bij kostenverhaal).

– *Een nieuwe basissanctie, het regularisatiebevel, waarmee haast elke inbreuk op doelmatige en doeltreffende wijze ongedaan kan worden gemaakt zonder dat het bestuur zelf moet optreden (met de netvermelde problemen vandien) (artikel 8.4.16).* Een sanctie waarbij de overtreder een bevel krijgt, is in beginsel voor alle betrokkenen interessant: het bestuur moet niet zelf optreden en de overtreder krijgt de kans om relevante kennis te valoriseren en zo wellicht ook kosten te besparen. In de huidige stand van de wetgeving bestaan, ten aanzien van alle mogelijke inbreuken, enkel een stilleggings- of stopzettingsbevel, een gebruiksverbod (toestellen) en een gebod tot terugvoering (bepaalde afvalwetgeving). Deze mogelijkheden zijn veel te eenzijdig om een adequaat antwoord te bieden op de variatie aan mogelijke inbreuken (het schenden van de meest uiteenlopende machtigingsvoorwaarden, het niet bijhouden van diverse milieuboekhoudingen, het vernietigen van bepaalde beplantingen enzovoort).

– *Bestuurlijke geldboeten die een alternatief bieden voor strafvervolging (artikel 8.4.75 j° de artikelen 8.4.83 en volgende).* Indien het openbaar ministerie seponeert, is dit geen eindpunt. Een bestraffing blijft mogelijk.

– *Een depenalisering van relatief kleinere milieucriminaliteit gekoppeld aan de mogelijkheid om inzake deze criminaliteit een lik op stuk-beleid te voeren (artikel 8.4.75 j° de artikelen 8.4.91 en volgende en de artikelen 8.4.94 tot 8.4.101)*. De relatief minder ernstige milieucriminaliteit kan volkomen worden gedepenaliseerd. Zij komt in aanmerking voor een bestuurlijke geldboete die los staat van het strafrechtelijke handhavingsspoor of voor een bestuurlijke transactie. Deze beide bestuurlijke afhandelingsmogelijkheden zijn nieuw voor ons milieurecht. Hiermee wordt nodeloos werk bespaard (ondoelmatige inschakeling parketten) en kan toch ontradend worden opgetreden.

– *Een instrument, de voordeelontneming, waarmee in annex bij een beboeting het winstbejag als motief voor criminaliteit wordt tegengewerkt (artikel 8.4.76)*.

– *Instrumenten om, waar nodig, de tenuitvoerlegging van sancties en veiligheidsmaatregelen op deskundige en realistische basis te doen gebeuren (regularisatieplan en stilleggingsplan) (artikelen 8.6.5 tot 8.6.12)*.

C. Rechtsbescherming voor burger en bedrijf

De betrachting een optimaal doelmatige en doeltreffende handhavingsregeling uit te werken vindt een aanvulling in de bekommernis een erg degelijke rechtsbescherming te waarborgen. De tekstonderdelen die zijn ingegeven door de zorg voor de rechtsbescherming, zijn voornamelijk de volgende.

– *De proportionaliteitseis (artikelen 8.2.7, eerste lid, en 8.4.3)*. Het handhavend optreden van de bestuursorganen met handhavingsbevoegdheid is, zoals alle bestuurlijk optreden, onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer zorgvuldigheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel). Dat geldt ook voor handhavend optreden dat, zoals de toezichtsuitoefening, voornamelijk uit feitelijk handelen bestaat. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur omvatten het redelijkheidsbeginsel, dat zich inzake sancties vertaalt in een proportionaliteitseis: de eis van een redelijke verhouding tussen de inbreuk en de opgelegde sanctie. Er is voor gekozen deze proportionaliteitseis uitdrukkelijk te bepalen inzake de toezichtsuitoefening en de sanctionering. De uitdrukkelijke formulering van de proportionaliteitseis vormt een aanscherping ervan.

– *Een limitatieve opsomming van de toezichtsrechten (artikel 8.4.6)*. Niet-limitatieve opsommingen van toezichtsrechten zijn onder meer bepaald in het Afvalstoffendecreet 1981, het Bosdecreet 1990, het Mestdecreet 1991 en het Natuurbehoudsdecreet 1997. Aansluitend bij de desbetreffende standpunt van de Commissie Bocken (DE NAUW & BRONDERS (1992), 696 – 697) is er bewust niet voor gekozen een dergelijke opsomming te hanteren. Enkel een limitatieve opsomming geeft de toezichthouder en de burger duidelijkheid omtrent de vraag wat kan en wat niet. Deze duidelijkheid is een maat voor rechtsbescherming.

– *De verplichting voor toezichthouders tot het gebruik van een legitimatiebewijs (artikel 8.2.4)*. In de huidige stand van de milieuwetgeving is deze verplichting, anders dan bijvoorbeeld in het domein van de arbeidsinspectie, slechts uitzonderlijk bepaald.

– *De minimuminhoud van de sanctiebesluiten (artikelen 8.4.17, 8.4.30, 8.4.40, 8.4.58 en 8.4.59, 8.4.82)*. Deze bepalingen moeten onder meer bijdragen tot een zorgvuldige dossieruitbouw en tot een glashelder verband tussen de inbreuk (oorzaak) en de opgelegde sanctie (gevolg).

– *De organisatie van een beroep hogerop in de bestuurskolom voor alle bestuurlijke sancties.* Rechtshistorisch onderzoek leert dat de procedures voor het opleggen van bestuurlijke sancties nu eens wel en dan weer niet voorzien in een beroepsmogelijkheid hogerop in de bestuurskolom (BILLIET & ROUSSEAU (2002), nrs. 24 – 33)[23]. In dit tekstvoorstel

[23] De belangrijkste bron inzake de historiek van bestuurlijke sancties in ons milieurecht is een DWTC-rapport dat einde 2001 werd neergelegd en dat in 2002 aanleiding gaf tot een relatief volledige publicatie in een boek. Beide publicaties zijn de volgende: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU & S. PROOST, *Law & economics of the choice of environmental policy instruments*, Brussel, DWTC, 2001, 146 p. en uitgebreide bijlagen (voortaan "BILLIET, ROUSSEAU & PROOST (2001)"); C.M. BLLIET & S. ROUSSEAU, "Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingsfase", in J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer uitgevers (Story Scientia), 2002, 185 – 347 (voortaan "BILLIET & ROUSSEAU (2002)").

wordt *voor iedere sanctie* in een dergelijke mogelijkheid voorzien. Voor wat de bestuurlijke geldboeten betreft, waar na de bestuurlijke besluitvorming ook een beroep bij de bevoegde burgerlijke rechtbank openstaat zodat een beroep hogerop in de bestuurskolom overbodig kan lijken, was hierbij de zorg voor een afdoende rechtsbescherming inzake exclusieve bestuurlijke geldboeten bepalend. De betrokken boetebedragen kunnen relatief laag zijn en de kosten van een rechtsgeding (voornamelijk vereiste tijd en bijstand advocaat voor de procesvoering) niet verantwoorden. De mogelijkheid tot een beroep hogerop in de bestuurskolom (kortlopend, relatief weinig formalisme) waarborgt dat alle betrokkenen een reële beroepskans krijgen.

– *Het Handhavingscollege (artikelen 8.8.1 tot 8.8.4).* Gezien het volume aan beroepsdossiers, vormt een apart beroepscollege een belangrijke waarborg tot een kwalitatief beroepsniveau.

– *De mogelijkheid voor de overtreder om de opheffing van bepaalde sancties te vragen wanneer er een rechterlijke uitspraak is tussengekomen die hem een verplichting of maatregel oplegt die onverenigbaar is met deze sanctie (artikelen 8.4.27 en 8.4.74).*

D. Continuïteit

Op een aantal belangrijke punten is continuïteit met de huidige situatie bepalend geweest.

– *De taakverdeling inzake toezicht (artikel 8.2.1 j° artikel 8.2.2).* De desbetreffende bepalingen zijn erop gericht alle mogelijkheden open te laten wat de taakverdeling inzake toezicht betreft, en onder meer een taakverdeling die aansluit bij de huidige taakverdeling.

– *De aansluiting van het hoofdstuk Strafrechtelijke afhandeling bij het gemene strafrecht (Boek I Strafwetboek) (artikel 8.3.2).*

– *De bevoegdheidstoewijzingen inzake bestuurlijke sancties (artikelen 8.4.18, 8.4.31, 8.4.42 en 8.4.60 en, bijkomend, artikelen 8.4.83 en 8.4.91).* De bevoegdheidstoewijzingen sluiten systematisch aan bij de huidige regelingen dienaangaande.

– *Het bestuurlijke sanctie-arsenaal (onder meer artikel 8.4.1, §1).* In weerwil van zijn erg vernieuwende karakter, wortelt het arsenaal bestuurlijke sancties in onze rechtstraditie. De meeste instrumenten bestaan nu reeds, in een min (regularisatiebevel, bestuursdwang en bestuurlijke geldboete) tot meer (stakingsbevel, schorsing en opheffing) gelijkaardige vorm.

– *De handhavingstraditie (onder meer artikelen 8.4.7 en 8.4.17).* Er is inzake milieurecht pas sedert een tiental jaar sprake van een handhavingsbeleid. De handhavingspraktijk maakt in belangrijke mate gebruik van de aanmaning en is hierin doeltreffend. In deze context is ervoor gekozen om, anders dan in Nederland, het regularisatiebevel niet automatisch onder dwangsom te doen opleggen. De mogelijkheid tot een regularisatiebevel zonder dwangsom, waar dit een doelmatige keuze lijkt, sluit beter aan bij de bestaande handhavingspraktijk en is in dit opzicht beter bruikbaar.

E. Kosteffectiviteit

Aandacht voor kosteffectiviteit (doelbereiking met de laagst mogelijke kosten) is een noodzaak. Instrumenten en proceduretrajecten die doelmatig en doeltreffend zijn en tegelijkertijd een lage maatschappelijke kost hebben, moeten naar hun volle potentieel worden ingeschakeld. Kosteffectiviteit is een belangrijk motief geweest voor verschillende tekstonderdelen.

– *De aanmaning*. Dit zachte instrument is niet enkel doelmatig en doeltreffend maar ook goedkoop. Het is immers geen sanctie zodat de procedures die bij een sanctie horen niet hoeven te worden bepaald en geen toepassing hoeven te vinden.

– *Het regularisatiebevel.* Door de toepassingsmogelijkheden van het bevel aanzienlijk uit te breiden, kan worden opgetreden zonder ondoelmatige maatschappelijke kosten (voornamelijk. aan de zijde van de overtreder)[24].

[24] Rechtseconomisch onderzoek inzake de kosteffectiviteit van sancties heeft aanduidingen opgeleverd dat de maatschappelijke kost van een stakingsbevel (bevel tot stopzetten of stilleggen) hoger ligt dan deze van een regularisatiebevel. BILLIET & ROUSSEAU (2002), 328.

– *De bestuurlijke transactie*. Als voorstel tot betalen en, bijkomend, het nemen van maatregelen, is de transactie geen sanctie. De relatief zware procedurele rechtswaarborgen waarin moet worden voorzien in het geval van een boete, hoeven niet bij een transactie. Waar dit instrument op gepaste wijze kan worden ingeschakeld, is het merkelijk meer kosteffectief dan de bestuurlijke en de penale boete[25].

– *De exclusieve bestuurlijke geldboete*. Het uitschakelen van een ondoelmatig beroep op het openbaar ministerie werkt kostenbesparend.

– *De beroepsmogelijkheid hogerop in de bestuurskolom inzake alle bestuurlijke geldboeten (artikelen 8.4.87 en volgende en artikel 8.4.92)*. De Brusselse praktijkervaringen leren dat deze beroepsmogelijkheid nuttig is. Ieder dossier dat in het kader van een dergelijke kortlopende en relatief eenvoudige beroepsformule kan worden opgelost, is opgelost aan een lagere maatschappelijke kost dan een dossier waar onmiddellijk een beroep zou worden ingesteld voor de bevoegde burgerlijke rechtbanken.

III. De supranationale en de grondwettelijke context

Wat de supranationale context betreft waarmee rekening is gehouden bij het ontwerpen van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*, is het nodig nader in te gaan op het verdrag dat in 1998 in het kader van de Raad van Europa werd aangenomen inzake de bescherming van het leefmilieu door het strafrecht en op het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling vervat in artikelen 6 en 7 EVRM en artikelen 14 en 15 BUPO[26]. Wat de grondwettelijke context betreft, moest, zoals steeds, rekening worden gehouden met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gewesten en met het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod.

Op 4 november 1998 kwam in Straatsburg in het kader van de Raad van Europa de *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law* tot stand (van dit verdrag zijn de Engelse en de Franse tekst authentiek)[27]. Voorlopig hebben elf van de veertig lidstaten van de Raad van Europa de Conventie ondertekend. Zo onder meer België[28]. Tot op heden heeft geen enkele lidstaat de Conventie geratificeerd. Wanneer drie lidstaten de Conventie hebben geratificeerd, treedt deze in werking op de eerste dag van de maand volgend op een periode van drie maanden nadat zij door drie staten is geratificeerd. *De bepalingen van de Conventie zijn bindend voor de staten die de Conventie hebben geratificeerd.* Het betreft hier dus geen aanbevelingen; indien een verdragspartij de bepalingen van de Conventie niet of niet juist implementeert, schendt zij haar verplichtingen ten opzichte van de overige verdragspartijen. België is actief betrokken geweest bij de totstandkoming van het verdrag en het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen dat het de Conventie zal ratificeren. Er moet in dit tekstvoorstel, dat op middellange termijn de handhaving van ons milieurecht zal bepalen, van worden uitgegaan dat het uitvoering dient te geven aan de bepalingen van de Conventie. In dit verband kan reeds worden gewezen op artikel 2, 1.a Conventie, een bepaling die de verdragsstaten ertoe verplicht te voorzien in een strafbaarstelling die een emissie sanctioneert indien deze de dood of een zware lichamelijke schade teweegbrengt of een aanzienlijk risico meebrengt op een dergelijke schade, ook al is deze emissie niet in strijd met een of andere bepaling van het milieurecht (dus geen rechtvaardigende werking van de vergunning) (*infra*, artikel 8.3.3 en bijhorende toelichting).

Zoals bekend, zijn artikelen 6 en 7 EVRM en artikelen 14 en 15 BUPO erg analoog geformuleerd. Algemeen geweten is ook dat deze bepalingen een onderscheid maken tussen de rechtswaarborgen die vereist zijn bij een geschil inzake burgerlijke rechten en verplichtingen enerzijds en deze die vereist zijn in het geval van een strafvervolging ("criminal charge") en de berechting wegens een strafbaar feit ("criminal offence") anderzijds. In het laatste geval zijn de vereiste rechtswaarborgen meer uitgebreid. Er is met andere woorden sprake van een basispakket rechtswaarborgen en van een meer uitgebreid pakket rechtswaarborgen. De ver-

25 BILLIET & ROUSSEAU (2002), 329.

26 Zie voorts het overzicht hogerop, bij de bespreking van de teksten van de Commissie BOCKEN als uitgangspunt voor dit tekstvoorstel.

27 Bij het schrijven van deze tekst was nog geen Nederlandse vertaling beschikbaar. Naar verwachting zal deze er op korte termijn komen.

28 De overige landen zijn: Oostenrijk, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, IJsland, Luxemburg, Roemenië en Zweden.

eiste rechtswaarborgen moeten gegeven zijn over de procedure in haar geheel genomen (versus per aparte procedure-etappe). Welke zijn de verschillen tussen beide pakketten?

Bij een loutere lectuur van de verdragsteksten, lijken de verschillen onder meer de zogenaamde minimumgaranties (artikel 6, derde lid, punten a) tot en met e) EVRM en artikel 14, derde lid, punten a) tot en met f) BUPO)[29] te betreffen. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft dit verschilpunt evenwel weggewerkt. De minimumgaranties zijn er bestempeld als een verbijzondering van het recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak (*Fair trial*-beginsel) dat voor alle geschillen, ook deze inzake burgerlijke rechten en verplichtingen, geldt op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM (en artikel 14, eerste lid BUPO)[30]. De brede interpretatie die het Hof geeft aan het *Fair trial*-beginsel bepaald in artikel 6, eerste lid, EVRM omvat ook het recht zonder onredelijke vertraging te worden berecht, dat als minimumgarantie wel in het BUPO doch niet in het EVRM is bepaald.

De reële verschillen in de omvang van de rechtsbescherming betreffen de volgende punten:

– het vermoeden van onschuld (in de zin van afwezigheid van daderschap, niet in de zin van afwezigheid van verwijtbaarheid) (artikel 6, tweede lid, EVRM en artikel. 14, tweede lid, BUPO);

– het *Nemo tenetur*-beginsel (artikel 14, derde lid, g) BUPO); sedert het arrest FUNKE (EHRM 25 februari 1993) is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van oordeel dat ook het *Nemo tenetur*-beginsel besloten ligt in het *Fair trial*-beginsel[31];

– het recht op een dubbele aanleg (artikel 14, vijfde lid, BUPO);

– het legaliteitsbeginsel (*Nullum crimen, nulla poene, sine praevia lege*, geen strafbaar feit en geen straf zonder voorafgaandelijk wettelijke strafbepaling), inclusief het *Lex certa*-beginsel (het betrokken voorschrift moet voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar zijn) (artikel 7, eerste lid, EVRM en artikel 15, eerste lid, BUPO);

– het *Lex melior*-beginsel (artikel 7, eerste lid, EVRM en artikel 15, eerste lid, BUPO);

– het *Ne bis in idem*-beginsel (artikel 14, zevende lid, BUPO).

De vereisten inzake een behoorlijke rechtsbedeling kunnen ook gelden inzake bestuurlijke sancties. Gezien het autonome begrippenkader gehanteerd door de verdragsteksten, is het meer bepaald zo dat bestuurlijke sancties die punitief zijn (in dit tekstvoorstel als "bestuurlijke straffen" gedefinieerd) aanleiding geven tot de rechtswaarborgen die gelden voor strafvervolgingen en de berechting van strafbare feiten. *Ten aanzien van dit tekstvoorstel betekent dit concreet dat het uitgebreide pakket rechtswaarborgen geldt voor de bestuurlijke geldboeten*. Er is wat de rechtswaarborgen inzake bestuurlijke geldboeten betreft veel inkt gevloeid over de vraag of kleinere boeten ontsnappen aan deze vereisten en, zo ja, hoe klein zij dan wel dienen te zijn. Omdat de bestuurlijke boeten die in dit tekstvoorstel zijn voorzien boeten zijn met een weliswaar laag minimum maar een relatief hoog maximum (*infra*, artikel 8.4.77 en bijhorende toelichting), waarbij het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van de boete de uiteindelijke hoogte van de boete bepaalt in het licht van de gegevens van het dossier, is er hier van uitgegaan dat het uitgebreide pakket rechtswaarborgen moet worden gehonoreerd. Deze optie sluit overigens het best aan met een van de basisdoelstellingen van het decreet, te weten de wil om een optimale rechtsbescherming te waarborgen. De verschillende vereisten inzake rechtswaarborgen (basispakket

29 De minimumgaranties omvatten het recht op de hoogte te worden gesteld van de beschuldiging, het recht te beschikken over de tijd en de faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van de verdediging, het recht om zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar keuze, het recht op de kosteloze bijstand van een tolk, en het recht zonder onredelijke vertraging te worden berecht (uitdrukkelijk bepaald in BUPO enkel).

30 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens spreekt zich enkel uit over het EVRM. Gezien de gemeenschappelijke ontstaansgeschiedenis, worden EVRM en BUPO aanzien als "ùn bloc de conventionalité", zodat de interpretaties die het Hof aan het EVRM geeft eveneens gezaghebbend zijn voor het BUPO.

31 Hier afgebakend als het recht om niet te worden gedwongen een bekentenis of een verklaring tegen zichzelf af te leggen (zwijgrecht in strikte zin).

en bijkomend pakket) zijn op de volgende wijze verwerkt in de bepalingen betreffende de bestuurlijke geldboeten.

– Het legaliteitsbeginsel is algemeen bepaald, niet enkel inzake de bestuurlijke geldboeten maar ook inzake de overige bestuurlijke sancties (*infra*, artikel 8.4.2 en bijhorende toelichting). Het strookt immers met het algemene rechtsaanvoelen dat geen sanctie behoort te worden opgelegd wanneer voorafgaandelijk niet bij wettelijk voorschrift was bepaald dat het gewraakte feit niet kon of mocht.

– Het *Ne bis in idem*-beginsel en het *Lex melior*-beginsel zijn uitdrukkelijk bepaald in het tekstonderdeel inzake bestuurlijke boeten (*infra,* artikel 8.4.78, 2° en bijhorende toelichting en artikel 8.4.79, tweede lid, en bijhorende toelichting).

– Ook het *Nemo tenetur*-beginsel is uitdrukkelijk bepaald. (*infra,* artikel 8.4.85, eerste lid, 3°, en bijhorende toelichting).

– Het tekstvoorstel is zo uitgewerkt dat niets het vermoeden van onschuld in het gedrang brengt. Het bestuur dat een boete oplegt, moet de elementen aanvoeren die de boete en het boetebedrag motiveren (*infra*, artikel 8.4.82 en bijhorende toelichting). Er zijn ook geen wettelijke vermoedens ingevoerd die het vermoeden van onschuld zinledig zouden maken.

– In de procedure voor het opleggen van een bestuurlijke boete zijn, in de mate van het nuttige, uitdrukkelijke bepalingen opgenomen inzake de hoger vermelde minimumwaarborgen.

– Wat de vereiste van een dubbele aanleg betreft, weze verwezen naar de voorgestelde beroepsregeling. Tegen de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete is beroep mogelijk hogerop in de bestuurskolom, met name bij het Handhavingscollege. De beslissing van het Handhavingscollege kan voorts door de overtreder worden aangevochten voor de burgerlijke rechtbank (*infra,* artikel 8.4.90 en bijhorende toelichting en artikel 8.4.92 en bijhorende toelichting). Anders dan de Raad van State, heeft de burgerlijke rechtbank een volle rechtsmacht, inclusief de mogelijkheid om de hoogte van de boete te moduleren. Zoals het Arbitragehof in een recent arrest inzake BTW-boeten heeft gesteld, impliceert een volle rechtsmacht inzake bestuurlijke boeten dat de rechterlijke controle zich uitstrekt tot al wat onder de beoordeling van de administratie valt, inclusief de mogelijkheid om de omvang van de sanctie te moduleren[32]. Door de verwijzing naar de burgerlijke rechtbank zijn de gepaste controle met volle rechtsmacht en meteen ook een dubbele aanleg gewaarborgd. Het *Fair trial*-beginsel is vanzelfsprekend mede gewaarborgd.

Wat de bevoegdheidsverdeling Staat – gewesten betreft, zijn er bij de uitwerking van het tekstvoorstel geen noemenswaardige kopzorgen geweest. De hoofdstukken *Toezicht*, *Strafrechtelijke afhandeling* en *Bestuurlijke afhandeling* vertonen raakvlakken met artikel 11 BWHI maar deze raakvlakken hebben geen problematisch profiel.

– Bij het omschrijven van het toegangsrecht en van de bewijswaarde van de processen-verbaal in het hoofdstuk *Toezicht* is een beroep gedaan op bevoegdheden die artikel 11 BWHI sedert 1993 aan de gemeenschappen en gewesten toekent: de bevoegdheid om de gevallen te bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben (*infra*, artikel 8.2.8 en bijhorende toelichting) en de bevoegdheid om de bewijskracht van de processen-verbaal te regelen (*infra*, artikel 8.2.14 en bijhorende toelichting).

– Het hoofdstuk *Strafrechtelijke afhandeling* voorziet in verschillende straffen: gevangenisstraf, geldboeten, verbeurdverklaring, het verbod een bepaalde werkzaamheid te verrichten of een bepaalde beroepsactiviteit uit te oefenen, de bedrijfssluiting en de openbaarmaking van de uitspraak (*infra*, artikel 8.3.1 en artikelen 8.3.2 tot 8.3.12, en bijhorende toelichting). Omdat het om straffen gaat waarin Boek I van het Strafwetboek reeds voorziet (artikelen 7 en 7bis Strafwetboek), is voorafgaandelijk aan de beraadslagingen in de gewestregering geen eensluidend advies vereist van de federale ministerraad (artikel 11, tweede lid, BWHI). Met toepassing van artikel 11, eerste lid, *in fine* BWHI, zijn de bepalingen inzake de deelneming en de verzachtende omstandigheden (hoofdstuk VII en artikel 85 Boek I Strafwetboek) van toepassing verklaard en is

[32] Arbitragehof nr. 96/2002, 12 juni 2002, B.4.1–B.4.3.

de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring bepaald in artikel 42, 1° en 2°, en artikel 43 van Boek I Strafwetboek buiten toepassing gesteld.

– In het hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling* is een toegangsrecht bepaald in het kader van de uitoefening van bestuursdwang (*infra*, artikel 8.4.46 en bijhorende toelichting). Wat de bevoegdheidsrechtelijke mogelijkheid hiertoe betreft, wordt verwezen naar de toelichting bij het toegangsrecht in het kader van het toezicht (zie net hoger en zie *infra,* artikel 8.2.8 en bijhorende toelichting). De alternatieve en de bestuurlijke geldboeten, bepaald in dit hoofdstuk (*infra*, artikelen 8.4.75 en 8.4.77 en volgende en bijhorende toelichting) vormen geen straf die, met toepassing van artikel 11, tweede lid, BWHI, een eensluidend advies vereist van de federale ministerraad voorafgaandelijk aan de beraadslagingen in de gewestregering. Voorzover wordt aangenomen dat artikel 11 ook van toepassing is op bestuurlijke straffen, en dit is zeer betwijfelbaar[33], is het alleszins zo dat het om een straf gaat die reeds gekend is in Boek I Strafwetboek: de geldboete (artikel 7 Strafwetboek). Met een beroep op de impliciete bevoegdheden bepaald in artikel 10 BWHI verwijst artikel 8.4.90, eerste lid, betwistingen inzake bestuurlijke geldboeten naar "de burgerlijke rechtbank". De betwisting betreft beslissingen inzake bestuurlijke geldboeten die reeds in beroep zijn behandeld door het Handhavingscollege.

De verwijzing naar de burgerlijke rechtbanken behoeft aparte verantwoording.

De mogelijkheid om de betwisting te brengen voor een rechtscollege met volle rechtsmacht, inclusief de rechtsmacht tot het moduleren (bijvoorbeeld verlagen) van de geldboete, is, zoals net hoger uiteengezet, een noodzaak in het licht van internationaalrechtelijke verplichtingen. De enige mogelijkheid om aan deze noodzaak tegemoet te komen, inclusief een voldoende rechtszekerheid, bestaat in een uitdrukkelijke vermelding van het bevoegde rechtscollege. Vandaar artikel 8.4.90, eerste lid. Er wordt in deze minimaal tussengekomen in de bestaande federale regeling; er is bewust gekozen voor een eenvoudige vermelding, die impliciet de aansluiting maakt bij de bestaande federale bevoegdheidsregels (bijvoorbeeld bevoegdheidsregels ingevolge de omvang van het betwiste bedrag). De materie leent zich in dit opzicht tot een gedifferentieerde regeling. De weerslag van de bepaling is voorts marginaal. De betwistingen inzake bestuurlijke geldboeten worden in eerste orde voor het Handhavingscollege gebracht. De fractie betwistingen wordt middels deze beroepsmogelijkheid met zekerheid in belangrijke mate opgelost. Slechts een restfractie kan, waar de overtreder zulks nodig acht, voor de rechtbanken komen. De eventuele werklast zal eerder gering zijn.[34]

Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, toegelicht in het gelijkheidscontentieux van het Arbitragehof, zijn relevant voor de bepalingen inzake de bestuurlijke geldboete, meer bepaald de alternatieve bestuurlijke geldboete waar de vergelijkbaarheid met de strafrechtelijke afhandeling een reële mogelijkheid is. Er is, bij het uitwerken van dit tekstonderdeel, aandacht geweest voor de rechtspraak van het Arbitragehof inzake minimumboeten ingevolge de mogelijkheid tot verzachtende omstandigheden[35] en inzake de plafonnering van boetebedragen bij samenloop[36]. De minimumboete voor een alternatieve bestuurlijke geldboete ligt op de helft van de minimumboete voor dezelfde inbreuk bij strafrechtelijke veroordeling (*infra,* artikel 8.4.77, eerste lid, en bijhorende toelichting), waarmee de vraag naar verzachtende omstandigheden bij ontbreken van voldoende gelijkaardigheid niet langer relevant is. De plafonnering van de maximumboete bij samenloop (artikel 8.4.79, vierde lid, en bijhorende toelichting) is mede ingegeven door de bekommernis niet te discrimineren in vergelijking met een strafrechtelijke veroordeling.

IV. Adviezen

Dit decreetsvoorstel werd, als wetenschappelijke studie, voorgelegd aan de MiNa-Raad en de SERV. De adviesraden brachten positieve advie-

33 J. PUT, "Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht", *Rechtskundig Weekblad,* 2001-02, (1195) nr. 17 en de daar aangehaalde rechtspraak van het Arbitragehof.

34 Zie, analogisch, Arbitragehof nr. 19/2001, 14 januari 2001.

35 Arbitragehof 40/97, 14 juli 1997; Arbitragehof 45/97, 14 juli 1997.

36 Arbitragehof nr. 96/2002, 12 juni 2002.

zen uit op respectievelijk 2 oktober en 12 november 2003.

De MiNa-Raad staat principieel achter het in de studie ontwikkelde tekstvoorstel, waarvan de algemene principes onmiskenbaar belangrijke verbeteringen kunnen teweegbrengen. Meer bepaald onderschrijft de Raad volgende inhoudelijke opties van het voorliggende tekstvoorstel:

– de optie in voorliggend voorontwerp om alle bepalingen die betrekking hebben op de handhaving van het milieurecht zoveel als mogelijk te integreren in één regeling;

– het handhavingsmodel dat aan de basis ligt van het voorontwerp;

– het uitgebreid en gedifferentieerd instrumentarium waaronder een aantal vernieuwende instrumenten.

De Raad stelde dan ook voor om de tekst voor te leggen aan de politieke besluitvorming.

Toch doet de Raad enkele concrete voorstellen die kunnen leiden tot wijziging van de tekst. Ten eerste vraagt hij te onderzoeken of het nuttig zou zijn om – naar Nederlands model – bij de gewestelijke milieu-inspectie een cel "opsporingsambtenaren" op te richten. Deze cel zou in de opsporingsfase onderzoeksdaden kunnen stellen onder leiding van de parketten, wat de samenwerking met de parketten aanzienlijk zou kunnen verbeteren.

Dit idee is het onderzoeken waard. Gelet op de huidige bevoegdheidsverdeling – die het de gewesten mogelijk maakt om de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toe te kennen – is de realisatie ervan wellicht mogelijk. Het impliceert wel dat het personeel van de cel onder het gezag zou werken van de procureur des Konings. Dan wordt wel een wat ambigue situatie geschapen. De personeelsleden zijn terzelfder tijd immers ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap. Gelet op het feit dat de voor- en nadelen van deze optie toch grondiger moeten worden onderzocht, de eventuele juridische uitwerking van het idee daarna nog tijd zou vergen, en de eventuele invoering via decretale bepalingen ervan geen weerslag heeft op de overige bepalingen van het voorliggend decreetsvoorstel maar op zichzelf kan staan, wordt er de voorkeur aan gegeven om het gevraagde onderzoek op een later tijdstip uit te voeren.

Ten tweede meent de Raad uit het tekstvoorstel te kunnen afleiden dat, in tegenstelling tot de tekst van het bestuursakkoord tussen gewest, provincies en gemeenten van 25 april 2003, de provincies toch substantiële handhavingstaken toegewezen krijgen. Dit is evenwel niet de bedoeling. Voor meer informatie terzake wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking van het ontworpen artikel 8.2.1, 2°.

De Raad doet verder suggesties voor flankerend en aanvullend beleid. Hij pleit met name voor een goede begeleiding van de toezichthoudende ambtenaren bij de invoering van eventuele nieuwe instrumenten (onder andere via het geven van opleidingen). Hij wijst er eveneens op dat aanvullend beleid nodig is op het vlak van de organisatie van de handhaving en het federaal vervolgingsbeleid (onder andere meer toezichthoudende ambtenaren om controles op bedrijven uit te voeren zowel op gewestelijk als gemeentelijk niveau, voldoende mensen en middelen bij de parketten om werk te maken van een vervolgingsbeleid inzake milieurecht). Deze suggesties kunnen evenwel niet leiden tot decretale aanpassingen.

De SERV stelt vast dat het voorliggende voorstel een fundamentele hertekening inhoudt van het handhavingsbeleid. Omdat de voorziene adviestermijn niet toeliet een advies ten gronde uit te brengen, beperkt de SERV zich tot eerste bemerkingen.

De SERV vindt een doelmatige en efficiënte handhaving op het terrein noodzakelijk. Daarnaast kan het handhavingsbeleid ernstige sociale en/of economische consequenties hebben voor de betrokkenen. Een billijke wetgeving is in dit verband belangrijk.

De Raad steunt enkele belangrijke in het tekstvoorstel genomen opties zoals:

– de integratie, vereenvoudiging en harmonisatie van de handhavingsbepalingen uit de milieuregelgeving omdat dit meer eenheid en duidelijkheid in de regelgeving en een doeltreffende en doelmatige handhaving eenvoudiger maakt;

– de aandacht voor het preventief karakter van het toezicht (bijvoorbeeld de mogelijkheid voor toezichthouders om raadgevingen te formuleren wanneer zij vaststellen dat een inbreuk dreigt);

– de grotere rol voor de administratieve handhaving van de milieureglementering; naast administratieve maatregelen komen er ook administratieve geldboeten; de introductie van het regularisatiebevel en de bestuurlijke transactie geeft de administratie meer mogelijkheden om een gepaste sanctie te treffen;

– de inspanningen die geleverd worden om de rechtsbescherming te garanderen (expliciete vermelding van de proportionaliteitseis, duidelijke omschrijving van de bevoegdheden van de toezichthouders; systematisch voorzien van het hoger beroep).

De SERV vraagt zich af of door de integratie van de verschillende handhavingsregels in één decreet de proportionaliteit van de sanctiebepalingen gegarandeerd wordt. Verderop in het advies meent de Raad dat conform het proportionaliteitsbeginsel op een gepaste manier met de toezichtsrechten moet worden omgegaan. De Raad vraagt zich eveneens af of de verschillende strafmaten voldoende in proportie staan tot de misdrijven en inbreuken (bijvoorbeeld het maximum van de alternatieve administratieve boete).

Het tekstvoorstel is op dit vlak een flinke stap vooruit om verschillende redenen:

– Het principe wordt, in tegenstelling tot de huidige situatie, verwoord in het tekstvoorstel. Artikelen 8.2.7, eerste lid, en 8.4.3 verwoorden het principe respectievelijk wat betreft het gebruik dat wordt gemaakt van toezichtsrechten en wat betreft de uitoefening van sanctiebevoegdheden in het kader van de bestuurlijke afhandeling. In de memorie van toelichting wordt bij de bespreking van de verschillende toezichtsrechten geregeld gewezen op de implicaties van het proportionaliteitsbeginsel. De laatste bepaling stipt aan dat de proportionaliteitseis geldt in drie opzichten: a) voor de beslissing om al dan niet een sanctie op te leggen; b) bij de selectie voor een bepaald type sanctie; en c) bij het bepalen van de sanctiemodaliteiten (onder andere strafmaat). In de toelichting bij artikel 8.4.3 wordt daarbij aangestipt dat niet enkel rekening moet worden gehouden met wat men zelf reeds heeft gedaan. Ook sancties opgelegd door andere bestuursorganen horen in de proportionaliteitsafweging een plaats te krijgen.

– Specifiek wat betreft de proportionaliteit inzake instrumentenkeuze biedt het tekstvoorstel belangrijke voordelen. Immers, wanneer alle verschillende alternatieven zijn gebundeld in één tekst, bevordert dit het overzicht en zo ook de keuze van het meest geschikte handhavingsmiddel.

– Het maximumbedrag van de alternatieve bestuurlijke geldboete staat in relatie tot de hoogte van de strafrechtelijke boeten. Het gelijkheidsbeginsel staat overigens niet toe dat voor gelijkaardige inbreuken, enorme verschillen in de boetebedragen worden voorzien in de regelgeving.

Verder mag niet uit het oog worden verloren dat het strafrecht de strafrechter in vele gevallen een ruime beoordelingsmarge en beleidsvrijheid laat, bijvoorbeeld op het vlak van de strafmaat. De strafrechter is het gewoon om hiermee om te gaan. De juridische literatuur wijst dit uit. Doorgaans leggen rechters strafboetes op die ver onder de mogelijke maxima blijven (Zie C. BILLIET en S. ROUSSEAU, De hoogte van strafrechtelijke boetes. Een rechtseconomische analyse van de milieurechtspraak (1990-2000) van het Hof van Beroep te Gent, Tijdschrift voor Milieurecht, 2003, afl. 2, p. 120-134).

De SERV wijst erop dat het handhavingsprogramma effectief moet worden uitgevoerd en openbaar moet zijn, opdat het preventief zou werken.

Deze opmerking is terecht. Ze wordt bevestigd door rechtseconomisch onderzoek (CES, KULeuven). Overeenkomstig het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur van 26 maart 2004 (BS 1 juli 2004), is het evenwel de bedoeling om dergelijke programma's openbaar te maken. Artikel 15, §1, 9°, van het decreet luidt als volgt:

"De in artikel 4 genoemde milieu-instanties wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet

opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen:

(…)

9° de vertrouwelijkheid van het handelen van een milieu-instantie, voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;

(…)".

De toelichting bij het parallelle artikel 14, 5°, legt uit hoe deze bepaling moet worden geïnterpreteerd: "*In het voorliggende decreet kan de "vertrouwelijkheid van het handelen van een bestuursinstantie" slechts ingeroepen worden in drie specifieke situaties. De vertrouwelijkheid van het handelen moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van één van drie volgende overheidstaken:*

– *de uitoefening van de administratieve handhaving;*

– *de uitvoering van een interne audit;*

– *de politieke besluitvorming.*

In het decreet is uitdrukkelijk bepaald dat deze vertrouwelijkheid noodzakelijk moet zijn voor de vermelde situaties. Zo zal bv. een inspectieplan niet aan de openbaarheid worden onttrokken indien geoordeeld wordt dat het administratieve handhavingsbeleid hiermee niet in het gedrang komt, a fortiori indien hiervan een preventief effect wordt verwacht." (*Parl. St*. Vl. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 29-30).

De vraag rijst of de taakverdeling tussen het strafrechtelijke en administratieve apparaat voldoende vastgelegd is in het tekstvoorstel.

De taakverdeling vertrekt vanuit het onderliggende handhavingsmodel dat is verwoord in de toelichting. Toezicht, bestuurlijke handhaving en bestuurlijke veiligheidsmaatregelen zijn voor het bestuur, strafrechtelijke afhandeling is voor het strafrechtelijk apparaat. De misdrijven die in voorkomend geval kunnen worden afgehandeld door bestuurlijke boeten en deze die gedepenaliseerd zijn, worden door de Vlaamse Regering aangeduid (zie artikelen 8.3.7 en 8.4.77, tweede lid). Het moet nadien gebeuren per materie waarvoor de aansluiting wordt gemaakt bij dit voorstel.

De SERV meent dat het hem voorgelegde voorstel expliciet de mogelijkheid moet uitsluiten dat voor eenzelfde feit na een strafrechtelijke veroordeling ook een administratieve sanctie wordt opgelegd. Artikel 8.4.84, §1, tweede lid, regelt deze situatie reeds expliciet. Deze bepaling houdt in dat, alleen wanneer het openbaar ministerie van strafvervolging afziet of verzuimt binnen de gestelde termijn van zijn beslissing kennis te geven, de bevoegde ambtenaar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan opleggen.

De Raad is van oordeel dat het onderscheid tussen een inbreuk enerzijds en een misdrijf anderzijds niet duidelijk is maar wel van belang is voor de vraag wie bevoegd is voor de verdere afhandeling, namelijk de administratie dan wel de rechter.

Deze stelling gaat evenwel uit van een verkeerde inschatting van de twee begrippen. Artikel 2 voegt een punt 27° toe aan artikel 1.1.2, §1, DABM dat een definitie bevat van het begrip inbreuk. Dit is namelijk "*een feit dat in strijd is met één of meer wettelijke voorschriften […]*". In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 wordt aangegeven dat dit begrip uitsluitend een factueel, materieel, criterium hanteert. In tegenstelling tot het begrip "misdrijf", ontbreekt het moreel criterium (schuld of verwijtbaar gedrag) hier volkomen. Het begrip "inbreuk" is dus breder dan het begrip "misdrijf". Een misdrijf zal steeds een inbreuk zijn maar een inbreuk is niet noodzakelijk een misdrijf. Het inbreukbegrip staat centraal in de bestuurlijke sanctionering, die in hoofdorde probleemoplossend gericht is. Schuld is in dit handhavingsspoor slechts een perifere bekommernis. Hieruit volgt dat het begrip niet van belang is voor de taakverdeling tussen bestuur en rechter. Deze taakverdeling volgt enerzijds uit het instrumentarium (hoofdzakelijk probleemoplossend versus hoofdzakelijk straffend) en anderzijds uit het voornemen om in uitvoeringsbesluiten de inbreuken aan te duiden die kunnen worden afgehandeld met een transactie of met een exclusieve bestuurlijke boete en uit de "non bis in idem"-regel in artikel 8.4.84, §1, tweede lid.

De overheid moet er, aldus de SERV, over waken dat een duidelijk onderscheid behouden blijft tussen toezicht en opsporing.

Artikel 2, dat een punt 27° invoegt in artikel 1.1.2, §1, DABM definieert een "toezichtopdracht" als een "taak toegewezen krachtens dit decreet strekkende tot toezien op de naleving van bepaalde milieuwetgeving". De artikelsgewijze toelichting stipt daarbij aan dat het toezicht dus niet het opsporen en vaststellen van misdrijven betreft. Overigens is het onderscheid tussen toezicht en opsporing een gemeenrechtelijke kwestie. De eveneens door de SERV gevraagde voorbereiding van de toezichthouders op hun taak kan niet decretaal worden geregeld. Het is een kwestie van flankerend of aanvullend beleid.

Hoewel de Raad voorstander is van een veralgemeende beroepsmogelijkheid hogerop in de bestuurskolom voor alle bestuurlijke sancties, vraagt hij zich af of het handhavingscollege hiervoor wel het goede instrument is. Hij vindt het essentieel dat de op te richten beroepsinstantie volledig ingebed wordt in de administratie, er onafhankelijk van kan opereren en bemand wordt met zowel technisch als juridisch geschoolden.

Er kan aangesloten worden bij de visie die de SERV hier vertolkt. De aan de SERV voorgelegde tekst staat de uitwerking van deze visie evenwel op geen enkele manier in de weg. Zo zegt het huidige artikel 8.8.2 niets over de samenstelling van het college. Deze opmerking van de SERV geeft dan ook geen aanleiding tot een tekstwijziging. Ze moet worden meegenomen op het moment dat het handhavingscollege verder vorm krijgt.

De SERV heeft kritiek op het verzoek tot sanctionering en pleit integendeel voor een verzoek tot onderzoek dat de derde-belanghebbende een kanaal geeft om de overheid aan te spreken inzake de handhaving van het milieubeleid, naar analogie met het klachtenrecht voor de bestuursinstellingen. Dit betekent ook dat de overheid verplicht moet worden om te reageren op de vraag van de derde-belanghebbende door de zaak te onderzoeken, aldus de SERV.

Het voorstel en de toelichting werden aangepast om tegemoet te komen aan deze aanbeveling.

Verder vindt de SERV dat er duidelijke criteria nodig zijn om uit te maken welke inbreuken al dan niet aanleiding kunnen geven tot een bestuurlijke transactie.

Het belangrijkste criterium terzake zit evenwel vervat in artikel 8.4.94. Dit artikel bepaalt dat een transactie niet kan worden ingevoerd voor ernstige inbreuken omdat het een afhandelingsbevoegdheid betreft "*voor inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld*". Gelet op het feit dat nog geen concreet onderzoek is gedaan naar de mogelijke toepassing ervan, is het wat voorbarig om meer gedetailleerde criteria op te nemen in het decreetsvoorstel. De toelichting, evenals de tekst van en de filosofie achter het voorstel, bieden in dit verband evenwel bijkomende informatie. Eerst en vooral zal, telkens voor een bepaald onderdeel van het milieurecht met een eigen handhavingsregeling wordt beslist om aan te sluiten bij het voorliggende decreetsvoorstel, een inventaris moeten worden gemaakt van de bestaande delictsomschrijvingen. Vervolgens moet worden geselecteerd welke inbreuken in aanmerking komen voor afhandeling middels een bestuurlijke transactie (zie de toelichting bij artikel 8.1.1). Daarbij moet telkens voor ogen worden gehouden dat er drie grote categorieën bestaan, namelijk a) de inbreuken die voor strafvervolging in aanmerking komen, b) de inbreuken die onder bepaalde voorwaarden niet voor strafvervolging in aanmerking komen (systeem alternatieve bestuurlijke geldboeten) en c) de inbreuken die helemaal niet voor strafvervolging in aanmerking komen (inbreuken die worden afgehandeld met exclusieve bestuurlijke geldboeten of met een bestuurlijke transactie).

Het onderscheid tussen aanmaning en regularisatiedwang lijkt onvoldoende afgelijnd, aldus de SERV.

Er is nochtans een groot verschil tussen de twee instrumenten. Op diverse plaatsen in de toelichting (zie II. Krachtlijnen van het tekstvoorstel - E. Kosteffectiviteit; Hoofdstuk IV: De bestuurlijke afhandeling - A. Het instrumentarium; toelichting bij artikel 8.4.7) worden elementen aangereikt. De aanmaning is geen rechtshandeling, ze heeft geen eenzijdig verplichtend karakter. Het is niet meer dan een dringend verzoek om een inbreuksituatie in orde te stellen. Omdat een aanmaning geen sanctie is, hoeven de procedures die bij een sanctie horen niet te worden bepaald en hoeven ze geen toepassing te vinden. In die zin is een aanmaning erg kosteffectief. Regularisatiedwang is een rechtshandeling.

Artikel 8.4.50 van het tekstvoorstel voorziet geen regeling voor goederen die zijn vernietigd omdat het bezit ervan in strijd zou zijn met de wet maar waarvan achteraf blijkt dat dit bezit niet of niet langer in strijd was met de wet, aldus de SERV.

Voor deze problematiek biedt de aansprakelijkheidswetgeving (onder andere artikel 1382 Burgerlijk Wetboek) evenwel een algemene regeling. Er is geen behoefte aan een specifieke regeling.

Artikel 8.4.79 van het tekstvoorstel voorziet dat de maximumbedragen van de administratieve boetes verdubbelen wanneer er binnen drie jaar een nieuwe inbreuk plaatsvindt. De SERV pleit ervoor om te specificeren dat het hierbij moet gaan om een analoge inbreuk.
Het begrip "analoge inbreuk" is evenwel erg moeilijk te omschrijven. De invoering ervan zou daarom rechtsonzekerheid scheppen. In het kader van de handhaving moet dit absoluut vermeden worden.

Op aangeven van de SERV werd afgezien van het gebruik van het begrip 'begunstigingstermijn'.

Eveneens op verzoek van de SERV, die meende dat de invoering van een dossiertaks bij de administratieve beroepsprocedure de rechtsgang niet mag belemmeren, werd het bedrag van de voorziene dossiertaks verlaagd. Tevens werd van de gelegenheid gebruik gemaakt om – om redenen van uitvoerbaarheid – het bedrag te uniformiseren. Er wordt toch vastgehouden aan het principe van de dossiertaks als buffer tegen misbruik van de (beroeps)mogelijkheden.

Flankerend beleid

Bij het aanwijzen van de toezichthoudende ambtenaren moet de overheid waken over een duidelijke en efficiënte taakverdeling tussen de verschillende diensten belast met het toezicht op de milieureglementering.

De concrete taakverdeling inzake toezicht (zie artikelen 8.2.1 en 8.2.2) dient inderdaad te worden vastgelegd in uitvoeringsbesluiten. Deze legistieke aanpak is aangewezen. Het is de klassieke aanpak die wordt toegepast in de milieuwetgeving sedert 1946 (ARAB). De bestuurlijke organisatie is te veel aan evolutie onderhevig om in decreten vervat te zijn (zie onder andere het proces Bestuurlijk Beleid). Bovendien voorziet het tekstvoorstel in een systeem van toetreding (zie hiervoor). Het is momenteel niet duidelijk welke stukken wetgeving met toepassing van deze bepalingen zullen worden gehandhaafd. Aldus is het niet mogelijk nu reeds taken toe te wijzen.

De Raad stelt terecht vast dat het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om bij bepaalde lichte overtredingen administratieve maatregelen op te leggen zónder dat daarnaast aangifte wordt gedaan aan de gerechtelijke instanties. Eveneens terecht wijst de Raad erop dat de inbreuken die kunnen worden afgehandeld met een transactie of met een exclusieve bestuurlijke boete nog moeten worden aangeduid in uitvoeringsbesluiten. Dit is inherent aan de gevolgde werkwijze (zie hoger).

De SERV meent dat de tekst ten onrechte niets vermeldt over de procedures bij eventueel misbruik van toezichtbevoegdheden.

Deze stelling is onterecht. Het gemene recht is hier van toepassing (ambtenarenstatuut en tuchtrecht, aansprakelijkheidsrecht, op strafrechtelijk vlak de regeling inzake het weren van onregelmatig ingewonnen bewijsmateriaal enzovoort). Er is geen enkele reden om voor het milieurecht specifieke bepalingen uit te vaardigen.

Ander relevant beleid

De SERV vraagt aandacht voor andere randvoorwaarden van een goede handhaving, zoals:

– een behoorlijke kwaliteit van de milieureglementering;

– verhoogde aandacht voor het preventief optreden (onder andere openbaarmaking en effectieve uitvoering van het handhavingsprogramma);

– en degelijke organisatie van het handhavingsapparaat; toezicht, controle en opsporing moeten verzekerd zijn en de administratie en de gerechtelijke instanties moeten naar behoren kunnen functioneren; dit vereist onder meer een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende diensten met handhavingsfuncties, een goed georganiseerd overleg en samenwerking tussen deze diensten, voldoende bijscholings- en opleidingsmogelijkheden, en dergelijke. De

vraag rijst of de organisatie van de administratieve overheden aangepast is aan de nieuwe mogelijkheden inzake administratieve afhandeling die het 'voorontwerp van decreet' aan deze overheden toekent;

– een efficiënte inzet van de beschikbare handhavingscapaciteit. Zo is een evenwichtige combinatie nodig van externe controle en zelfcontrole die mede bepalend moeten zijn voor de frequentie en de diepgang van het overheidstoezicht, de omvang en de frequentie van de meet- en rapportageverplichtingen, de controlemogelijkheden van derden, en dergelijke.

In dit verband weze aangestipt dat om grondwettelijke redenen de organisatie van de entiteit handhaving, die wordt voorzien in het departement, niet decretaal kan worden geregeld. Dit volgt eveneens uit het decreet Bestuurlijk Beleid.

V. Ten geleide

De titel Handhaving en veiligheidsmaatregelen omvat, zoals reeds vermeld, acht hoofdstukken. Met het oog op een goede leesbaarheid van de artikelsgewijze bespreking van de titel, volgt hier een inhoudstafel:

Hoofdstuk I **Inleidende bepalingen (artikelen 8.1.1 tot 8.1.6)**

Afdeling 1 Definities en toepassingsgebied (artikelen 8.1.1 en 8.1.2)

Afdeling 2 Aspecten van het handhavingsbeleid (artikelen 8.1.3 tot 8.1.6)

Hoofdstuk II **Toezicht (artikelen 8.2.1 tot 8.2.16)**

Hoofdstuk III **Strafrechtelijke afhandeling (artikelen 8.3.1 tot 8.3.17)**

Afdeling 1 Algemene bepalingen (artikelen 8.3.1 en 8.3.2)

Afdeling 2 Materiële strafbepalingen (artikelen 8.3.3 tot 8.3.8)

Afdeling 3 Bijkomende straffen (artikel 8.3.9 tot 8.3.12)

Afdeling 4 Maatregelen (artikelen 8.3.13 tot 8.3.16)

Afdeling 5 Dwangsom en uitvoering (artikel 8.3.17)

Hoofdstuk IV **Bestuurlijke afhandeling (artikelen 8.4.1 tot 8.4.101)**

Afdeling 1 Algemene bepalingen (artikelen 8.4.1 tot 8.4.15)

Onderafdeling 1: Basisbepalingen

Onderafdeling 2: Gemeenschappelijke procedurebepalingen

Onderafdeling 3: Aanmaning

Onderafdeling 4: Verzoek tot onderzoek

Onderafdeling 5: Bijstand van de politie

Afdeling 2 Regularisatiebevel (artikelen 8.4.16 tot 8.4.28)

Onderafdeling 1: Basisbepalingen

Onderafdeling 2: Procedure voor het opleggen van een regularisatiebevel

Onderafdeling 3: Wijziging en opheffing van een regularisatiebevel

Afdeling 3 Stakingsbevel (artikelen 8.4.29 tot 8.4.36)

Onderafdeling 1: Basisbepalingen

Onderafdeling 2: Procedure voor het opleggen van een stakingsbevel

Onderafdeling 3: Verval van een stakingsbevel

Afdeling 4 Bestuursdwang (artikelen 8.4.37 tot 8.4.54)

Onderafdeling 1: Basisbepalingen

Onderafdeling 2: Procedure tot aanzegging van bestuursdwang

Onderafdeling 3: Uitvoering van bestuursdwang

Onderafdeling 4: Wijziging en opheffing van een beschikking tot aanzegging van bestuursdwang

Afdeling 5 Schorsing en opheffing van machtigingen (artikelen 8.4.55 tot 8.4.74)

Onderafdeling 1: Basisbepalingen

Onderafdeling 2: Procedure voor het opleggen van een schorsing of een opheffing

Onderafdeling 3: Beëindiging van de schorsing en wijziging en opheffing van de schorsings- en de opheffingsbeschikking

Afdeling 6 Vermogenssancties (artikelen 8.4.75 tot 8.4.93)

Onderafdeling 1: Basisbepalingen

Onderafdeling 2: Procedure voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete

Onderafdeling 3: Procedure voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete

Onderafdeling 4: Inning en invordering van de bestuurlijke geldboete

Afdeling 7 Bestuurlijke transactie (artikelen 8.4.94 tot 8.4.101)

Onderafdeling 1: Basisbepalingen

Onderafdeling 2: Doen en afhandelen van een transactievoorstel

Hoofdstuk V Veiligheidsmaatregelen (artikelen 8.5.1 tot 8.5.11)

Afdeling 1 Basisbepalingen (artikelen 8.5.1 tot 8.5.5)

Afdeling 2 Procedure voor het nemen van veiligheidsmaatregelen (artikelen 8.5.6 tot 8.5.8)

Afdeling 3 Wijziging en opheffing van veiligheidsmaatregelen (artikelen 8.5.9 tot 8.5.11)

Hoofdstuk VI Uitvoeringsinstrumenten (artikelen 8.6.1 tot 8.6.12)

Afdeling 1 Bestuurlijke dwangsom (artikelen 8.6.1 tot 8.6.4)

Afdeling 2 Regularisatieplan (artikelen 8.6.5 tot 8.6.9)

Afdeling 3 Stilleggingsplan (artikelen 8.6.10 tot 8.6.12)

Hoofdstuk VII Financiële aspecten (artikelen 8.7.1 tot 8.7.6)

Afdeling 1 Dossiertaksen (artikelen 8.7.1 tot 8.7.3)

Afdeling 2 Invorderen van bedragen verschuldigd aan het bestuur (artikelen 8.7.4 tot 8.7.6)

Hoofdstuk VIII Handhavingscollege (artikelen 8.8.1 tot 8.8.4)

VI. Artikelsgewijze toelichting

HOOFDSTUK I

Inleidende bepaling

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

HOOFDSTUK II

Wijziging en aanvulling van het decreet
van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 2

De definities die in artikel 2 van dit tekstvoorstel zijn bepaald als aanvulling op de algemene begrippenlijst bepaald in artikel 1.1.2, §1, decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, zijn de volgende:

– de beschikking (artikel 1.1.2, §1, 16°);

– de machtiging (artikel 1.1.2, §1, 17°);

– de machtigingscriteria (artikel 1.1.2, §1, 18°);

– de machtigingsvoorwaarde (artikel 1.1.2, §1, 19°);

– de machtiginghouder (artikel 1.1.2, §1, 20°);

– de betekening (artikel 1.1.2, §1, 21°);

– het ontvangstbewijs (artikel 1.1.2, §1, 22°);

– een dag (artikel 1.1.2, §1, 23°);

– de definitieve beslissing (artikel 1.1.2, §1, 24°);

– de toezichthouder (artikel 1.1.2, §1, 25°);

– de hulptoezichthouder (artikel 1.1.2, §1, 26°);

– de toezichtopdracht (artikel 1.1.2, §1, 27°);

– de inbreuk (artikel 1.1.2, §1, 28°);

– de bestuurlijke sanctie (artikel 1.1.2, §1, 29°);

– de probleemverhelpende sanctie (artikel 1.1.2 §1, 30°);

– de bestuurlijke straf (artikel 1.1.2, §1, 31°);

– de veiligheidsmaatregel (artikel 1.1.2, §1, 32°);

– het MINA-fonds (artikel 1.1.2, §1, 33°).

Naar geldend recht bevat artikel 1.1.2, §1 decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid 15 definities.

De beschikking

Deze definitie is nuttig voor de definitie van onder meer het begrip machtiging, het begrip bestuurlijke sanctie en het begrip veiligheidsmaatregel. Omdat die drie begrippen thuishoren in de algemene begrippenlijst van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, moet ook het begrip “beschikking” in deze begrippenlijst worden opgenomen.

Het begrip maakt het mogelijk het onderscheid te markeren tussen een overheidsbesluit met reglementaire strekking en een overheidsbesluit met individuele strekking. Het is ontleend aan het Nederlandse bestuursrecht, waar het sedert decennia in voege is. Het Nederlandse bestuursrecht maakt een onderscheid tussen besluiten met reglementaire draagwijdte en besluiten met individuele draagwijdte. De geëigende term voor de enen is “besluit”, en voor de anderen “beschikking”. Deze begrippen zijn in 1996 ingevoegd in de Nederlandse algemene wet bestuursrecht (hierna «Awb»), een codex bestuursrecht die geleidelijk wordt uitgebouwd. Artikel 1.3.1. Awb omschrijft het begrip “besluit” als “een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling”. Artikel 1.3.2 omschrijft het begrip “beschikking” als “een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de aanvraag daarvan”. De hier voorgestelde definitie is duidelijk geïnspireerd door deze Awb-definities.

De machtiging

Het begrip “machtiging” speelt een rol in verschillende titels van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (titel V – *Bronnenbeheersing,* titel VIII – *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*,

titel IX. – *Het milieubeleidsregister*). Vandaar dat het een plaats krijgt in de algemene begrippenlijst van het decreet.

Het begrip is de verzamelterm voor de verschillende categorieën begunstigende (versus belastende) beschikkingen die voorkomen in het milieurecht, die allen op aanvraag worden verleend en allen een individuele uitzondering behelzen op een algemeen, reglementair bepaald, verbod[37]. Voorbeelden van dergelijke besluiten zijn onder meer de vergunning en de erkenning. De vergunning komt aan bod in titel V – *Bronnenbeheersing*; de erkenning wordt behandeld in titel VII – *Erkenningen* van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

Het is noodzakelijk om een verzamelterm te kiezen en te definiëren. Er bestaat in de wetgevingspraktijk inzake vergunningen, erkenningen en aanverwante beleidsinstrumenten geen eenduidig taalgebruik. Rechtsfiguren die zich bij nader toezien laten ontleden als machtigingen conform de hier gegeven bepaling, dragen de meest uiteenlopende benamingen: toelatingen, toestemmingen, machtigingen, goedkeuringen, conformiteitsattesten enzovoort. De introductie van een verzamelterm maakt het onder meer mogelijk een sluitende handhaving van al deze verschijningsvormen en varianten te organiseren (*infra*, titel VIII, onder meer de bepalingen inzake schorsing en opheffing van machtigingen).

De machtigingscriteria, de machtigingsvoorwaarden en de machtiginghouder

Deze drie begrippen vormen een aanvulling op het voorgaande. Ze maken een meer beknopte en duidelijke verwoording mogelijk van heel wat artikelen. Zoals het begrip machtiging, zijn zij nuttig voor verschillende titels van het decreet (voornamelijk de titels *Bronnenbeheersing* en *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*) en moeten zij dan ook worden opgenomen in de algemene begrippenlijst.

Vele machtigingsstelsels voorzien in criteria aan de hand waarvan een aanvraag tot machtiging moet worden beoordeeld. Zo bijvoorbeeld de inplantingsnormen op grond van artikel 20, tweede lid, Milieuvergunningsdecreet 1985: aanvragen die inrichtingen betreffen die hier niet aan voldoen, moeten worden afgewezen. Zo ook de gebruikelijke vereisten in erkenningsstelsels aangaande uitrusting, lokalen, deskundigheid van het personeel enzovoort.

Eens een machtiging is verleend, nadat eventuele machtigingscriteria hun rol hebben vervuld, kunnen er voorschriften van toepassing zijn die bij het gebruik van de machtiging moeten worden nageleefd. Haast alle machtigingsstelsels voorzien in dergelijke gebruiksvoorwaarden. Deze voorwaarden kunnen reglementair zijn bepaald. Een gekend voorbeeld van reglementair bepaalde gebruiksvoorwaarden zijn de algemene en sectorale exploitatievoorwaarden inzake milieuvergunningen bepaald in Vlarem 2. Het decreet milieuvoorwaarden van 6 februari 2004 (BS 9 maart 2004) biedt een decretale basis voor onder meer dergelijke milieuvoorschriften. De gebruiksvoorwaarden betreffende een machtiging kunnen ook op individuele schaal bepaald zijn, in de machtiging zelf. Het zijn deze laatste waarop het hier ingevoerde begrip "machtigingsvoorwaarde" betrekking heeft. De afbakening van het begrip tot de individueel geldende gebruiksvoorwaarden (versus het geheel van gebruiksvoorwaarden) is nodig om deze secundaire regelgeving te kunnen benoemen, onder meer met het oog op de handhaving ervan.

Het begrip "machtiginghouder" betreft de persoon die de titularis is van de machtiging, hetzij van bij de uitreiking, hetzij via een overdracht die gebeurde conform de desbetreffende bepalingen. Zoals gebruikelijk omvat de term "persoon" zowel natuurlijke personen als rechtspersonen (waarbij deze laatsten zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk statuut kunnen hebben). Er is in de definitie sprake van "de persoon of personen" omdat de machtigingspraktijk uitwijst dat het gebeurt dat een machtiging voor één en dezelfde activiteit door twee of meer personen gezamenlijk wordt aangevraagd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij milieuvergunningen inzake kleine familiale bedrijven, onder meer in de landbouwsector (een vader en een zoon, twee broers enzovoort).

[37] Begripsomschrijving «machtiging» en omschrijving afgeleide begrippen: o.m. C.M. BILLIET, "Instruments et techniques du droit de l'environnement: l'abécédaire méconnu", *Aménagement – Environnement*, 2000, n° spécial *Regards sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement au tournant du millénaire*, 35 – 42, inzonderheid nrs. 5 en 6; BILLIET, ROUSSEAU & PROOST (2001), nr. 21, nr. 22 en nrs. 26 – 29 ; BILLIET & ROUSSEAU (2002), nr. 11.

De betekening, het ontvangstbewijs, de dag en de definitieve beslissing

Deze vier definities zijn technische definities, met een groot belang voor de tijdsberekening in de procedures voorzien in onder meer de titel IV – *Milieueffect- en veiligheidsrapportage* en in de hier voorliggende titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*. Bovendien zijn zij onmisbaar voor de tijdsberekening in de procedures die eigen zijn aan het vergunningsregime (vergunningsprocedure en procedure voor de wijziging en aanvulling van vergunningsvoorwaarden) en aan het meldingsregime (de melding en het opleggen van nadere eisen) opgenomen in het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing*. Vandaar hun plaats in de algemene begrippenlijst van het decreet.

De begrippen "betekening", "ontvangstbewijs" en "dag" behoeven geen nadere toelichting.

De omschrijving van wat een "definitieve" beslissing is, sluit iedere discussie uit omtrent de vraag of een eventuele beslissing pas definitief is eens de beroepstermijn voor beroep bij de Raad van State verstreken is of, in het geval van een beroep dat hangende is bij de Raad van State, eens de Raad de zaak heeft beslecht. Het antwoord op de vraag is negatief. De fase van een eventueel beroep bij de Raad van State telt *niet* mee. Een beslissing is definitief van zodra een beroep hogerop in de bestuurskolom niet meer mogelijk is, hetzij omdat de termijn om in beroep te gaan is verstreken (bijvoorbeeld een vergunningsbeslissing in eerste aanleg) hetzij omdat het hoogste beroepsniveau is uitgeput (bijvoorbeeld een beslissing inzake de schorsing van een machtiging genomen in beroep door de Vlaamse Regering tegen een beslissing in eerste aanleg genomen door de bestendige deputatie).

Toezichthouder, hulptoezichthouder, en toezichtopdracht

Het centrale begrip uit deze reeks van drie begrippen is het begrip "toezichthouder". Dit begrip wordt gebruikt in ettelijke titels van het decreet: de titel *Bedrijfsinterne milieuzorg*, de titel *Bronnenbeheersing*, de titel *Erkenningen*, en de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*. Het behoeft bijgevolg een plaats in de algemene begrippenlijst van het decreet. Het begrip "hulptoezichthouder" is een begrip dat per contrast met het begrip "toezichthouder" is bepaald. Het wordt gebruikt in onder meer de titel *Erkenningen* en de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*. Ook dit begrip moet worden opgenomen in de algemene begrippenlijst van het decreet. Het begrip "toezichtsopdracht" is onlosmakelijk verbonden met de voorgaande twee en is hierom in de algemene begrippenlijst opgenomen.

Alle drie deze begrippen zijn voor ons milieurecht nieuw. De term "toezichthouder" wordt in een analoge betekenis gebruikt in de Nederlandse algemene wet bestuursrecht (AwB). De term "hulptoezichthouder" is geformuleerd per analogie met de termen hulpagent, hulpbisschop, hulpofficier, hulponderwijzer enzovoort.

Een rechtspersoon kan geen toezichthouder zijn. Een toezichthouder is ofwel een ambtenaar ofwel "een andere natuurlijke persoon". De verwachting is dat de overgrote meerderheid van personen die krachtens dit decreet als toezichthouder zullen worden aangesteld, ambtenaren zullen zijn. Een kleine fractie zal bestaan uit contractuele personeelsleden en privé-wachters (inzake natuurbehoud enkel) (*infra*, artikel 8.2.1 en bijhorende toelichting). Kenmerkend voor een toezichthouder is dat hij krachtens dit decreet is belast met een toezichtsopdracht én dat hij met het oog op de uitvoering van deze toezichtsopdracht beschikt over toezichtsrechten. De toezichtsrechten worden op uniforme wijze omschreven in artikel 8.2.6 en volgende. Het gaat om de volgende vijf bijzondere rechten: het toegangsrecht, het recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens, een onderzoeksrecht van zaken, een onderzoeksrecht van voertuigen, en een recht op ondersteuning door deskundigen. Uitsluitend toezichthouders beschikken over deze rechten.

In tegenstelling tot de toezichthouder, is de hulptoezichthouder niet noodzakelijk een natuurlijke persoon. Ook een rechtspersoon kan hulptoezichthouder zijn. Kenmerkend voor de hulptoezichthouder is dat hij krachtens dit decreet is belast met een toezichtsopdracht en dat hij met het oog op de uitvoering van deze toezichtsopdracht erkend is. Er bestaat met andere woorden een erkenningsstelsel dat, *qua* erkenningscriteria en erkenningsvoorwaarden, is afgestemd op de uitvoering van een specifieke toezichtstaak. Het grote verschil tussen de toezichthouder en de hulptoezichthouder ligt evenwel in het feit dat een hulp-

toezichthouder niet over toezichtsrechten beschikt.

De figuur van de hulptoezichthouder is ingegeven door een decennia oude wetgevingspraktijk. Sedert de jaren zeventig kent ons milieurecht het fenomeen van erkende deskundigen waaraan toezichtstaken zijn uitbesteed. Het gaat telkenmale om zeer beperkte en specifieke toezichtstaken. De scholing van deze toezichthoudende deskundigen is strak gereguleerd via een erkenningsstelsel. Ook is vaak de inhoud van de door te voeren controles strak gereguleerd. Enige *feedback* naar de administratie is georganiseerd, bijvoorbeeld door de verplichting om herhaalde niet-naleving te rapporteren. Vaak betreft dit toezicht zogenaamde confetti-bronnen: vervuilingsbronnen die puntbronnen zijn, en in die zin technisch goed controleerbaar, maar die zo talrijk zijn dat het ondenkbaar is enige handhaving te realiseren via de klassieke weg van een toezichthouder die ter plekke komt, vaststellingen doet en, in voorkomend geval, een sanctioneringsproces opstart. Een typisch voorbeeld betreft de brandertechnici, die reeds in de jaren zeventig instonden voor een toezicht op de bepalingen ter bestrijding van de luchtverontreiniging door ruimteverwarming (in essentie particuliere verwarmingsinstallaties). Zij stonden in voor een keuring bij ingebruikneming (met rapportering aan de administratie bij herhaalde onregelmatigheid) en voor jaarlijks nazicht. Uit een analyse van de ettelijke toepassingen van deskundigentoezicht die in onze wetgeving zijn gemaakt, blijken drie kenmerken: (a) de betrokken deskundigen beschikken nooit over toezichtsrechten; (b) hun aanduiding wordt gebruikelijk afhankelijk gemaakt van een erkenning met aangepaste erkenningscriteria en erkenningsvoorwaarden; (c) de vereiste erkenning kan ook door rechtspersonen worden verworven. Deze drie kenmerken zijn verwerkt in de definitie.

De idee is dit deskundigentoezicht zichtbaar te maken zodat er bewust mee kan worden omgegaan in het wetgevingsbeleid en in de overige beleidsvoering. Deze idee is niet nieuw. Zo is er reeds in 1997 door de SERV op gewezen dat met het oog op een efficiënte inzet van de handhavingscapaciteit ook het deskundigentoezicht moet worden in beeld gebracht en verrekend in de beleidsvoering (SERV–advies 1997, 7)[38].

[38] Een soortgelijke analyse is gemaakt in Nederland bij de voorbereiding van de toezichtsregeling die deel uitmaakt van de Algemene wet bestuursrecht.

Een toezichtsopdracht betreft *het toezien op de naleving van* milieuwetgeving. Het toezicht overeenkomstig dit decreet betreft dus *niet* het opsporen en vaststellen van misdrijven. Dit is een keuze. Vele bepalingen inzake toezicht omschrijven deze opdracht mede of volledig als een opsporen en vaststellen van misdrijven. De hier gekozen omschrijving van het begrip toezichtsopdracht is in overeenstemming met de basisoptie voor een toezicht dat preventief gericht is (zie hoger, de algemene toelichting).

De inbreuk

Dit begrip wordt uitsluitend gehanteerd in de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen.* Het verdient evenwel een plaats in de algemene begrippenlijst van het decreet wegens zijn relevantie voor het begrip bestuurlijke sanctie dat in deze algemene begrippenlijst thuishoort.

De wettelijke voorschriften die met toepassing van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* van dit decreet worden gehandhaafd zijn, luidens artikel 8.1.1.1 (*infra,* met bijhorende toelichting) decreetsbepalingen, bepalingen vervat in uitvoeringsbesluiten, machtigingsvoorwaarden en bepalingen vervat in bepaalde verordeningen. Een inbreuk is een feit dat in strijd is met één of meer van deze wettelijke voorschriften. Het is een bekend praktijkgegeven dat één feit verschillende wettelijke voorschriften kan schenden (cf. in strafrechtelijk vakjargon, de eendaadse samenloop). Wat de vraag betreft wanneer een feitencomplex, bijvoorbeeld een chronische schending van een lozingsnorm, één feit of meerdere feiten oplevert, ligt het voor de hand aan te sluiten bij de inzichten inzake het voortgezet misdrijf die van oudsher bestaan in het strafrecht.

Belangrijk is dat de gegeven omschrijving uitsluitend een factueel, materieel, criterium hanteert. Enig moreel criterium ontbreekt volkomen. Het begrip "inbreuk" is dus niet gelijk te schakelen met wat een "misdrijf" is. Het is breder. *Een misdrijf zal steeds ook een inbreuk zijn maar een inbreuk is niet noodzakelijk een misdrijf.* Het inbreukbegrip staat centraal in de bestuurlijke sanctionering, die in hoofdorde probleemoplossend gericht is. Schuld is in dit handhavingsspoor slechts een perifere bekommernis.

De bestuurlijke sanctie, de probleemverhelpende sanctie en de bestuurlijke straf

Het begrip bestuurlijke sanctie wordt gehanteerd in de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* en in de titel *Milieubeleidsregister* en wordt hierom opgenomen in de algemene begrippenlijst van het decreet. De probleemverhelpende sanctie en de bestuurlijke straf zijn de twee basisvarianten van de bestuurlijke sanctie. Omwille van hun inhoudelijk verband is het aangewezen de drie begrippen samen te houden.

De definitie van het begrip bestuurlijke sanctie is een *novum* voor ons milieurecht en wellicht ook voor ons bestuursrecht. De definitie bevat verschillende constitutieve bestanddelen. Het gaat om een verplichting of maatregel die *door een bestuursorgaan* is opgelegd. Dit criterium, het organieke criterium, is vanzelfsprekend cruciaal. Deze verplichting of maatregel is *bij beschikking* opgelegd. De sanctie ligt met andere woorden vervat in een geschreven beslissing die niet van algemene strekking is maar zich tot één of een paar bepaalde personen richt. De verplichting of maatregel vooronderstelt de vaststelling van *een inbreuk* en wordt *wegens die inbreuk* opgelegd. Dit is een essentiële materiële bevoegdheidsvoorwaarde. Voorts behoort het tot de eigenheid van de sanctie dat de desbetreffende bevoegdheden discretionaire bevoegdheden zijn ("*kan* worden opgelegd").

Een bestuurlijke sanctie die strekt tot het beëindigen van de inbreuk, het geheel of gedeeltelijke ongedaan maken van zijn gevolgen, en het voorkomen van een herhaling ervan, is een probleemverhelpende sanctie. De bewoordingen "die strekt tot" duiden op de primaire functie van de sanctie. *De primaire functie van een sanctie is een cruciaal uitgangspunt voor haar vormgeving.* Zo bijvoorbeeld kan de schorsing van een machtiging zowel probleemoplossend als punitief worden opgevat. Al naargelang van de functie, zullen de onderdelen van deze sanctie echter anders worden uitgebouwd. Zo bijvoorbeeld de bepalingen inzake de duurtijd van de schorsing. Bij een probleemoplossende schorsing wordt de duurtijd van de schorsing bepaald door de tijd die vereist is voor het wegwerken van de vastgestelde probleemsituatie. Bij een punitieve schorsing wordt de duurtijd van de schorsing hier niet door bepaald.

Het beëindigen van de inbreuk is een voor de hand liggende doelstelling. Zo bijvoorbeeld het stopzetten van een onvergunde exploitatie, een illegale lozing, een illegale opslag, het rooien van een beschermde vegetatie, het houden van vogels die niet in gevangenschap mogen worden gehouden enzovoort. Het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van de gevolgen van de inbreuk vertolkt de hersteldimensie van dit type sancties. Bijzonder belangrijk is het goed voor ogen te houden dat dit herstel niet op zelfstandige wijze de doelstelling kan zijn. Het startpunt is een inbreuk. Enig herstel wordt hier aan vastgehaakt: het kan slechts wegens een inbreuk en voor wat betreft de gevolgen van deze inbreuk. Dit is niet hetzelfde als een zelfstandige saneringsplicht zoals deze op grond van het Bodemsaneringsdecreet 1995. Het voorkomen van herhalingen van de inbreuk is de toekomstbeveiligende dimensie van een probleemverhelpende sanctie. Indien bijvoorbeeld de inbreuk bestaat uit het chronisch schenden van bepaalde lozingsnormen, kan een probleemverhelpende sanctie ertoe strekken het nodige te doen opdat dit niet meer zou gebeuren. De term "en" in deze opsomming mag niet worden begrepen als een term die een cumulatieve opdracht vertolkt (dat een probleemverhelpende sanctie steeds alle drie deze doelstellingen zou moeten dienen). Hij vertolkt enkel een aaneenschakeling van aan elkaar verwante mogelijkheden[39]. Of een probleemverhelpende sanctie nu één of twee of alle drie van de mogelijke deeldoelstellingen dient, is een zaak die per dossier moet worden uitgemaakt in het licht van de dossiergegevens[40].

De bestuurlijke straf is een bestuurlijke sanctie die "strekt tot" leedtoevoeging, met andere woorden primair gericht is op leedtoevoeging. De term "leedtoevoeging" is volkomen ingeburgerd in de literatuur omtrent straffen. Straffen zijn er om pijn te doen (leed toe te voegen); zij beogen niet als dusdanig enig oplossen van problemen. Wat zijn bijvoorbeeld de baten van een gevangenisstraf bij het vaststellen van een illegaal stort? De vrijheidsberoving lost niets op aan het feitelijk probleem. Wat is de baat van pijn in de portefeuille door een

39 *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse taal*, v° "en".

40 Deze toelichting geldt per analogie voor alle artikelen verderop in de tekst waar deze opsomming ook wordt vermeld (vnl. de omschrijving van de aanmaning, het regularisatiebevel en bestuursdwang, de inhoud van een schorsingsbeschikking, en de omschrijving van een transactievoorstel en de inhoud van het voorstel).

fikse boete? Ook dit lost niets op aan het feitelijk probleem. Wel bewerkstelligt een straf een individuele en generale preventie. Een probleemverhelpende sanctie, per contrast, zou er in ons voorbeeld toe strekken het afval wetsconform weg te ruimen en eventuele vervuilde grond onder en rond de ligging van het weggehaalde afval ook weg te ruimen. De enige bestuurlijke straf bepaald in dit decreet is de bestuurlijke geldboete (*infra*, artikel 8.4.1 en bijhorende toelichting).

De veiligheidsmaatregel

Ook dit begrip wordt in meer dan één titel van het decreet gebruikt (titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* en titel *Milieubeleidsregister*) en behoeft dus een plaats in de algemene begrippenlijst van het decreet

De definitie stoelt op een rechtshistorische analyse van de relatief talrijke toepassingen van de rechtsfiguur in de wetgevingspraktijk (milieuhygiënerecht en natuurbehoudsrecht). Zoals de bestuurlijke sanctie wordt de veiligheidsmaatregel opgelegd door een bestuursorgaan. De bevoegdheidsvoorwaarde is evenwel niet een inbreuk maar een ernstig risico voor mens of leefmilieu of de dreiging van een dergelijk risico. Daar waar een bestuurlijke sanctie enkel kan worden opgelegd eens er een inbreuk is, en dan ongeacht er al dan niet een ernstig risico is voor mens of leefmilieu, kan een veiligheidsmaatregel enkel worden opgelegd bij een dergelijk risico of de dreiging ertoe, en dit ongeacht er al dan niet een inbreuk is vastgesteld. Noteer dat het risico een risico is voor mens "of" leefmilieu; één van beide volstaat. Belangrijk is ook dat een veiligheidsmaatregel bij beschikking én bij besluit kan worden opgelegd. Het is inderdaad zo dat een veiligheidsmaatregel zich nu eens tot bepaalde persoon richt (bijvoorbeeld bedrijf x) en dan weer tot een min tot meer brede categorie personen (bijvoorbeeld alle inwoners van wijk zus en zo). De bevoegdheid tot het opleggen van veiligheidsmaatregelen is wezenlijk discretionair ("kan worden opgelegd").

Het MINA-fonds

Het decreet van 23 januari 1991 betreffende het MINA-fonds is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 2 februari 1991 en werd reeds bij herhaling gewijzigd.

In het MINA-fonds worden bedragen gestort die op grond van uiteenlopende titels van dit decreet aan het Vlaamse Gewest verschuldigd zijn, zoals dossiertaksen verschuldigd in toepassing van de bepalingen inzake bronnenbeheersing en diverse bedragen verschuldigd op grond van de bepalingen inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen.

Artikel 3

Deze bepaling past de redactie van de titel *Bedrijfsinterne milieuzorg* aan aan het invoeren van het begrip "toezichthouder".

Artikel 4

De definities van de begrippen "betekening", "dagen" en "ontvangstbewijs" bepaald in titel IV – *Milieueffect- en veiligheidsrapportage* worden opgeheven (wijzigingen artikel 4.1.1, §1, decreet). Deze begrippen zijn thans immers overgeheveld naar de algemene begrippenlijst van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (zie net hoger, artikel 2). Voorts worden de toezichtregeling en de strafbepaling, die ten einde de titel waren bepaald (artikelen 4.7.1 en 4.7.2), opgeheven. Gezien de nieuwe titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* worden zij overbodig.

Artikel 5

Dit artikel voegt aan het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid een nieuwe titel toe: titel VIII – *Handhaving en veiligheidsmaatregelen.*

Zoals hogerop reeds is vermeld, omvat deze titel acht hoofdstukken:

– Hoofdstuk I – Inleidende bepalingen;

– Hoofdstuk II – Toezicht;

– Hoofdstuk III – Strafrechtelijke afhandeling;

– Hoofdstuk IV – Bestuurlijke afhandeling;

– Hoofdstuk V – Veiligheidsmaatregelen;

– Hoofdstuk VI – Uitvoeringsinstrumenten;

– Hoofdstuk VII – Financiële aspecten;

– Hoofdstuk VIII – Handhavingscollege.

Hoofdstuk I: Inleidende bepalingen

Het hoofdstuk *Inleidende bepalingen* behandelt de volgende onderwerpen:

– het toepassingsgebied van de titel en de erbij horende definities (artikelen 8.1.1 en 8.1.2);

– diverse aspecten van het handhavingsbeleid (artikelen 8.1.3 tot 8.1.6).

Artikel 8.1.1

Artikel 8.1.1 is een uiterst belangrijk artikel. Het bepaalt het toepassingsgebied van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen.*

Vermits dit tekstvoorstel een onderdeel vormt van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid is het evident dat het toepassing moet vinden voor de handhaving van dit decreet, zijn uitvoeringsbesluiten en de machtigingen die krachtens deze wetgeving zijn verleend en voor de veiligheidsmaatregelen dienaangaande.

Wat de overige regelgeving betreft die deel uitmaakt van ons milieuhygiënerecht en natuurbehoudsrecht, regelgeving waarvoor de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* ook bedoeld is, wordt de titel van toepassing gemaakt door een wijziging van de desbetreffende wetten of decreten. De daar bestaande handhavingsbepalingen moeten worden opgeheven, er moet een bepaling worden ingevoegd die stelt dat de handhaving van de wet/het decreet, de bijhorende uitvoeringsbesluiten en de machtigingen die krachtens deze wetgeving zijn verleend, gebeurt met toepassing van titel VIII – *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, en er moet een selectie gebeuren van de niet-strafbare inbreuken, inzonderheid deze die in aanmerking komen voor afhandeling middels een bestuurlijke transactie. Aldus kunnen bijvoorbeeld het Afvalstoffendecreet 1981, het Mestdecreet 1991, het Bosdecreet 1990, het Natuurbehoudsdecreet 1997 enzovoort de aansluiting maken bij de hier bepaalde handhavingsregeling. Belangrijk is dat de aansluiting kan worden beperkt. De titel is immers slechts van toepassing "voorzover" de wet of het decreet in kwestie hierin voorziet. Een tijdelijke beperking kan worden doorgevoerd, omdat praktische redenen nopen tot een stapsgewijze overgang naar de nieuwe regeling (bijvoorbeeld eerst de bepalingen inzake toezicht, en vervolgens deze inzake bestuurlijke afdoening en veiligheidsmaatregelen). Een beperking kan ook op blijvende wijze worden bepaald wegens specifieke deelaspecten van de betrokken wetgeving. Zo bijvoorbeeld is het denkbaar dat de regeling inzake ambtshalve saneringen op grond van het Bodemsaneringsdecreet 1995 noopt tot een uitsluiting van de mogelijkheid tot bestuursdwang (*infra,* artikel 8.4.37 en volgende, en bijhorende toelichting), een bestuurlijke sanctie voorzien in deze titel.

Een regeringsbesluit moet bepalen voor welke verordeningen de hier ontworpen handhavingsregeling van toepassing is. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren voor de EMAS-verordening.

Dit artikel creëert de mogelijkheid dat de hier ontworpen handhavingsregeling niet enkel bedoeld is voor de handhaving van de regelgeving die bepaald is bij of krachtens het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid maar ook voor de handhaving van het overige Vlaamse milieuhygiënerecht en het natuurbehoudsrecht.

De voorgestelde aanpak is geïnspireerd door de Nederlandse Wet milieubeheer van 1993, waarbij de Nederlandse wetgever precies voor dezelfde uitdaging stond als de Vlaamse wetgever van vandaag. De wet milieubeheer 1993 is zoals het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid een aanbouwtekst. De aldaar ingevoegde handhavingsregeling moest echter ook gelden voor milieuwetgeving die niet in de wet was opgeno-

men. De voordelen van de gekozen oplossing liggen op verschillende vlakken. Een erg belangrijk voordeel is dat voor ieder wetgevingsgeheel (wet of decreet en bijhorende uitvoeringsbesluiten) met gepaste zorg de aansluiting kan worden gemaakt bij de voorliggende handhavingsregeling. Zo kan gepaste zorg gaan naar de opheffingsbepalingen die per wetgevingsgeheel vereist zijn en naar de selectie van de inbreuken die niet langer strafbaar zouden zijn (*infra*, artikelen 8.4.75 en 8.4.94 en bijhorende toelichting). Er is niet één *tabula rasa*-moment maar een geleidelijk proces. Gezien het grote belang van de handhaving in de beleidsvoering, is zorgvuldigheid in de overstap van de ene handhavingsregeling naar de andere absoluut noodzakelijk. Een ander voordeel van deze benadering is dat zij coherent is ten opzichte van. de codificatie-optie die de basis vormt voor het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid als aanbouwdecreet.

Een andere aanpak is gehanteerd in de Brusselse Handhavingsordonnantie van 1999. Het toepassingsgebied van de ordonnantie is afgebakend door een opsomming van de wetten en ordonnanties inzake milieuhygiëne en natuurbehoud waarop de handhavingsregeling van toepassing is. De opsomming is een eerste keer aangevuld bij wijzigingsordonnantie van 2001. De situatie waarin de Brusselse wetgever zich bevond, was niet identiek aan deze waarin de Vlaamse wetgever zich bevindt. De Brusselse handhavingsregeling is een losstaande regeling. Zij vormt geen onderdeel van een bredere tekst zoals het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid.

De oplossing die eruit zou bestaan om te bepalen dat de handhavingsregeling van toepassing is op "alle wetgeving inzake milieuhygiëne en natuurbehoud", "tenzij de navolgende" (waarop een lijst volgt van wetten en decreten die, samen met hun uitvoeringsbesluiten, niet inbegrepen zijn) moet worden afgewezen. Deze benadering komt niet tegemoet aan fundamentele rechtsstatelijke eisen, inzonderheid het legaliteitsbeginsel.

Artikel 8.1.2

Het begrip "derde-belanghebbende"

Dit begrip bepaalt in belangrijke mate de plaats van de burgerbevolking in het handhavingsproces. Het is dan ook een belangrijk begrip.

De definitie is ongeveer identiek aan de definitie van het begrip derde-belanghebbende in het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing*. Wegens relevante verschillen in de wetgevingscontext, is het niet mogelijk om een identieke definitie te hanteren. Bij ontstentenis van die mogelijkheid, is het aangewezen een definitie te bepalen die zo nauw mogelijk aansluit bij de definitie bepaald in het kader van de bronnenbeheersing. Dit geeft de meest consequente regeling die haalbaar is. De definitie in het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing* is in belangrijke mate geïnspireerd door de wijziging van de definitie van de derde-belanghebbende in het Milieuvergunningsdecreet 1985, opgenomen in het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (BS 1 juli 2004). Dit decreet, dat onder meer de openbaarheid van milieu-informatie betreft, voert de genoemde wijziging door om gevolg te geven aan het Verdrag van Aarhus.

Er zijn twee categorieën derden-belanghebbenden.

– Een eerste categorie omvat alle personen (natuurlijke of rechtspersonen) die tengevolge van de inbreuk rechtstreeks nadeel kunnen ondervinden. Het criterium "rechtstreeks nadeel kunnen ondervinden" is bepalend. De rechtspersonen kunnen andere bedrijven zijn, vzw's met de meest uiteenlopende doelstellingen (bejaardenzorg, toneelbeoefening, jeugdverenigingen enzovoort). Is aan het criterium van het rechtstreekse nadeel voldaan, zijn zij derde-belanghebbende.

– Een tweede categorie betreft uitsluitend rechtspersonen die zich de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben gesteld. Dit doel moet statutair bepaald zijn. Bovendien moeten zij ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid bezitten. Tenslotte moeten zij in hun statuten het grondgebied hebben omschreven tot waar hun bedrijvigheid zich uitstrekt (net één natuurreservaat, de gemeente, een regionaal landschap, het gewest enzovoort). Is cumulatief aan alle drie deze voorwaarden voldaan, is de rechtspersoon "derde-belanghebbende".

  Het criterium van drie jaar rechtspersoonlijkheid wijkt af van de definitie in het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing*, waar vijf jaren worden vereist. Het is ingegeven door de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu. Het zou niet

opgaan dat een milieuvereniging in het kader van deze wet na drie jaren kan optreden en in het kader van dit decreet pas na vijf jaar.

Artikel 8.1.3

De decretale bepalingen inzake de vergunningsplicht en de meldingsplicht zijn, in de huidige stand van de wetgeving, de bepalingen vervat in het Milieuvergunningsdecreet 1985 en zijn uitvoeringsbesluiten (voornamelijk Vlarem 1 en Vlarem 2). De gemeenten staan terzake "in hoofdorde" (niet uitsluitend) in voor de ingedeelde inrichtingen en activiteiten van de tweede en de derde klasse. Deze taaktoewijzing sluit aan bij de huidige handhavingsbepalingen (zie artikel 58, 2°, Vlarem 1) en de handhavingspraktijk.

Deze bepaling bekrachtigt ook de bevoegdheidsverdeling tussen het gewest en de gemeenten, zoals afgesproken in het kerntakendebat, en vastgelegd in het bestuursakkoord tussen de Vlaamse regering, de gemeenten en de provincies in 2002.

Artikel 8.1.4

De bewoordingen "het centrale gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving" verwijzen in de huidige stand van de bestuurlijke organisatie naar een bestuurlijke eenheid die in de schoot van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is belast met het toezicht en het sanctioneren van de milieuwetgeving die door of krachtens deze titel wordt gehandhaafd. Concreet gaat het thans om de afdeling Milieu-inspectie. Zoals bekend, zal het proces "bestuurlijk beleid" ertoe leiden dat een afzonderlijk beleidsdomein Leefmilieu en Natuur zal worden opgericht. De handhavingstaken van het beleidsdomein zullen in belangrijke mate worden gebundeld in een entiteit "handhaving" die wordt voorzien in het departement van het beleidsdomein. Deze centrale handhavingsentiteit zal bevoegd zijn voor de handhaving van zowel het recht inzake milieuhygiëne als het recht inzake natuurbehoud. Met de keuze van de omschrijving "het centrale gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving" is het mogelijk de huidige situatie en haar eventuele ontwikkeling te vatten.

De rechtstreekse aanleiding tot deze bepaling is het regeerakkoord en de Impel-aanbeveling (Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 (2001/331/EG) betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten). In de Impel-aanbeveling wordt aangedrongen op een planmatige uitoefening van het toezicht. De aanbeveling bevestigt hiermee een trend die in onze huidige handhavingspraktijk bestaat. Zo stelt de afdeling Milieu-inspectie sedert een vijftal jaren jaarlijks een programma op van de handhavingsacties die het zal voeren in het komende jaar. Ook de Mestbank en de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) werken met een dergelijke planning.

De idee is dat de verplichting tot het opstellen van een jaarlijks gemeentelijk handhavingsprogamma het veralgemeend tot stand komen van een gemeentelijk handhavingsbeleid in de hand zal werken. Er is zeker geen bezwaar tegen het feit dat het jaarlijkse handhavingsprogramma wordt opgenomen in een gemeentelijk milieujaarprogramma.

Artikel 8.1.5

Het "centrale gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving" dat jaarlijks het gewestelijk handhavingsprogramma moet opstellen, is tevens belast met de supervisie. De supervisie is een meer ontwikkelde verschijningsvorm van wat thans "hoog toezicht" heet. Omdat de beoogde taakvoering niet enkel het toezicht maar ook de sanctionering bij wege van bestuurlijke sancties betreft, is gekozen voor een nieuwe term. De terugkoppeling van handhaving naar regelgeving is beleidsmatig bijzonder belangrijk. In de huidige afbakening van de supervisie ontbreekt deze dimensie volledig.

Dit artikel voorziet eveneens dat de gewestelijke toezichthoudende ambtenaren van het bovenvermelde centrale gewestelijke bestuur plaatsvervangend optreden als een gemeente "stilzit" en dus haar toezichtsopdracht niet vervult.

Artikel 8.1.6

De analyse van monsters waarvan gebruik wordt gemaakt in het kader van de handhaving, gebeurt in hiertoe erkende laboratoria. De Vlaamse Regering kan bepalen dat metingen en beproevingen die de handhaving dienen moeten gebeuren door erkende deskundigen. Monsters, metingen en beproevingen kunnen leiden tot de vaststelling van een inbreuk maar kunnen ook onmisbaar zijn in een verder stadium van het handhavingsproces, en met name om vast te stellen of een probleemverhelpende sanctie, bijvoorbeeld een regularisatiebevel of bestuursdwang, op voldoende wijze ten uitvoer is gelegd.

De strekking van deze bepaling is klassiek. Van oudsher worden erkende laboratoria ingeschakeld voor de analyse van monsters die in het kader van de toezichtsuitoefening zijn genomen. Ook erkende deskundigen worden van oudsher ingeschakeld voor metingen en beproevingen.

Hoofdstuk II: Toezicht

Beleidsmatig gezien, vervult het toezicht een dubbele functie. Een eerste functie, degene die het meest zichtbaar is, betreft het handhavingsproces als dusdanig. De tweede functie, die recent steeds meer aandacht krijgt, situeert zich op het niveau van de beleidscyclus als geheel.

Het belang van het toezicht voor de handhaving is uiterst groot.

– Een goed toezichtsbeleid heeft ontegensprekelijk een preventieve functie. Louter door zijn bestaan voorkomt het dat overtredingen worden begaan.

– Voorzover overtredingen worden begaan, is het essentieel dat deze aan het licht zouden komen. Toezicht is hiertoe onmisbaar. Dit is in het bijzonder zo voor alle overtredingen die wanneer ze plaatsvinden, systematisch plaatsvinden in de beslotenheid van gebouwen en omheinde terreinen.

– De verdere handhaving door sancties (strafsancties maar ook bestuurlijke sancties) is afhankelijk van informatie. De vaststellingen verricht door toezichthouders zijn hiertoe onmisbaar.

In de beleidscyclus als geheel vormt het toezicht een belangrijke schakel tussen het wetgevingsbeleid en de toepassingspraktijk: enerzijds controleert het toezicht of de toepassing van de wetgeving voldoet aan de gestelde normen, anderzijds kan het toezicht signalen teruggeven vanuit de praktijk naar de wetgever. Met het oog op deze schakelfunctie is een goede terugkoppeling van toezicht naar beleid nodig.

Het hoofdstuk *Toezicht* omvat zestien artikelen.

Artikel 8.2.1 beantwoordt de vraag wie toezichthouder is.

Artikel 8.2.2 betreft de vraag naar de bepaling van de toezichtsopdracht van de toezichthouders.

De artikelen 8.2.3 tot en met 8.2.5 gaan op algemene wijze in op de vraag hoe de toezichthouders de hen toegewezen toezichtsopdracht uitvoeren.

De artikelen 8.2.6 tot en met 8.2.13 betreffen nog steeds de vraag hoe de toezichthouders de hen toegewezen toezichtsopdracht uitvoeren maar behandelen specifiek het instrumentarium waarover de toezichthouders hiertoe beschikken.

De artikelen 8.2.14 en 8.2.15 betreffen de situatie waar naar aanleiding van de toezichtuitoefening een inbreuk is vastgesteld: wat moet of kan er dan gebeuren in functie van een eventuele sanctionering?

Artikel 8.2.16 betreft de mogelijkheid tot bijstand van de politie bij de uitvoering van de toegewezen toezichtsopdracht in het algemeen.

Artikel 8.2.1

Deze bepaling moet het mogelijk maken de nodige toezichthouders aan te stellen voor het toezicht op de naleving van zowel het milieuhygiënerecht als het natuurbehoudsrecht. De toezichthouders zijn in hoofdorde ambtenaren: gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ambtenaren.

In zijn briefadvies van 2 oktober 2003 vraagt de MiNa-Raad zich af of uit 2° van dit artikel moet worden afgeleid dat het de bedoeling is om de provincies substantiële handhavingstaken toe te wijzen. Immers, het bestuursakkoord tussen gewest, provin-

cies en gemeenten van 25 april 2003 voorziet in geen milieuhandhavingstaken voor de provincies.

De ontworpen bepaling biedt inderdaad aan de bestendige deputatie van een provincieraad de mogelijkheid om ambtenaren en contractuele personeelsleden aan te wijzen als toezichthouders. Deze bevoegdheid houdt evenwel geen juridische verplichting in om dat te doen. Op geen enkele andere plaats in het aan de MiNa-Raad voor advies voorgelegde voorontwerp worden de provincies belast met specifieke toezichtstaken.

Gelet op het feit dat het voorstel van decreet bedoeld is als een algemene regeling voor het toezicht en de handhaving van alle regelgeving die behoort tot het beleidsdomein leefmilieu, valt niet a priori uit te sluiten dat de provincies voor welbepaalde materies behoefte hebben aan toezichthouders die moeten kunnen beschikken over (sommige) van de in het decreet opgesomde toezichtsbevoegdheden. Zo bleek tijdens het kerntakendebat dat de provincies graag over de mogelijkheid zouden beschikken om toezichthouders aan te stellen voor het toezicht op de naleving van de regelgeving in de eigen provinciale domeinen.

Het is evenwel niet de bedoeling om met dit voorstel van decreet de provincies substantiële handhavingstaken op te leggen. Dat blijkt onder meer uit de ontworpen artikelen 8.1.3 en 8.1.4. Die artikelen bepalen dat respectievelijk het gewest en de gemeente een handhavingsprogramma opstellen. Een dergelijke verplichting wordt niet opgelegd aan provincies. En dat terwijl het regeerakkoord 1999-2004 aanstipt dat "handhaving" moet gebeuren op planmatige wijze en de bedoelde artikels de vertaling zijn van deze afspraak.

In het verleden hebben de provincies echter wel taken vervuld inzake milieu-inspectie. Zo bijvoorbeeld verleende een koninklijk besluit van 1956 ambtenaren van het Antwerpse Provinciaal Instituut voor Hygiëne de bevoegdheid om binnen de grenzen van de provincie misdrijven vast te stellen tegen de toenmalige wetgeving inzake de lozing van afvalwater [41].

[41] KB 9 september 1956 houdende, ter uitvoering van de wet van 11 maart 1950 op de bescherming van de wateren tegen verontreiniging, aanwijzing van de ambtenaren en beambten bevoegd tot het vaststellen, op het grondgebied van de provincie Antwerpen, van overtredingen van het bepaalde in het ter uitvoering van die wet genomen koninklijk besluit van 29 december 1953 (*B.S.*, 21 oktober 1956).

Zowel op gewestelijk als op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien tot het aanstellen van contractuele personeelsleden als toezichthouders. Hiermee wordt aangesloten bij een bestaande praktijk. Op gemeentelijk niveau hebben contractuele personeelsleden sedert een decennium milieutaken op zich genomen, dit mede in het kader van bijzondere statuten (onder meer GECO) die einde de jaren tachtig begin de jaren negentig door de Vlaamse regering werden gefinancierd. Op het gewestelijk niveau wordt sedert een paar jaren in beperkte mate geëxperimenteerd met contractuele toezichthouders, zowel in de afdeling Milieu-inspectie als in functioneel gedecentraliseerde diensten zoals de OVAM en de VLM. Eenzelfde ontwikkeling gebeurt in de andere gewesten. Zo bijvoorbeeld voorziet de Brusselse Handhavingsordonnantie 1999 sedert 2001 uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot het aanstellen van contractuelen als toezichthouders (artikel 3, 7°, ordonnantie, huidige redactie).

In het eerste lid, 3°, wordt duidelijk gestipuleerd dat een gemeente haar toezichthoudende opdracht ook kan toevertrouwen aan een toezichthoudend ambtenaar van een intergemeentelijke vereniging of de politiezone, waarvan zij deel uitmaakt. Dat moet toelaten dat een kleinere of minder bestuurskrachtige gemeente uitvoering geeft aan haar opdracht door ze te delegeren aan een hoger bestuurlijk geheel waarvan zij deel uitmaakt.

In het natuurbehoud is de privé-wachter een oude traditie. Zo de boswachters, de jachtwachters en, meer recent, de natuurwachters. Boswetgeving, jachtwetgeving en, recenter, het Natuurbehoudsdecreet 1997 ruimen ook in hun handhavingsbepalingen uitdrukkelijk plaats in voor dit fenomeen. Zo bijvoorbeeld regelt het Bosdecreet 1990 de verbaliseringsbevoegdheid van de privéboswachters (artikel 110 decreet). Het gaat om grote aantallen wachters. Zo zijn er thans in het Vlaamse Gewest meer dan duizend jachtwachters als jachtwachter aangesteld op grond van het Veldwetboek. Het is niet mogelijk deze hulp weg te cijferen. De naleving en handhaving van het natuurbehoudsrecht zijn een diffuus gebeuren doorheen de landelijke ruimte (het "vrije veld"). De aanwezigheid van honderden privé-wachters ten velde is belangrijk om de handhavingsnoden in te vullen. Noteer dat volgens artikel 8.1.1, eerste

lid, *in fine* deze privé-wachters toezichthouder zijn die "als zodanig", dit is als toezichthouder, zijn aangewezen door de Vlaamse Regering. Het is dus prefect mogelijk om privé-wachters te hebben die geen toezichthouder zijn.

De burgemeester wordt, anders dan nu in sommige wetgeving het geval is, niet weerhouden als toezichthouder. Als toezichthouder is de burgemeester, anders dan het geval is voor het opleggen van bestuurlijke sancties, geen nuttige keuze.

De aanwijzing van gewestelijke toezichthouders is een zaak van de Vlaamse Regering. Hiermee wordt aangesloten bij wat gebruikelijk is. Ook nu gebeurt de aanstelling van gewestelijke toezichtsambtenaren in regel in uitvoeringsbesluiten (regeringsbesluiten en, aanvullend, ministeriële besluiten). Met de keuze van de bestendige deputatie en het college van burgemeester en schepenen als bevoegd voor de aanwijzing van provinciale respectievelijk gemeentelijke toezichthouders werd deze lijn doorgetrokken.

In het vierde lid van dit artikel wordt een overgangsbepaling ingeschreven zodat bestaande gemeentelijke toezichthoudende ambtenaren in elk geval bevoegd blijven.

In het vijfde lid van dit artikel wordt een grondslag voorzien voor steun vanwege het gewest voor de opleiding en vorming van gemeentelijke toezichthoudende ambtenaren, zoals overeengekomen in het kerntakendebat en vastgelegd in het bestuursakkoord tussen de Vlaamse Regering, de gemeenten en de provincies in 2002. Deze formulering is geïnspireerd op het decreet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 17), waar een vergelijkbare regeling is getroffen voor de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren.

De contractuele personeelsleden en de privé-wachters moeten beëdigd zijn. Met deze voorwaarde wordt aangesloten bij wat reeds gebeurt. Bij ontstentenis van een specifieke regeling gebeurt de beëdiging naar gemeen recht, dit is door de vrederechter (artikel 601, 1°, Gerechtelijk Wetboek).

De mogelijkheid om bij regeringsbesluit voorwaarden te stellen waaraan eventuele provinciale en gemeentelijke toezichthouders moeten voldoen, is niet nader gedetailleerd. Een voor de hand liggend gebruik van deze mogelijkheid zou zijn om bij regeringsbesluit scholingsvereisten op te leggen (basisopleiding, regelmatige bijscholing), per analogie met de scholingsvereiste die thans krachtens het milieuvergunningsstelsel geldt voor gemeentelijke Vlarem-toezichtsambtenaren.

De mogelijkheid om privé-wachters een erkenning op te leggen kan extra waarborgen bieden waar dit nuttig lijkt. Erkenningscriteria en -voorwaarden[42] kunnen een bepaalde scholing (basisopleiding, regelmatige bijscholing) opleggen. Zij kunnen bijvoorbeeld ook bepalen dat de betrokkenen niet mogen zijn veroordeeld voor jacht- en bosmisdrijven.

Binnen het kader dat in artikel 8.2.1 is bepaald, bestaan er veel mogelijkheden. De betrachting is precies geweest een kader af te bakenen waarbinnen een optimum aan mogelijkheden zou bestaan.

In de huidige stand van zaken zijn de belangrijkste categorieën gewestelijke toezichthouders de afdeling Milieu-inspectie, de afdeling Bos en groen, de afdeling Natuur, de afdeling Preventieve en sociale gezondheidszorg en ambtenaren van OVAM, VMM en VLM, met specifiek voor wat het toezicht op heffingen betreft een beroep op ambtenaren van de diensten bevoegd voor heffingen. Een dergelijke spreiding van de taken blijft tot de mogelijkheden behoren.

Het is niet nodig gebleken een parallel-bepaling in te voeren in verband met de hulptoezichthouders. Wie zij zijn, blijkt immers afdoende uit de definitie van het begrip "hulptoezichthouder".

Artikel 8.2.2

Luidens artikel 8.2.2 bepaalt de Vlaamse Regering de toezichtsopdracht van de verschillende categorieën *toezichthouders en hulptoezichthouders*. Deze bepaling impliceert dat een categorie toezichthouders of hulptoezichthouders enkel operationeel kan zijn mits een regeringsbesluit

42 Het begrip "erkenningsvoorwaarden is bepaald in het tekstvoorstel *Erkenningen* als "de materiële vereisten om een erkenning te behouden, van algemene en/of taakgerichte aard, zoals bepaald door de Vlaamse Regering en/of de bijzondere vereisten opgelegd door de Erkenningscommissie" (artikel 7.1.1, 10° tekstvoorstel). Het begrip betreft dus niet enkel de reglementair bepaalde voorwaarden, waarover het hier gaat, maar ook de voorwaarden die in de erkenning zelf worden opgenomen (zogenaamde "bijzondere erkenningsvoorwaarden").

haar toezichtsopdracht afbakent. Het artikel gaat er impliciet van uit dat de verschillende categorieën toezichthouders en hulptoezichthouders niet identieke toezichtsopdrachten zouden hebben. De bepaling gaat echter niet in op de vraag of deze toezichtsopdrachten concurrerend of exclusief moeten zijn of een beetje van het ene en van het andere. Op dit punt blijven alle mogelijkheden openstaan.

Wat de t*oezichthouders* betreft, is de bepaling ingegeven door het feit dat de voorliggende toezichtsregeling alle domeinen van milieuhygiëne en natuurbehoud moet betreffen, en dat deze materies in de huidige stand van zaken aparte administraties en eigen overheidspersoneel hebben. Zelfs met de huidige hervormingsplannen, waarbij een centrale handhavingsentiteit tot stand zou komen op het niveau van het Vlaamse Gewest, ligt een uitschakeling van dit gegeven niet in de verwachtingen. Meteen is het niet mogelijk om toezichthouders te benoemen met één algemene, onbepaalde toezichtsopdracht. Omgekeerd, is er meteen de noodzaak om voor iedere categorie toezichthouders te bepalen welke hun toezichtsopdracht is.

Met de afbakening van de toezichtsopdrachten middels regeringsbesluiten is een genuanceerde beleidsvoering mogelijk, met concurrerende en exclusieve, algemene en specifieke toezichtsopdrachten. Zo bijvoorbeeld kan de afdeling Milieuinspectie een algemene toezichtsopdracht krijgen inzake milieuhygiëne en natuurbehoud terwijl bepaalde heffingsambtenaren een concurrerende maar erg specifieke toezichtsopdracht wordt toegewezen inzake heffingsplichten, ambtenaren uit de Openbare Afvalstoffenmaatschappij en de Mestbank toezicht blijven uitoefenen inzake respectievelijk afval- en mestcriminaliteit, en toezichthouders met bijzondere scholing inzake natuurbehoud ten velde in dit specifiek domein actief blijven.

Er moet een verband worden gemaakt tussen deze bepaling en de mogelijkheid om voor een gegeven categorie toezichthouders het standaardpakket toezichtrechten in te perken (artikel 8.2.6, tweede lid). Wanneer de toegewezen toezichtsopdracht van aard is om een bepaald toezichtsrecht overbodig te maken, kan aansluitend bij de afbakening van de opdracht dit toezichtsrecht de betrokken ambtenaren worden ontzegd.

Wat de *hulptoezichthouders* betreft, wijst de wetgevingspraktijk uit dat hun toezichtsopdracht steeds specifieke deelaspecten betreft zodat een afbakening ervan onmisbaar is. Een regeringsbesluit is hiertoe geschikt. De vermelding van deze aangelegenheid in het artikel waar ook de afbakening van de toezichtsopdracht van de toezichthouders wordt geregeld, moet bijdragen tot de verrekening van het deskundigentoezicht in de organisatie van de handhavingscapaciteit.

Artikel 8.2.3

Deze bepaling maakt de band tussen de toezichtsuitoefening van een individuele toezichthouder of hulptoezichthouder en het “toepasselijke handhavingsprogramma”.

In de huidige stand van zaken is het toepasselijke handhavingsprogramma het handhavingsprogramma van de overheidsdienst waartoe een toezichthouder behoort, voorzover deze dienst een dergelijk programma heeft en dit programma onderdelen bevat die relevant zijn voor de toezichtsopdracht van de toezichthouder (“in voorkomend geval”). Zo bijvoorbeeld is het voor een toezichthouder van de afdeling Milieu-inspectie het milieu-inspectieplan van het lopende jaar. In het geval dat een dergelijk programma een onderdeel zou bevatten dat relevant is voor de toezichtsopdracht van een hulptoezichthouder, dient ook deze zijn opdracht uit te voeren rekening houdend met wat daar is voorzien.

Artikel 8.1.3 (zie hoger) bevestigt de trend naar een planmatige handhaving die onder meer is vastgelegd in de Impel-aanbeveling. Onderhavig artikel “vertaalt” artikel 8.1.3 op het niveau van de taakvoering door de individuele toezichthouders en hulptoezichthouders.

Artikel 8.2.4

Dit artikel voorziet in een legitimatieplicht. De redelijkheid van een dergelijke verplichting behoeft geen betoog. Een legitimatieplicht is reeds voorzien in enkele milieuwetten (bijvoorbeeld de toezichtsregeling inzake de waterheffingen) en bestaat sedert decennia inzake onder meer de arbeidsinspectie. Redactioneel is de bepaling geïnspireerd door de legitimatieplicht voor toezicht-

houders bepaald in de Nederlandse algemene wet bestuursrecht.

De legitimatieplicht betreft alle toezichthouders. Er wordt geen uitzondering gemaakt voor toezichthouders die, zoals bijvoorbeeld boswachters, een uniform zouden dragen. Zij geldt enkel indien om het tonen van een legitimatiebewijs wordt gevraagd. De aard van de toezichthoudende werkzaamheden brengt met zich mee dat het telkens ongevraagd moeten tonen van het legitimatiebewijs geen redelijk doel dient. Vaak zal de toezichthouder immers reeds bekend zijn bij degene ten aanzien van wie toezicht wordt uitgeoefend of zal hij zijn bezoek hebben aangekondigd. Dat ieder legitimatiebewijs wordt opgesteld volgens een model dat bij ministerieel besluit is vastgesteld, moet de herkenbaarheid ervan verhogen.

Artikel 8.2.5

Deze bepaling bevestigt het beginsel dat een toezichthouder in de uitoefening van zijn toezichtsopdracht zoals eenieder alle toezichtshandelingen mag verrichten waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan rechten en vrijheden. De bepaling is strikt genomen overbodig. De uitdrukkelijke vermelding van dit beginsel schept echter een grotere duidelijkheid voor alle betrokkenen: toezichthouders en personen ten aanzien waarvan de toezichtsuitoefening gebeurt. Aldus draagt zij bij tot de rechtszekerheid. De tekstvoorstellen van de Commissie Bocken voorzagen om dezelfde reden in een analoge bepaling (artikel 7.1.3. ICHM-voorstel, toegelicht in DE NAUW & BRONDERS (1992), 697).

Artikel 8.2.6

Artikel 8.2.6, eerste lid, somt de toezichtsrechten op die een toezichthouder standaard toekomen. De opsomming is limitatief. Het opgesomde pakket toezichtsrechten vormt een weerspiegeling van de toezichtsrechten die in de huidige milieuwetgeving bestaan.

Artikel 8.2.6, tweede lid, geeft de Vlaamse Regering de mogelijkheid om te bepalen dat aan de betrokken toezichthouders niet het volle pakket toezichtsrechten maar minder toezichtsrechten wordt toegekend. Dit gebeurt in het regeringsbesluit dat de toezichthouders een bepaalde toezichtsopdracht toekent. De band van deze inperkingsmogelijkheid met de bepaling van de toezichtsopdracht is geen toeval. Het is immers mogelijk dat voor sommige toezichtsopdrachten bepaalde toezichtsrechten irrelevant zijn. Zo bijvoorbeeld is het denkbaar dat de mogelijkheid tot onderzoek van vervoermiddelen niet relevant zou zijn voor de toezichtsopdracht van gemeentelijke toezichtsambtenaren. Wanneer de Vlaamse Regering van deze mogelijkheid gebruik wil maken voor een bepaalde toezichtsopdracht, doet zij dat – om elke verwarring te vermijden – het best in het uitvoeringsbesluit dat toezichthouders die bepaalde toezichtsopdracht toekent.

Het mechanisme achter artikel 8.2.6 als geheel is, dat een toezichthouder in beginsel alle toezichtsrechten bezit die in het eerste lid zijn toegekend, tenzij conform het tweede lid hierop een uitzondering is gemaakt.

De rechtsdogmatische redenen van een toekenning van toezichtsrechten bij wijze van een limitiatieve opsomming zijn reeds besproken in de algemene toelichting. Met deze bepaling is meteen een uniforme toekenning van toezichtsrechten tot stand gebracht. De mogelijkheid tot inperking leidt niet tot versnippering. De strekking en omvang van de verschillende toezichtsrechten blijven eenduidig. Enkel het schrappen van één of meer toezichtsrechten behoort tot de mogelijkheden.

Artikel 8.2.7

Artikel 8.2.7 betreft in wezen de verhouding tussen de toezichthouder en degene ten aanzien waarvan toezicht wordt uitgeoefend. Het legt de toezichthouder uitdrukkelijk *proportionaliteit* op en verplicht de gecontroleerde tot *medewerking.* De toezichthouder is ertoe gehouden van zijn toezichtsrechten slechts gebruik te maken *in de mate dat* dit redelijkerwijs nuttig kan zijn voor de vervulling van zijn toezichtsopdracht. Degene ten aanzien waarvan het toezicht wordt uitgeoefend, is er zijnerzijds toe gehouden de toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn toezichtsrechten.

Uit het *evenredigheidsbeginsel* vloeit in ieder geval voort dat een toezichthouder zijn toezichtsrechten slechts mag uitoefenen op een wijze die verband houdt met zijn toezichtsopdracht. Zo brengt het

alleszins met zich mee dat een toezichtsrecht slechts mag worden uitgeoefend jegens de personen die betrokken zijn bij de toezichtsopdracht waarop moet worden toegezien ingevolge de wettelijke regeling op grond waarvan de toezichthouder met toezicht belast is. Hetzelfde geldt voor het voorwerp van de uitoefening van de toezichtsrechten. Dat met toepassing van het onderzoeksrecht van zaken, bijvoorbeeld, geen andere goederen worden onderzocht dan die welke verband houden met de wettelijke voorschriften waarop het toezicht in het concrete geval betrekking heeft. Voorts impliceert het evenredigheidsbeginsel ook dat de toezichthouder zijn toezichtsrechten op de voor de burger minst belastende wijze dient uit te oefenen. Wanneer bijvoorbeeld het nemen van een kopie ter plaatse mogelijk is, zou het voor de burger nodeloos belastend zijn indien de toezichthouder met toepassing van het toezichtsrecht op inzage en kopie de gegevens voor kopie zou meenemen naar het eigen kantoor. Op een goede toepassing van het evenredigheidsbeginsel is een rechterlijke toetsing mogelijk. In het algemeen is bij toezicht sprake van feitelijk handelen. Ten aanzien van feitelijk handelen is niet de bestuursrechter maar de burgerlijke rechter bevoegd, al dan niet in kort geding. Daarnaast kan een beoordeling van de rechtmatigheid van het toezicht plaatsvinden door de strafrechter in gevallen waarin toezichtshandelingen uitmonden in opsporing en vervolging. Bewijsmateriaal dat met kennelijke miskenning van de evenredigheid is verkregen, zal in het kader van de strafrechtelijke procedure als onrechtmatig verkregen moeten worden beschouwd.

Wanneer toezichthouders overgaan tot het uitvoeren van hun toezichtsopdracht, zijn zij ertoe gehouden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te eerbiedigen. Deze beginselen gelden voor alle bestuurlijk optreden, ook bestuurlijk optreden dat zoals de toezichtsuitoefening voornamelijk uit feitelijk handelen bestaat. De toezichthouders zijn er aldus onder meer toe gehouden het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen. Gezien hun optreden in belangrijke mate bestaat uit feitelijk handelen dat rechtstreeks ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de burger, is een zekere aanscherping van dit gegeven door een uitdrukkelijke bepaling aangewezen. Deze idee kreeg in de wetgevingspraktijk reeds uitdrukking op uiteenlopende wijze. Zo wordt er in sommige wetten en decreten bepaald dat de toezichtsrechten moeten worden aangewend in de mate dat dit nodig of nuttig is. De hier gekozen formulering ("redelijkerwijs nuttig") is geïnspireerd door de Nederlandse algemene wet bestuursrecht.

Uit de *medewerkingsplicht* volgt dat in beginsel van eenieder de nodige medewerking kan worden verlangd. Het voorwerp van de medewerkingsplicht is welafgebakend. De medewerkingsplicht betreft de uitoefening van de toezichtrechten. Indien de toezichthouder die er zich op beroept, beschikt over het standaardpakket toezichtsrechten bepaald in artikel 8.2.6, eerste lid, betreft de medewerkingsplicht dus het toegangsrecht, het recht op inzage en kopie van zakelijk gegevens, het onderzoeksrecht van zaken, het onderzoeksrecht van voertuigen en het recht op ondersteuning door deskundigen. Als voorbeeld kan worden genoemd het geval waarin een toezichthouder met gebruik van het onderzoeksrecht van zaken de inhoud wil onderzoeken van een vat dat zich onder een ander zwaar vat bevindt. Hij kan dan op grond van deze bepaling vorderen dat het bovenste vat wordt verplaatst. Een ander voorbeeld biedt de situatie waarin de toezichthouder de lading van een vrachtauto wil onderzoeken. Hij mag dan vorderen dat de deuren die toegang geven tot de laadruimte voor hem worden geopend, indien deze zijn afgesloten. Nog een voorbeeld biedt de toezichthouder die dieren wil onderzoeken die zich in afgegrendelde kooien, terrariums of voilières bevinden. Hij mag vorderen dat deze worden geopend om hem toe te laten de dieren in kwestie te onderzoeken. Voorts ligt het in de rede dat de medewerkingsplicht ook het desverlangd openen van verpakkingen omvat. De vordering tot medewerking moet redelijk zijn. We herinneren eraan dat het niet verlenen van medewerking binnen de door de toezichthouder gestelde termijn strafbaar is, zo de medewerking redelijkerwijs gevorderd kon worden (*infra*, artikel 8.3.5 en bijhorende toelichting). In bepaalde gevallen kan medewerking worden afgedwongen mits bijstand van de politie (artikel 8.2.16).

De medewerkingsplicht maakt het mogelijk dat toezichthouders de hun toekomende toezichtsrechten daadwerkelijk kunnen effectueren. In de milieuwetgeving is reeds vaak in een of andere medewerkingsplicht voorzien. In vergelijking met sommige van de bestaande regelingen, heeft de hier bepaalde medewerkingsplicht de verdienste een relatief precies afgebakend voorwerp te hebben: de uitoefening van een limitatieve lijst toezichtsrechten, en niet bijvoorbeeld "ieder onder-

zoek, elke enquête en iedere maatregel". Toezichtsrechten kunnen enkel worden aangewend binnen het kader waartoe zij werden toegekend: de toezichtsopdracht die een toezichthouder heeft. In de opsporingsfase kunnen zij niet worden aangewend. De medewerkingsplicht bestaat dus niet in de opsporingsfase.

Evenredigheidsbeginsel en medewerkingsplicht balanceren elkaar uit.

Artikel 8.2.8

Deze bepaling betreft het toegangsrecht. Artikel 8.2.8, eerste lid, regelt het commune toegangsrecht. Artikel 8.2.8, tweede lid, betreft de bijzondere hypothese van toegang tot een woning.

De regel is dat een toezichthouder te allen tijde, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats mag betreden. "Betreden" is in zijn gebruikelijke betekenis te begrijpen. Zo met name impliceert betreding geen doorzoeking; artikel 8.2.8 machtigt niet tot het willekeurig openen van kasten, laden en ander bergplaatsen.

De bewoordingen "te allen tijde" impliceren onder meer dat het toegangsrecht zowel overdag als 's nachts kan worden uitgeoefend, en dit niet enkel op weekdagen maar ook op zaterdagen, zondagen en feestdagen. Het toegangsrecht betreft "elke plaats". Deze woorden zijn te begrijpen naar hun gebruikelijke betekenis. Elke plaats is werkelijk elke plaats: velden, weiden, bossen, bedrijfsterreinen, bedrijfsgebouwen, kantoren, magazijnen, stapelhuizen, stallen, stations, en dergelijke meer. Ook de hypothese waar een plaats een zaak is, is inbegrepen. Zo machtigt artikel 8.2.8 dus ook tot het betreden van voertuigen (vrachtwagens, boten, treinwagons enzovoort). De betreding mag gebeuren met medeneming van het benodigde materiaal. De bepaling maakt geen onderscheid tussen klein en omvangrijk materiaal. Indien het benodigde materiaal omvangrijk is, bijvoorbeeld een grondboormachine, kan deze dus worden meegenomen. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke beperking dienaangaande, kan de betreding gebeuren zonder voorafgaande aankondiging ervan. Wanneer de toezichthouder zulks opportuun acht, kan hij natuurlijk zijn bezoek aankondigen.

De uitoefening van het toegangsrecht is, zoals de uitoefening van elk toezichtsrecht, onderworpen aan het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel brengt in ieder geval met zich mee dat een toezichthouder slechts gebruik maakt van de toegangsrecht ten aanzien van de plaatsen die betrokken zijn bij zijn toezichtsopdracht.

In *de aparte regeling inzake woningen*, wordt duidelijk gesteld dat bewoonde lokalen volstrekt niet kunnen worden betreden, tenzij met toestemming van de bewoner. Bewoonde lokalen zijn lokalen die daadwerkelijk worden bewoond of voor bewoning zijn ingericht. Het onderscheid tussen bewoonde en niet bewoonde lokalen is een feitenkwestie. De actuele functie en de inrichting van de plaatsen moeten uitsluitsel brengen. Zo bijvoorbeeld zijn een ambachtelijke schrijnwerkerij, een stal of een schuur, een voilière, een winkelruimte en dergelijke meer die samen met bewoonde lokalen een geheel vormen, geen bewoonde lokalen wanneer blijkt uit de inrichting en het daadwerkelijke gebruik dat ervan wordt gemaakt dat zij fungeren als schrijnwerkerij, stal, schuur, vogelverblijf, handel, en dergelijke meer, en niet voor bewoning. Artikel 8.2.8, tweede lid, impliceert dus *a contrario* dat delen en aanhorigheden van woningen die dienen voor onder meer nijverheidsactiviteiten, handelsactiviteiten, landbouwactiviteiten, en ambachtelijke activiteiten, vallen onder het commune toegangsrecht. Binnen de perken van het proportionaliteitsbeginsel mogen de toezichthouders deze plaatsen dus bij dag en bij nacht betreden, zonder voorafgaande verwittiging. Zo zal een toezichthouder die bevoegd is voor het toezicht op de naleving van mestwetgeving de stallingen van een boerderij mogen betreden als betrof het een bedrijfsgebouw in een industriezone. De bewoonde lokalen zal hij echter niet kunnen betreden, tenzij hem hiertoe toestemming werd verleend.

Het toegangsrecht is het toezichtsrecht dat van oudsher het meest voorkomt in de milieuwetgeving. De milieuwetten en -decreten (milieuhygiëne en natuurbeheer) waar het niet is toegekend, zijn ongeveer onbestaande. De structuur van deze toegangsrechten is in regel analoog met het toegangsrecht dat hier is bepaald: na een algemene bepaling, volgt een bepaling die specifiek de toegang tot woningen betreft. De aparte regeling inzake woningen is ingegeven door de grondwettelijke bescherming van de woning. Artikel 15 Grondwet

bepaalt: "*De woning is onschendbaar, geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en in de vorm die zij voorschrijft*.".

Het *commune toegangsrecht* bepaald in artikel 8.2.8 verschilt in redactioneel opzicht op een paar punten van de toegangsrechten in de geldende en in reeds opgeheven milieuwetgeving.

Om de plaatsen te omschrijven waarop het toegangsrecht betrekking heeft, is in de wetgevingspraktijk tot nu toe gebruik gemaakt van opsommingen. Er werd bijvoorbeeld gesteld dat het toegangsrecht bedrijfslokalen, magazijnen, werkplaatsen, opslagplaatsen, bedrijfsterreinen en kantoren betrof. Van deze benadering is hier afgestapt om twee redenen. Een eerste reden betreft de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toegangsrecht: iedere opsomming behelst het risico op onvolledigheid. De andere reden houdt verband met het feit dat de ontworpen toezichtsregeling geschikt behoort te zijn voor milieuhygiëne en natuurbehoud. Bij uitbreiding van de opsomming tot alle plaatsen die zowel in het kader van de milieuhygiëne als in het kader van het natuurbehoud in aanmerking komen voor toezichtsuitoefening, wordt de opsomming al te uitgebreid. De uitdrukkelijke bepaling van het evenredigheidsbeginsel (artikel 8.2.7, eerste lid), die een *novum* is ten opzichte van de huidige wetgeving, beschermt hierbij de andere betrokkenen, de personen ten aanzien van dewelke het toegangsrecht wordt uigeoefend.

Anders dan het geval is in sommige voormalige of geldende toegangsrechten, is dit toegangsrecht niet beperkt door de voorwaarde van een vermoeden dat er een misdrijf is begaan. Een dergelijke beperking situeert de uitoefening van het toegangsrecht in de opsporingsfase en strookt bijgevolg niet met de basisoptie om het toezicht als preventief toezicht te omschrijven (zie algemene toelichting). Samen met de Commissie Bocken (DE NAUW & BRONDERS (1992), 700) moet bijkomend worden opgemerkt dat de idee dat een dergelijke beperking een beter evenwicht realiseert met de belangen van de burger meer schijn dan werkelijkheid is. Het is immers steeds de toezichthouder die zelf bepaalt of er enig vermoeden van een misdrijf is.

De vermelding dat het toegangsrecht de medeneming van alle benodigd materiaal impliceert, is dan weer vernieuwend. Het leek nuttig dit te vermelden in functie van het recht tot onderzoek van zaken en, bijkomend, het recht tot inzage en kopie van zakelijke gegevens. Het materiaal dat nodig is voor de uitoefening van deze rechten kan omvangrijk zijn. Zeker in het geval waar het omvangrijk is, kan er twijfel rijzen of deze last wel kan worden opgelegd. Artikel 8.2.8 neemt op dit punt de mogelijkheid tot discussie weg.

Het *toegangsrecht inzake woningen* bepaald in artikel 8.2.8 verschilt van de regelingen die in de wetgevingspraktijk gebruikelijk zijn.

Het belangrijkste verschil betreft het betreden van bewoonde lokalen. In de huidige wetgeving is meestal voorzien in de mogelijkheid om ze te betreden tegen de wil van de bewoner in, mits naleving van bepaalde bijzondere formaliteiten zoals het verkrijgen van een voorafgaande rechterlijke machtiging. In het voorliggende tekstvoorstel is deze mogelijkheid geschrapt. De betreding van bewoonde lokalen is manifest een volkomen uitzonderlijke stap. *De facto* is het niet denkbaar dat een toezichthouder deze stap zou zetten zonder ernstig vermoeden van een misdrijf. Het is met andere woorden zo dat een toegangsrecht inzake bewoonde lokalen uit zijn aard thuishoort in de opsporingsfase. Daarom hoort het niet thuis in dit tekstvoorstel.

Het toegangsrecht tot delen en aanhorigheden van woningen die bestemd zijn voor bijvoorbeeld nijverheids-, handels-, landbouw-, of ambachtelijke activiteiten is onmisbaar voor de handhaving van sommige milieuwetgeving, onder meer inzake landbouwbedrijven. Gezien het begrip "woning" in artikel 15 Grondwet ruim moet worden geïnterpreteerd, raakt dit toegangsrecht aan de toepassingssfeer van deze grondwettelijke bepaling. De "woning" in de zin van artikel 15 Grondwet is elke feitelijke verblijfplaats mits zij *in hoofdzaak* voor bewoning is bestemd. Het is meer bepaald "de plaats, met inbegrip van de erdoor omsloten eigen aanhorigheden, die een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen". "Aanhorigheden" zijn plaatsen die op onmiddellijke wijze bij een woning horen en een besloten karakter hebben, zoals garages, stallen, hovingen en afgesloten gronden. (ALEN, 1995)[43] De decreetgever is bevoegd om een toegangsrecht

[43] A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, nr. 606.

inzake woningen (grondwettelijke draagwijdte) te bepalen. Sedert 1993 is het de gewesten immers toegestaan "de gevallen <te> bepalen waarin huiszoeking kan plaatshebben" (artikel 11 BWHI, zoals gewijzigd). De nieuwe bevoegdheid moet worden uitgelegd als een bevoegdheid tot het bepalen van de gevallen waarin de schending van de woning kan worden toegestaan (BRONDERS (1994), nr. 60). Er is niet bepaald dat het toegangsrecht enkel kan worden uitgeoefend mits een voorafgaande rechterlijke machtiging. Gezien de wetgeving die te handhaven valt, is een dergelijke formaliteit niet haalbaar. Het proportionaliteitsbeginsel is natuurlijk van kracht en moet de toezichthouders tot een pertinent en gepast gebruik van hun bevoegdheid leiden.

Artikel 8.2.9

Artikel 8.2.9 bepaalt het recht tot inzage en kopie van zakelijke documenten en andere zakelijke informatiedragers. Het eerste lid van het artikel betreft de inzage van de gegevens. Het tweede lid betreft de mogelijkheid tot kopie ervan.

Het toezichtsrecht betreft uitsluitend zakelijke gegevens. Gegevens van persoonlijke aard vallen er dus buiten. Ter voorkoming van misverstand moet opgemerkt dat ook persoongebonden gegevens een zakelijk karakter kunnen hebben. Zo bijvoorbeeld gegevens uit een personeelsdossier die aantonen dat een persoon de kwalificaties heeft om als milieucoördinator te fungeren. De noemer omvat onder meer alle gegevens die door de milieuwetgeving zijn voorgeschreven, zoals vergunningen en conformiteitsattesten allerhande, registers (afval, mest, vogels enzovoort), meetgegevens, en dergelijke meer. De term "documenten" verwijst naar gegevensbestanden die in een papieren vorm vastgelegd zijn. De term "informatiedragers" betreft alle gegevensbestanden buiten de klassieke papieren omgeving: geautomatiseerde gegevensbestanden, micro-fiches, CD-rom's, video's enzovoort.

Met het oog op inzage kan de toezichthouder zich de documenten en andere informatiedragers laten overleggen "op de plaats die hij aanwijst". Aldus kan hij de gegevens inzien bij de betrokken persoon zelf maar kan hij ook vragen dat ze hem op zijn kantoor worden bezorgd.

De gegevens die langs geautomatiseerde weg zijn vastgelegd kunnen worden gekopieerd door ze over te nemen op diskettes, er een outprint van te maken, en dergelijke meer. Het ligt voor de hand dat een kopie wordt gemaakt in de vorm waarin de gegevens best bruikbaar zijn voor de toezichthouder. Zo zullen elektronisch vastgelegde gegevens normaal gesproken per diskette een kopie krijgen. Zeker wanneer de gegevensbestanden uitgebreid zijn, kan de toezichthouder zulks redelijkerwijze vorderen met toepassing van de medewerkingsplicht. Wanneer kopiëren niet mogelijk is ter plaatse, wegens materiële omstandigheden of wegens onwil van de betrokkenen, mag de toezichthouder ze meenemen voor de tijd die vereist is om het nodige te doen. Wanneer kopiëren helemaal niet mogelijk is, bijvoorbeeld om technische redenen, mag de toezichthouder de gegevens meenemen naar zijn kantoor of daar behouden voor de tijd die vereist is om het nodige te doen. Het meenemen of behouden van gegevens is slechts mogelijk tegen afgifte van een schriftelijk bewijs.

Zoals elk toezichtsrecht moet ook dit toezichtsrecht worden uitgeoefend met eerbiediging van het proportionaliteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel impliceert onder meer dat het moet worden uitgeoefend ten aanzien van gegevens die op een of ander wijze verband houden met de toezichtsopdracht van de toezichthouder. Ook moet, wanneer kopie mogelijk is, de voorkeur gaan naar het nemen van kopies eerder dan naar het meenemen of behouden van de originele gegevens. Wanneer de originele gegevens met toepassing van het tweede lid toch meegenomen worden of ter kantore behouden worden, moet dit niet langer duren dan nodig om de gegevens naar behoren te onderzoeken.

Wanneer ter gelegenheid van de uitoefening van dit toezichtsrecht misdrijven aan het licht komen, kunnen de gegevens in kwestie het voorwerp uitmaken van bewarende maatregelen conform artikel 8.2.15 (zie verder).

Zoals het toegangsrecht is ook het recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens een klassiek toezichtsrecht. Dit recht is vooral een vaste waarde in alle wetgeving waar ketentoezicht centraal staat in de beleidsvoering: afvalwetgeving, mestwetgeving en wetgeving inzake gevaarlijke producten.

De afbakening van het toezichtsrecht tot "zakelijke" gegevens gebeurde per analogie met de wet 1972 Arbeidsinspectie, waar het toezichtsrecht betrekking heeft op "sociale gegevens" en in

navolging van de Nederlandse algemene wet bestuursrecht waar het "zakelijke gegevens" betreft. De noodzaak van een uitbreiding van het toezichtsrecht tot informatiebestanden die niet op papier zijn vastgelegd, werd reeds vastgesteld door de Commissie Bocken (DE NAUW & BRONDERS (1992), 701 – 702) en heeft sedertdien exponentieel aan belang gewonnen. De mogelijkheid voor de toezichthouder om zich de gegevens te laten overleggen op de plaats die hij aanwijst, is vrij klassiek . Deze mogelijkheid impliceert onder meer dat inzage "ten kantore" mogelijk is, wat in een aantal gevallen een meer efficiënte toezichtuitoefening toelaat. Wat het recht op kopie betreft, is de term "afschrift" met opzet vermeden omdat hij te zeer naar papieren gegevensbestanden verwijst. De verplichting om een ontvangstbewijs af te leveren voor gegevens die worden meegenomen of behouden, heeft de bedoeling misverstanden achteraf te voorkomen.

Artikel 8.2.10

Artikel 8.2.10 bepaalt een onderzoeksrecht van zaken. De term "zaak" is te begrijpen in de klassieke burgerrechtelijke betekenis. Gezien het tekstvoorstel toezichtsrechten betreft, betreft deze bepaling toegeëigende zaken; voor het onderzoek van niet-toegeëigende zaken is het rechtsdogmatisch niet vereist een toezichtsrecht te bepalen. De term betreft bijvoorbeeld toestellen, bouwwerken, stoffenvoorraden, maar ook planten en dieren. Het onderzoeksrecht impliceert onder meer dat de toezichthouder deze zaken kan beproeven of laten beproeven, wegen of laten wegen, opmeten of laten opmeten, inventariseren of laten inventariseren, en er monsters van kan nemen of laten nemen. De toezichthouder kan het onderzoek dus zelf verrichten of het doen verrichten door een ander, bijvoorbeeld een deskundige die hem met toepassing van artikel 8.2.12 vergezelt. Het is duidelijk dat openen van verpakkingen met zorgvuldigheid en redelijkheid moet gebeuren, bijvoorbeeld indien er veiligheidsaspecten aan verbonden zijn.

Indien een onderzoek ter plaatse niet mogelijk is, kan de toezichthouder, voorzover zulks natuurlijk materieel mogelijk is, de zaken in kwestie meenemen tegen ontvangstbewijs voor de tijd die is vereist om de nodige onderzoeken te verrichten. Zo bijvoorbeeld kan hij zangvogels uit een voilière meenemen de tijd die nodig is om bepaalde DNA-onderzoeken te doen die uitsluitsel geven omtrent de vraag of de beestjes wel degelijk uit een gekweekte bloedlijn komen.
In de tweede paragraaf van artikel 8.2.10 gaat de aandacht naar een onderzoeksmodaliteit die vooral belangrijk is in het milieuhygiënerecht (versus het natuurbehoudsrecht): het onderzoek via monsterneming en meting. Het is niet nodig bevonden te bepalen dat een monster steeds in tweevoud moet worden genomen. Er is immers niet in alle gevallen behoefte aan contra-expertise, terwijl het standaard nemen van een tweede monster de nodige kosten met zich meebrengt. Het geniet dan ook de voorkeur de uitvoeringsbesluiten te laten bepalen wanneer een tweede monster nodig is.

Zoals elk toezichtsrecht moet ook het onderzoeksrecht van zaken worden uitgeoefend in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel. Dit impliceert onder meer dat de zaken die aan onderzoek worden onderworpen op een of andere wijze in verband moeten staan met de toezichtsopdracht van de toezichthouder. Dat een monsterneming en een meting moeten gebeuren op een zodanige wijze dat zij beantwoorden aan de voorwaarden inzake representativiteit, kwaliteit en kwantiteit die noodzakelijk zijn voor een goede analyse en beoordeling ervan, kan gelden als een bijzonder aspect van het proportionaliteitsbeginsel.

In de wetgevingspraktijk werd het onderzoeksrecht van zaken tot nog toe vooral beperkt tot het recht tot monsterneming en, bijkomend, tot meting. Enkel de wet 1964 Luchtverontreiniging en het Natuurbehoudsdecreet 1997 formuleren een breder onderzoeksrecht van zaken. De wet 1964 Luchtverontreiniging voorziet in de mogelijkheid om toestellen en inrichtingen te beproeven of te doen beproeven. Het Natuurbehoudsdecreet 1997 voorziet in de mogelijkheid om stoffen en voorwerpen mee te nemen "voor onderzoek". Volledigheidshalve vermelden we ook dat afvalwetgevingen uitdrukkelijk gewag maken van de mogelijkheid tot het opstellen van een inventaris. In het voorliggend tekstvoorstel is geopteerd voor een breed onderzoeksrecht van zaken omwille van een goede doelmatigheid en doeltreffendheid. Zoals het Natuurbehoudsdecreet 1997 reeds aangeeft, is een onderzoeksrecht van zaken dat zich beperkt tot monsterneming weinig relevant voor het natuurbehoudsrecht. Voorts wijst de wet 1964

Luchtverontreiniging erop dat ook inzake milieuhygiënerecht andere modaliteiten van onderzoek dan de monsterneming nuttig kunnen zijn. De uiteindelijk formulering van het onderzoeksrecht is mede geïnspireerd door de Nederlandse algemene wet bestuursrecht. Ook deze wet opteert voor een breed geformuleerd onderzoeksrecht van zaken. Dat de toezichthouder tot het onderzoek van zaken verpakkingen mag openen of laten openen, is duidelijkheidshalve een uitdrukkelijke vermelding waard.

Wat de paragraaf inzake monsterneming en meting betreft, fungeerde het VDHV 1998 (Voorontwerp van decreet handhaving en veiligheid van 1998; zie algemene toelichting) als uitgangspunt. De tekstvoorstellen van de Commissie Bocken vormden geen geschikt uitgangspunt. Zij betroffen voornamelijk de monsterneming en behandelden deze niet zozeer als toezichtsrecht dan wel als onderdeel van de strafrechtelijke bewijsvoering.

Artikel 8.2.11

Aansluitend bij het onderzoeksrecht van zaken in het algemeen, bepaalt artikel 8.2.11 een onderzoeksrecht inzake één specifieke categorie zaken: vervoermiddelen. De term vervoermiddelen omvat zowel voertuigen (rijtuigen voor op de weg maar ook treinen)[44], als vaartuigen en luchtvaartuigen. Het recht tot onderzoeken is geen recht tot doorzoeken. Het toezichtsrecht is niet beperkt tot de gevallen waar de bestuurder of een andere betrokkene in of nabij het voertuig is. Wel brengt het proportionaliteitsbeginsel mee dat dan eerst pogingen moeten worden ondernomen om de beheerder van het vervoermiddel te vinden.

Het onderzoek van het vervoermiddel zal soms het vervoermiddel zelf betreffen. Meestal zal het echter de lading van het vervoermiddel betreffen. De lading kan bestaan uit afval, mest, producten op basis van bepaalde planten en boomsoorten, stoffen allerhande. Zij kan ook levend zijn en bijvoorbeeld bestaan uit dieren.

De toezichthouder is op grond van dit toezichtsrecht bevoegd om de bestuurder van een vervoermiddel inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven documenten. Bemerk dat deze bepaling enkel wettelijk voorgeschreven bescheiden betreft, en niet, zoals artikel 8.2.9, zakelijke gegevens in het algemeen. Zo kan worden gevraagd om identiteitspapieren, rijbewijs, wettelijk voorgeschreven vrachtdocumenten, wettelijk voorgeschreven documenten ter identificatie van herkomst en bestemming van de lading, en dergelijk meer.

Met het oog op de uitoefening van dit onderzoeksrecht kan de toezichthouder van de bestuurder van het voertuig of de schipper van een vaartuig vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats brengt. De term schipper moet worden begrepen in de gebruikelijke betekenis en bedoelt dus de gezagvoerder van het schip[45]. Wat dit stilhouden betreft, is om evidente redenen geen gewag gemaakt van luchtvaartuigen.

Het onderzoeksrecht van vervoermiddelen is geen klassieker in het milieurecht. Enkel het Afvalstoffendecreet 1981, het Bosdecreet 1990 en het Natuurbehoudsdeceet 1997 voorzien in een dergelijk toezichtsrecht. In de Nederlandse milieuwetgeving is het daarentegen wel veralgemeend bepaald. Zo is een onderzoeksrecht van vervoermiddelen bepaald in de wet milieubeheer, die in 1993 in werking trad. De uniformiteit van de toezichtregeling ter wille en met het oog op een pakket toezichtsrechten dat optimaal doelmatig en doeltreffend is, werd ervoor gekozen ook een onderzoeksrecht inzake vervoermiddelen in dit tekstvoorstel op te nemen. Voorzover dit recht niet relevant is voor bepaalde toezichtsopdrachten, kan de Vlaamse Regering met toepassing van artikel 8.2.7, tweede lid, bepalen dat de betrokken categorieën toezichthouders het niet genieten.

Een apart onderzoeksrecht, naast het algemene onderzoeksrecht bepaald in artikel 8.2.10, is noodzakelijk wegens de specificiteit van de situatie. Vervoermiddelen zijn op zich een zaak om te onderzoeken, van buitenuit en van binnenuit. Zij zijn echter ook een plaats met binnenin andere zaken, de lading, die het voorwerp van onderzoek kunnen uitmaken. Vandaar de precisering dat zowel het vervoermiddel als zijn lading het voorwerp van onderzoek kunnen vormen. Het betreden van het vervoermiddel is als dusdanig niet inbegrepen in het onderzoeksrecht. Zoals het

44 Zie *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (van Dale)*, v° voertuig.

45 *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (van Dale)*, v° schipper.

onderzoeksrecht van zaken is ook het onderzoeksrecht van vervoermiddelen een toezichtsrecht met een welbepaald voorwerp: onderzoeken. Of nog: het onderzoeksrecht inzake vervoermiddelen verleent als dusdanig geen recht tot het betreden van het vervoermiddel. Hiertoe dient het toegangsrecht (betreden plaats waar de te onderzoeken zaak zich bevindt of, wanneer zoals hier plaats en zaak samenvallen, om de plaats te betreden die het voorwerp zal uitmaken van onderzoek). Voorts is ook de nood tot stilhouden eigen aan vervoermiddelen. Dit belet niet, en dit is een belangrijk gegeven, dat artikel 8.2.11 een verbijzondering is van artikel 8.2.10. De diverse aspecten van het onderzoeksrecht bepaald in artikel 8.2.10 gelden onverkort. Dit impliceert onder meer dat het onderzoeken van een vervoermiddel en zijn lading het recht impliceert om er monsters van te nemen of te laten nemen, en metingen en beproevingen te verrichten of te laten verrichten (artikel 8.2.10 §1, eerste lid, aanhef) (wegen, inventariseren, opmeten, meten, identificeren enzovoort) en dat de toezichthouder hiertoe verpakkingen kan openen of laten openen om de onderzoeken uit te voeren die hij meent te moeten uitvoeren of te laten uitvoeren (artikel 8.2.10 §1, eerste lid, *in fine*).

Het vorderen van inzage van documenten beantwoordt aan een praktijkbehoefte. In de milieuwetgeving wordt vaak vereist dat bepaalde transporten vergezeld gaan met documenten die specifieke informatie documenteren en aantonen. Zo bijvoorbeeld de herkomst van afval of mest en de toestemming om deze van plaats A naar plaats B te vervoeren. Zo ook of de vervoerder in overeenstemming met de wetgeving een erkend vervoerder is.

Artikel 8.2.12

Deze bepaling biedt de toezichthouder de mogelijkheid om zich in de uitoefening van zijn toezichtsrechten te laten ondersteunen door personen die hij daartoe heeft aangewezen op grond van hun deskundigheid. Een klassiek voorbeeld uit de praktijk is bijstand door technici die deskundig zijn in monsterneming. De deskundigheid van de betrokkene is het enige criterium om er een beroep op te doen. Het is nodig maar voldoende dat aan dit criterium is voldaan. De betrokkene mag een ambtenaar zijn uit een ander bestuur. Hij mag zelfs een ambtenaar zijn uit hetzelfde bestuur als de toezichthouder die niet met een toezichtsopdracht is bekleed. Hij kan een extern deskundige zijn, een wetenschapper, een ervaringsdeskundige, enzovoort. Het is vanzelfsprekend zo dat de persoon die ondersteuning verleent hierdoor zelf geen toezichthouder wordt in de zin van deze tekstvoorstellen. Zo met name kan hij er zelf geen toezichtsrechten aan ontlenen, ook niet voor de duur van de opdracht waarvoor zijn bijstand is gevraagd. Ook is hij geen hulptoezichthouder. De hulptoezichthouder heeft per definitie een eigen toezichtsopdracht die hem is toegekend in een uitvoeringsbesluit dat genomen is krachtens dit decreet, is erkend als hulptoezichthouder voor deze toezichtsopdracht, en vervult zijn toezichtsopdracht in beginsel autonoom (artikel 1.1.2, §2, 25°). De deskundige die in het kader van deze bepaling een toezichthouder ondersteuning verleent, kan een erkend deskundige zijn maar is dit niet noodzakelijk, treedt casusgebonden op en niet in het kader van een wettelijke opdracht, en handelt niet autonoom maar ondersteunend. Het is denkbaar dat een toezichthouder op grond van deze bepaling de ondersteuning zou vragen van een deskundige die toevallig ook hulptoezichthouder is.

Anders dan de bijstand door de politie (*infra*, artikel 6.2.16), is de ondersteuning door deskundigen niet ruim verbreid in onze huidige wetgeving. Enkel het Natuurbehoudsdecreet 1997 voorziet erin. Elders vond het wel toepassing. Zo bijvoorbeeld bepaalt de Brusselse Handhavingsordonnantie 1999 dat de met toezicht belaste personeelsleden zich door deskundigen kunnen laten bijstaan om hun opdracht uit te voeren. In het natuurbehoudsrecht, waar fauna en flora soms doorgedreven specialistische kennis vragen, is de mogelijkheid tot bijstand door deskundigen belangrijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht (VAN HOORICK (2000), 779)[46]. In het milieuhygiënerecht zijn er veel situaties denkbaar waar deze mogelijkheid klaarblijkelijk van pas zou komen. Er is dan ook geopteerd voor een invoeging ervan in het standaardpakket toezichtsrechten waarin dit tekstvoorstel voorziet.

Artikel 8.2.13

Deze bepaling betreft de situatie waarin een toezichthouder vaststelt dat er een inbreuk dreigt op

46 G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg (doctoraal proefschrift)*, Antwerpen, Intersentia Rechtswetenschappen, 2000.

te treden. In dat geval kan hij alle raadgevingen geven die hij nuttig acht om te voorkomen dat de inbreuk zich daadwerkelijk voordoet. Het artikel bepaalt geen zogenaamde afhandelingsbevoegdheid. Van een afhandelingsbevoegdheid kan immers slechts sprake zijn wanneer de bevoegdheid is toegesneden op situaties waarin er een rechtsinbreuk is vastgesteld.

Dit artikel is juridisch-technisch gezien overbodig. Het staat steeds vrij raad te geven, ook wanneer de vastgestelde situatie geen inbreuk aankondigt en ook wanneer een inbreuk reeds een feit is. Deze bepaling heeft een beleidsmatige functie. Zij bevestigt de preventieve functie van het toezicht. Er is vraag naar een benadering van het handhavingsproces waarin ook deze dimensie een plaats krijgt. Zo suggereerde de SERV in zijn advies inzake het VDHV 1998 om te voorzien in de mogelijkheid dat toezichhouders vanuit hun kennis en ervaring en los van enige rechtsinbreuk, suggesties zouden kunnen doen aan de exploitant en dat deze mogelijkheid zou worden vermeld in de wetgeving (SERV-advies 1998, 15 en 16). Omdat deze preventieve benadering doelmatig is in het kader van een milieubeleid en omdat is gekozen voor een preventief toezicht, is er in dit tekstvoorstel plaats voor ingeruimd. Te noteren valt dat indien een dergelijke raadgeving werd gegeven, niet werd opgevolgd en naderhand de inbreuk optreedt, dit een relevant gegeven vormt voor de verdere dossierafhandeling.

Artikel 8.2.14

Luidens artikel 8.2.14, §1, moet een toezichthouder bij de vaststelling van een misdrijf steeds een proces-verbaal opstellen dat hij dadelijk bezorgt aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wiens rechtsgebied het misdrijf is gepleegd. Een kopie van dit proces-verbaal moet hij bezorgen aan het bestuur belast met supervisie. Wanneer het vastgestelde misdrijf betrekking heeft op een inrichting of activiteit waarvoor een machtiging is verleend of moest worden verleend, moet er ook een kopie van het proces-verbaal worden bezorgd aan de overheid die bevoegd is tot machtiging. Zoals hogerop is toegelicht (artikel 1.1.2, §1, 16°, decreet en bijhorende toelichting), zijn veel voorkomende machtigingen de vergunning en de erkenning. Eenzelfde regeling geldt voor de situatie waarin het misdrijf een inrichting of activiteit betreft die aanmeldingsplichtig is. Dan moet de kopie van het proces-verbaal worden bezorgd aan de overheid waarbij de aanmelding moest gebeuren. De milieuvergunning en de aanmelding worden thans voornamelijk geregeld in het Milieuvergunningsdecreet 1985. Eenzelfde regeling geldt tenslotte voor de situatie waarin het vastgestelde misdrijf ook in aanmerking komt voor afdoening middels een alternatieve bestuurlijke geldboete (*infra*, artikel 8.4.75 en volgende, met bijhorende toelichting). In dat geval dient ook de bevoegde beboetingsambtenaar een kopie te ontvangen. De term “afschrift” is vermeden omdat hij te zeer naar een papieren document verwijst; een “kopie” kan ook elektronisch worden bezorgd.

Artikel 8.2.14, §2, betreft de situatie waarin de uitoefening van toezicht leidt tot de vaststelling van een inbreuk die niet strafbaar is gesteld maar wel sanctioneerbaar is middels een exclusieve bestuurlijke geldboete. Indien de toezichthouder dan proces-verbaal opstelt – een must indien de idee is dat het dossier daadwerkelijk de procedure tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete moet ondergaan (*infra*, artikel 8.4.75 en volgende en bijhorende toelichting) – moet dit worden toegezonden aan de bevoegde beboetingsambtenaar.

Artikel 8.2.14, §3, regelt twee punten. Vooreerst wordt de bewijswaarde van de processen-verbaal geregeld: zij gelden tot bewijs van het tegendeel. Vervolgens wordt voorzien in een kennisgeving van de processen-verbaal van overtreding aan de (vermoedelijke) overtreder. Deze kennisgeving moet gebeuren binnen een termijn van veertien dagen na de vaststelling van de inbreuk.

Zoals welbekend, is de draagwijdte van de bewijswaarde “tot bewijs van het tegendeel” beperkt. Deze bijzondere bewijswaarde betreft uitsluitend (a) de materiële, zintuiglijk waarneembare gegevens die (b) de verbalisanten persoonlijk hebben vastgesteld. Aldus bijvoorbeeld een verklaring die zij hebben gehoord, de stand van een meettoestel die zij hebben gezien of een stank die zij hebben geroken. Heel wat anders is de vraag of deze verklaring juist was, of dat meettoestel correct werkte en of de stank misselijkheid kan veroorzaken. De bijzondere bewijswaarde betreft *niet* (a) wat de verbalisant afleidde uit zijn vaststellingen (gevolgtrekkingen, vermoedens) en (b) niet zelf vaststelde. Zo bijvoorbeeld zullen de analyseresultaten die

een erkend laboratorium bekwam met gebruik van stalen genomen door de toezichthouder niet bekleed zijn met bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel. Het bewijs van het tegendeel is niet aan bijzondere formaliteiten gebonden. Het tegenbewijs kan bestaan uit vermoedens, voortvloeiende uit andere gegevens van het dossier. De rechter beoordeelt vrij de elementen van het tegenbewijs.[47]

In de tijd valt de vaststelling van een inbreuk niet noodzakelijk samen met het verrichten van metingen, het nemen van monsters, het inzien van documenten enzovoort. Meestal zal een verdere analyse van de ingezamelde gegevens vereist zijn om tot een beoordeling ervan te komen. Pas dan kan desgevallend een inbreuk worden vastgesteld. De termijn voor kennisgeving begint pas aansluitend hierbij te lopen. De term "overtreder" betreft, zoals gebruikelijk, de persoon die de inbreuk pleegt of medepleegt. De kennisgeving van de processen-verbaal aan de (vermoedelijke) overtreder is gesanctioneerd. De sanctie voor een laattijdige kennisgeving of het niet verrichten van een kennisgeving is niet de nietigheid van het proces-verbaal maar het verlies van de bijzondere bewijswaarde die het in beginsel heeft.

De verplichting, bij vaststelling van een misdrijf, tot het opstellen van een proces-verbaal en tot mededeling ervan aan de procureur des Konings sluit aan bij artikel 29 Wetboek van Strafvordering ("Sv"). Deze bepaling voorziet in een vergelijkbare verplichting tot kennisgeving. De verplichte kennisgeving waarborgt dat de procureur des Konings geïnformeerd is en dienvolgens kan beslissen over de opportuniteit van een strafvervolging. Zij vormt dus het scharnier naar een eventuele penale sanctionering.

Het bezorgen van een kopie aan het bestuur belast met de supervisie en, in voorkomend geval, aan de machtigende overheid, de overheid waarbij de aanmelding moest gebeuren, en de beboetingsambtenaar, dient een analoog doel. De informatie wordt doorgegeven ten behoeve van degenen die bevoegd zijn tot een verdere bestuurlijke sanctionering en tot een verdere beleidsvoering in het algemeen.

De informatie-overdracht is in beide gevallen een noodzaak omdat degene die de misdrijven vaststelt niet (penale afdoening) of niet noodzakelijk (bestuurlijke afdoening) degene is die bevoegd is tot sanctionering.

Sedert de staatshervorming van 1993 is de decreetgever bevoegd om "de bewijswaarde <te> regelen van processen-verbaal" (artikel 11 BWHI zoals gewijzigd). Artikel 8.2.14, §2, maakt gebruik van deze bevoegdheid. Hiermee wordt aangesloten bij de wetgevingstraditie: in het milieurecht is het van oudsher zo dat aan de processen-verbaal van toezichthouders bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel wordt toegekend. Zoals hogerop werd toegelicht, is de praktische relevantie van deze bijzondere bewijswaarde gering. Zij betreft enkel de materiële en zintuiglijk waarneembare gegevens die de verbalisanten persoonlijk hebben vastgesteld; het tegenbewijs is mogelijk met alle middelen en kan door de rechter op eigen initiatief worden afgeleid uit de gegevens van het dossier. Toch betekent deze bijzondere bewijswaarde een verlichting van de bewijslast die op het bestuur rust. Zij doet recht aan de deskundigheid die de toezichthouders in regel bezitten, wat een redelijke keuze is in een beleidsmaterie die vaak erg technisch is.

In een enkel geval voorziet het geldende milieurecht in een bewijswaarde tot betichting van valsheid (boswetgeving). Wanneer de voorliggende toezichtsregeling met toepassing van artikel 8.1.1 van toepassing zal worden verklaard voor deze wetgeving, wordt die uitzonderlijke bewijswaarde vervangen door de hier bepaalde bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel.

De kennisgeving van ieder proces-verbaal van overtreding aan de (vermoedelijke) overtreder is ook een traditie in het milieurecht. Zo bijvoorbeeld is dit reeds voorzien in de wet 1964 Luchtverontreiniging, haast veertig jaar terug. De grote verdienste van artikel 8.2.14, §2, is dat de uiterst uiteenlopende termijnen voor kennisgeving worden vervangen door een uniforme regeling. Een faciliteit is ook dat de sanctie op het niet (tijdig) naleven van de kennisgevingsplicht uitdrukkelijk uit de tekst blijkt; een rechterlijke standpunt met doctrinaire commentaren is in deze overbodig.

47 O.m. R. DECLERCQ, *Beginselen van strafrechtspleging*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, nrs. 1276 – 1290.

Artikel 8.2.15

Zoals artikel 8.2.14 is artikel 8.2.15 gericht op de beleidsvoering na de toezichtsuitoefening. De hypothese die ter sprake staat in het eerste lid, is dat er een misdrijf is vastgesteld en dat gegevens die relevant zijn voor de bewijsvoering moeten worden veiliggesteld. De hypothese die ter sprake staat in het tweede lid is dat naar aanleiding van de toezichtsuitoefening een nood blijkt tot een stakingsbevel of veiligheidsmaatregelen. Het stakingsbevel, een bestuurlijke sanctie, impliceert het onmiddellijk en blijvend stopzetten van een onwettig gebruik of onwettige activiteiten en werkzaamheden (*infra*, artikelen 8.4.1 en 8.4.29 en volgende en bijhorende toelichting). Veiligheidsmaatregelen impliceren een bedreiging voor *mens of milieu* (artikel 1.1.2, §1, 31°, decreet). De bedreiging voor *de mens* betreft in essentie de volksgezondheid. De bedreiging van *het milieu* omvat onder meer bedreigingen voor de flora en de fauna (artikel 1.1.2, §1, 2°, decreet). In beide situaties beschikt de toezichthouder over een bevoegdheid tot het nemen van bewarende maatregelen. De bevoegdheid is discretionair. Zij impliceert dus een belangenafweging toegesneden naar de concrete praktijksituatie. Het is zeer goed mogelijk dat het resultaat van deze belangenafweging is dat bewarende maatregelen niet nodig zijn; dat bijvoorbeeld kan worden volstaan met een loutere onmiddellijke kennisgeving van de situatie aan de procureur des Konings of aan het bestuursorgaan bevoegd tot het nemen van een stakingsbevel of veiligheidsmaatregelen. De bewarende maatregelen gelden voor de korte termijn van hoogstens 72 uur. Zij kunnen dus ook voor kortere tijd worden opgelegd, bijvoorbeeld 12 uur. Zij gelden voor "hoogstens" 72 uur. Zo kunnen zij voor 24 uur worden opgelegd en worden verlengd voor nog eens 24 uur. De bepaalde termijn is net lang genoeg om het materieel mogelijk te maken dat de procureur des Konings respectievelijk het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het treffen van een stakingsbevel of veiligheidsmaatregelen de zaak overneemt. De concrete inhoud van de bewarende maatregel houdt verband met de finaliteit van de maatregel, bewijsvoering of een eventueel stakingsbevel of *dito* veiligheidsmaatregel, en is voorts casusgebonden. Zo kunnen met het oog op de bewijsvoering informatiedragers die met toepassing van artikel 8.2.9 zijn ingekeken, worden bijgehouden. Zo ook kan een verzegeling gebeuren en kunnen een gebruiksverbod, een verplaatsingverbod of een stakingsbevel worden opgelegd.

De inspiratie voor deze bepaling werd gezocht bij de Commissie Bocken (artikel 7.1.8 *Voorontwerp decreet milieubeleid*, toegelicht door DE NAUW & BRONDERS (1992), 714 – 715). Het is belangrijk dat de toezichthouders beschikken over de bevoegdheden die noodzakelijk zijn voor een verdere dossierbehandeling. Deze bepaling betreft het schakelmoment tussen toezicht en een vervolg: sanctionering of veiligheidsmaatregelen. Het regelt dit schakelmoment voor praktijksituaties die dienaangaande specifieke noden vertonen. Ook de Waalse decreetgever heeft de noodzaak tot een dergelijk doorstroommechanisme erkend. Aldus bepaalt het Waalse Milieuvergunningsdecreet van 11 maart 1999 (BS 8 juli 1999) een soortgelijke bevoegdheid tot bewarende maatregelen voor hoogstens 72 uur (artikel 61, §1, 7°, decreet).

Artikel 8.2.16

Artikel 8.2.16 betreft de mogelijkheid tot bijstand door de politie. In het kader van de huidige politie-organisatie, verwijst de term politie naar zowel de federale als de lokale politie. Het gaat hier duidelijk om bijstand door "de sterke arm der wet"; de ondersteuning door personen met relevante deskundigheid wordt geregeld in artikel 8.2.12.

Het eerste lid van artikel 8.2.16 maakt het algemeen mogelijk om de bijstand van de politie te vorderen. Hierbij is niet vereist dat zich een bijzonder probleem voordoet. Bijstand vorderen is een mogelijkheid, geen verplichting.

Het tweede lid van het artikel betreft een specifieke probleemsituatie: de situatie waar het voor de uitoefening van het recht op inzage en kopie van zakelijk gegevens vereist is bepaalde niet-toegankelijke of gesloten objecten te openen of te gebruiken en de persoon die het genot heeft van deze objecten geen toestemming geeft tot opening of gebruik ervan. Wanneer de uitoefening van het recht op inzage en kopie van zakelijk gegevens vereist is voor het volbrengen van de toezichtsopdracht en niet mogelijk is op een andere wijze, kan in dat geval de toezichthouder mits bijstand van de politie overgaan tot het openen of doen openen

(bijvoorbeeld bureaus of kasten die gesloten zijn) of het gebruiken of doen gebruiken (bijvoorbeeld computers met paswoord) van de betrokken zaken. Uit de bewoordingen van de bepaling ("indien de navolgende voorwaarden verenigd zijn") blijkt dat de drie gestelde voorwaarden cumulatief gelden. De term "kan" wijst erop dat de toezichthouder er ook voor kan kiezen zijn toezichtsrecht niet uit te oefenen; wanneer hij echter beslist dit wel te doen, is de bijstand van de politie een must.

De *algemene mogelijkheid* om desgewenst de bijstand van de politie te vorderen, is vaak bepaald in de milieuwetgeving. Bijstand van de politie kan om uiteenlopende redenen aangewezen zijn. Zo kan de extra mankracht nuttig zijn wegens de omvang van de toezichtsoperatie. Ook kan in een aantal gevallen de aanwezigheid van politie een positieve invloed hebben op het verloop van het bezoek. De noodzaak tot bijstand is reëel in de gevallen waar fysische dwang ten aanzien van personen of zaken onvermijdelijk is. Zeker in het geval van verzet van de betrokkene staat de toezichthouder voor een probleem. Hij kan zelf geen enkele vorm van geweld aanwenden. Hij wordt niet geacht geschoold te zijn in verdedigings- en andere politietechnieken. Boswachters uitgezonderd, is het hem niet toegelaten zijn toezichtsopdracht gewapend te verrichten. De situatie noopt ook tot een gepaste handhavingsattitude en vereist een doorgedreven juridische kennis opdat de rechten van de enkeling ondanks de conflictsituatie voldoende gewaarborgd zouden blijven. Voorzover de toegang materieel moet geforceerd worden, bijvoorbeeld door het verbreken van sloten, valt dit ook buiten de taakvervulling van de toezichthouder. Om al die redenen is de bepaalde bijstandregeling ingevoerd.

Ook in *het bijzondere geval behandeld in artikel 8.2.16, tweede lid,* is het de doeltreffendheid van het toezicht die de zorg is. De objecten in kwestie kunnen niet worden onderzocht met gebruik van artikel 8.2.12. Die bepaling betreft het onderzoek van de zaken omwille van de zaak als dusdanig; hier interesseert de zaak als dusdanig niet, ze is enkel van belang in functie van de inzage en kopie van zakelijke gegevens.

Hoofdstuk III: Strafrechtelijke afhandeling

Dit hoofdstuk is bepaald door vijf basisopties.

De *eerste* basisoptie betreft het concept van de strafbaarstellingen. Er is uitgegaan van een rechtsgoedbeschermende finaliteit van het strafrecht en van de noodzaak van een optimaal evenwicht tussen de bescherming van de mens en de ecologische rechtsgoederen enerzijds en van de rechtsstatelijkheid, inzonderheid het *Lex certa*-beginsel, anderzijds. De beste wijze om dit evenwicht te realiseren bleek een combinatie te zijn tussen verschillende types strafbaarstellingen, te weten:

– de zelfstandige of autonome strafbaarstelling, met een rechtstreekse bescherming van mens en milieu (*infra*, artikel 8.3.3 en bijhorende toelichting);

– de strafbaarstelling bij wege van concrete gevaarzettingsdelicten (*infra*, artikel 8.3.4 en bijhorende toelichting);

– de strafbaarstelling bij wege van abstracte gevaarzettingsdelicten (*infra*, de artikelen 8.3.5 tot 8.3.7 en bijhorende toelichtingen).[48]

De *tweede* basisoptie betreft het straffenarsenaal. Reeds ten tijde van de Commissie Bocken werd er nadrukkelijk op gewezen dat het klassieke arsenaal hoofdstraffen, houdende de gevangenisstraf en de geldboete, erg beperkt is; dat er met het oog op een meer doelmatige en doeltreffende handhaving een meer gevarieerd straffenarsenaal moest worden ingevoerd (FAURE (1992), 770). Deze idee is behouden. Bij de uitwerking van het straffenarsenaal werd dankbaar gebruikt gemaakt van de mogelijkheden die de decreetgever thans op dit vlak heeft ingevolge de staatshervorming van 1993 *j°* de wet 1999 Strafrechtelijke verantwoordelijkheid rechtspersonen (zie hoger, algemeen deel toelichting).

De *derde* basisoptie betreft de toevoeging, naast straffen, van maatregelen. Deze basisoptie werd

48 De term rechtsgoederen betreft prioritaire maatschappelijke waarden. Een klassiek rechtsgoed is de eigendom. Omtrent de strafrechtsdogmatische idee van de rechtsgoedbeschermende finaliteit van het strafrecht en omtrent de noodzaak tot toepassing van deze zienswijze op de waarden beschermd in het milieubeleid, m.n. de mens (volksgezondheid) en het milieu, was reeds de Commissie BOCKEN het eens (zie FAURE (1992), 746 – 747 en 758 – 760). Zie uitgebreid, ook voor wat de verantwoording betreft van de verschillende types strafbaarstellingen, de studienota ter voorbereiding van dit hoofdstuk: M. FAURE (ed.), *Geïntegreerde decretale regeling van de milieuhandhaving. Delictsomschrijvingen en sancties*, Maastricht en Leuven, METRO – IMER, mei 2002, 5 – 8 en 16 – 28.

doorgevoerd in overeenstemming met het handhavingsmodel dat geheel de titel onderbouwt (zie hoger, algemeen deel toelichting). De basisidee is dat het strafrechtelijke afhandelingsspoor, naast een primair punitieve finaliteit, bijkomend ook probleemverhelpende instrumenten moet omvatten. Vandaar dat, naast straffen, ook zogenaamde "maatregelen" zijn voorzien. Ook hierin is aangesloten bij een optie genomen door de Commissie Bocken (FAURE (1992), 770 – 771).

Een onmisbaar verlengstuk op deze optie is de inbouw van een duidelijk onderscheid tussen straffen en maatregelen. Straffen mogen uiteraard immers enkel de overtreder treffen en worden opgelegd middels een veroordeling; maatregelen, die beogen de feitelijke problemen te verhelpen die met het misdrijf zijn tot stand gekomen, kunnen ook een ander dan de overtreder raken en vragen niet noodzakelijk om een veroordelende beslissing.

De *vierde* relevante basisoptie is de keuze voor een gedeeltelijke depenalisering van inbreuken op de milieuwetgeving (zie ook hoger, algemeen deel toelichting). De articulatie van de inbreuken die voor strafvervolging in aanmerking komen met de inbreuken die onder bepaalde voorwaarden niet voor strafvervolging in aanmerking komen (systeem alternatieve bestuurlijke geldboeten) en de inbreuken die helemaal niet voor strafvervolging in aanmerking komen (inbreuken die worden afgehandeld met exclusieve bestuurlijke geldboeten of met een bestuurlijke transactie) (*infra*, hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling*) moest worden georganiseerd en heeft de strafbaarstellingen mede bevormd.

De *vijfde en laatste* basisoptie die dit hoofdstuk mede heeft bepaald, is een optie *pro* continuiteit (zie ook algemeen deel toelichting). Deze optie impliceert ten aanzien van dit hoofdstuk dat enkel is afgeweken van het gemene strafrecht (in essentie Boek I Strafwetboek) wanneer daar bijzonder goede redenen toe zijn.

Artikel 8.3.1

De sancties die met het oog op de strafrechtelijke afhandeling van een inbreuk kunnen worden opgelegd, bestaan uit straffen en maatregelen. Dit artikel geeft een opsomming van de straffen en van de maatregelen. Hogerop is reeds vermeld dat het onderscheid tussen straffen en maatregelen een essentieel onderscheid is. Straffen zijn in wezen leedtoevoegend en kunnen daarom enkel de veroordeelde treffen; maatregelen zijn probleemoplossend gericht en kunnen hierom ook derden treffen. Maatregelen kunnen wegens hun finaliteit ook worden opgelegd van zodra is vastgesteld dat er een strafbaar feit is begaan, ongeacht een eventuele vrijspraak, een ontslag van rechtsvervolging, of een opschorting van de uitspraak. Met het oog op een goede toepassing van het sanctiearsenaal en de systematiek van het tekstvoorstel, was het dan ook aangewezen duidelijk vast te stellen welke sancties straffen zijn en welke maatregelen.

Wat de selectie van de bijkomende straffen en de maatregelen betreft, is in belangrijke mate aangesloten bij de voorstellen van de Commissie Bocken (zie artikel 7.3.20 Voorontwerp decreet milieubeleid). Het enige verschil met de commissievoorstellen ligt hierin dat twee maatregelen die werden voorgesteld door de Commissie niet zijn opgenomen in dit tekstvoorstel: de mogelijkheid tot aanstelling van een voorlopig bewindvoerder en de mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel. De praktische werkbaarheid van de aanstelling van een bijzonder bewindvoerder is steeds een bijzonder groot vraagteken geweest. Het is nooit duidelijk geweest hoe een dergelijk bewindvoerder concreet in het kader van een bedrijf zou kunnen functioneren. Moeizame ervaringen, in het kader van de wet 1999 Strafrechtelijke verantwoordelijkheid rechtspersonen, met de figuur van de lasthebber *ad hoc* hebben dit scepticisme kracht bijgezet. Wat de voordeelontneming betreft, heeft de Commisie Bocken zelf de vraag gesteld of deze maatregel nog wel zin had in het licht van de (toentijds relatief nieuwe) mogelijkheid tot voordeelontneming op grond van artikelen 42, 3°, en 43bis Strafwetboek (FAURE, (1992), 792). Aansluitend bij de aarzelingen van de Commissie en mede in het licht van de bevredigende praktijkervaringen met de gemeenrechtelijke regeling, is hier geoordeeld dat er onvoldoende redenen zijn voor een afwijkende regeling. In het licht van de basisoptie *pro* continuiteit (zie onder meer de inleiding op dit hoofdstuk) is deze maatregel hier bijgevolg niet opgenomen.

Artikel 8.3.2

Artikel 100 Strafwetboek bepaalt "*Bij gebreke van andersluidende bepalingen in bijzondere wetten en*

verordeningen, worden de bepalingen van het eerste boek van dit wetboek toegepast op de misdrijven die bij die wetten en verordeningen strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII en van artikel 85.". Hoofdstuk VII en artikel 85 betreffen respectievelijk de deelneming van verscheidene personen aan eenzelfde misdaad of wanbedrijf en de toepassing van verzachtende omstandigheden.

Artikel 8.3.2 speelt op deze bepaling in. Boek I Strafwetboek wordt van toepassing verklaard met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85 maar met uitzondering van de verbeurdverklaring bepaald in artikel 42, 1° en 2°, en artikel 43. Dit tekstvoorstel bevat immers een alternatieve regeling van de verbeurdverklaring (*infra,* artikelen 8.3.9 en 8.3.13 en bijhorende toelichtingen) en het werd als volkomen onwenselijk beoordeeld om de klassieke regeling uit Boek I Strafwetboek naast de hier voorgestelde regeling te laten voortbestaan.

Met deze bepaling is geopteerd voor continuïteit. Er wordt immers een ruime aansluiting gemaakt bij het gemene strafrecht

Artikelen 8.3.3 tot 8.3.8: Materiële strafbepalingen

Een cumulatieve toepassing van de navolgende strafbaarstellingen (artikelen 8.3.3 tot 8.3.7) is natuurlijk mogelijk. Zo kan de schending van een vergunningsplicht leiden tot toepassing van artikel 8.3.5 maar ook, omdat er een emissie plaatsvond, tot toepassing van artikel 8.3.4. Het spreekt voor zich dat bij een dergelijke cumulatieve toepassing de regels inzake de samenloop zullen worden gehanteerd voor het bepalen van de strafmaat.

Twee aspecten van de navolgende artikelen behoeven extra toelichting:

– de opsplitsing in verschillende strafbaarstellingen, met een *decrescendo* in de ernst van de erbij horende straffen;

– de hoogte van de bepaalde geldboeten.

Het tekstvoorstel hanteert niet, zoals relatief gebruikelijk is[49], net één strafbaarstelling die "alle inbreuken op dit decreet en zijn uitvoeringsbepalingen" strafbaar stelt. In plaats van één dergelijke bulkstrafbaarstelling, wordt voorzien in vijf verschillende strafbaarstellingen, inclusief een bulkstrafbaarstelling. De redenen waarom een uitsplitsing van strafbaarstellingen gebeurde, raken voornamelijk aan internationaalrechtelijke verplichtingen, aan de complementariteit van penale en bestuurlijke afhandeling die de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* als geheel bepaalt en aan het uitgangspunt van de rechtsgoedbeschermende finaliteit van het strafrecht.

Internationaalrechtelijke verplichtingen. Zoals reeds is aangegeven in het algemeen deel van deze memorie, verplicht de Europese *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (1998)* tot het strafbaar stellen van: "*the discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which (i) causes death or injury tot any person, or (ii) creates a significant risk of causing death or serious injury tot any person"* (artikel 2 a) *Convention*). In tegenstelling tot de klassieke bulkstrafbepaling, is hier *geen* sprake van een onrechtmatig optreden in de zin van de schending van een decreetsbepalingen of de bepaling van een of ander uitvoeringsbesluit. Deze internationaalrechtelijke verplichting leidt dus noodzakelijk tot een strafbaarstelling apart van de bulkstrafbepaling. Dit gebeurde in artikel 8.3.3 (zie *infra,* alsook de bijhorende toelichting). Naar verder blijkt, hebben andere aspecten van de *Convention* ook bijgedragen tot aparte strafbaarstellingen, met name artikelen 8.3.4 en 8.3.5.

De complementariteit tussen strafrechtelijke en bestuurlijke afhandeling. De articulatie met inbreuken die in aanmerking komen voor alternatieve bestuurlijke beboeting vormde een tweede reden tot uitsplitsing van de artikelen 8.3.4 en 8.3.5: de boetebedragen in deze twee artikelen zijn welbewust derwijze bepaald, dat de betrokken inbreuken niet in aanmerking komen voor een alternatieve bestuurlijke geldboete. Hierover volgt meer uitleg bij de bespreking van deze artikelen. En de bulkstrafbaarstelling (artikel 8.3.7) werd dusdanig opgevat, dat zij een efficiënt samenleven organiseert met de inbreuken die volstrekt niet in aanmerking komen voor strafvervolging.

De rechtsgoedbeschermende finaliteit van het strafrecht. Het geheel van deze strafbaarstellingen kent

[49] Anders: o.m. het Mestdecreet 1991, het Decreet Verpakkingsafval 1997 en de Wet 1999 Mariene milieu; zie C.M. BILLIET, Milieurechtshandhaving (2000), nr. 29, p. 464.

een *decrescendo* in strafmaten. De minima en maxima van de mogelijke gevangenisstraffen gaan in dalende lijn. Voor wat de bulkstrafbepaling betreft, is gewoonweg geen gevangenisstraf mogelijk[50]. De maxima van de mogelijke geldboeten gaan ook in dalende lijn. Dit *decrescendo* weerspiegelt de dalende relatieve ernst van de inbreuken. Het is mede ingegeven door het hogerop vermelde uitgangspunt dat het milieustrafrecht een rechtsgoedbeschermende finaliteit heeft. De hoogste straffen zijn bepaald voor de strafbaarstellingen waar de rechtsgoedbeschermende functie het meest onmiddellijk en uitgesproken is. Dit *decrescendo* is consequent doorgetrokken in het hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling* (infra, de inleiding tot de afdeling *Vermogenssancties* voorafgaand aan artikel 8.4.75 en volgende).

De geldboeten die aan de navolgende strafbaarstellingen zijn toegevoegd, schommelen tussen een minimum van 100 euro en maxima van 10.000.000 (artikelen 8.3.3 en 8.3.4), 5.000.000 (artikel 8.3.5), en 1.000.000 (artikelen 8.3.6 en 8.3.7) euro. Zoals bekend, zijn deze bedragen te vermenigvuldigen met de geldende opdeciemen (thans een factor 5, zodat de hoogste maximumboete 50.000.000 euro of 2 miljard oude BEF bedraagt en de minst hoge maximumboete 5.000.000 euro of 200 miljoen oude BEF). Bij het bepalen van de maximumboeten was het uitgangspunt dat de bedragen voldoende hoog moesten zijn opdat milieucriminaliteit niet zou lonen. Rechtseconomische inzichten houden in dit verband onder meer voor dat de maximumboete rekening moet houden met de pakkans. Indien de pakkans bijvoorbeeld 1 op 10 zou bedragen, moet de boete een tienvoud zijn van de winst die wordt behaald door de milieuwetgeving niet na te leven. De kosten-baten analyse van economisch geïnspireerde criminaliteit leidt aldus tot het inzicht dat boetebedragen relatief hoog moeten liggen. Nazicht van de maximumbedragen in onze milieuwetgeving leidde tot de vaststelling dat sedert de jaren negentig verschillende van onze milieuwetten een maximumbedrag bepalen van 10.000.000 (thans euro x 5, eertijds BEF x 200). Dit is met name het geval van het Afvalstoffendecreet 1981 zoals gewijzigd in 1994, het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, titel III – Bedrijfsinterne milieuzorg (wordt opgeheven door dit tekstvoorstel) en het Bodemsaneringsdecreet 1995 zoals gewijzigd in 1998.[51] Gezien de rechtseconomische inzichten, zijn de bestaande maxima zonder aarzeling overgenomen in dit tekstvoorstel.

Artikel 8.3.3

Deze bepaling voorziet in een zelfstandige of autonome strafbaarstelling, waarbij een rechtstreekse bescherming wordt verleend aan de mens.

Het eerste lid van het artikel betreft de hypothese van een opzettelijk handelen. De constitutieve bestanddelen van de strafbaarstelling zijn voorts een rechtstreeks of onrechtstreeks inbrengen of verspreiden in of op water, bodem of atmosfeer van verontreinigingsfactoren en de dood of het ernstig letsel van een persoon dan wel een aanmerkelijk risico hiertoe.

De termen “verontreinigingsfactoren” en “water”, “bodem”, “atmosfeer” zijn te begrijpen overeenkomstig hun definitie in de algemene begrippenlijst van het decreet. Luidens artikel 1.1.2, §1, 2°, decreet betreft het begrip verontreinigingsfactoren “vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, micro-organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, licht geluid en andere trillingen”. De strafbaarstelling betreft het inbrengen of verspreiden hiervan in of op water, bodem of atmosfeer. Op te merken valt dat de algemene begrippenlijst van het decreet een begrip “emissie” definieert als “elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water” (artikel 1.1.2, §1, 3°, decreet). De strafbaarstelling onderscheidt zich op twee punten van deze definitie: zij betreft niet enkel het inbrengen van verontreinigingsfactoren maar ook *het verspreiden ervan* en niet enkel het inbrengen of verspreiden in water, bodem en atmosfeer maar *ook op* bodem, water en atmosfeer. Het eerste verschilpunt impliceert dat het met deze strafbaarstelling ook mogelijk is diegene te bestraffen die geen emissie heeft veroorzaakt maar reeds geëmitteerde verontreinigingsfactoren wel heeft verspreid. Het tweede verschilpunt is zinledig ten aanzien van de atmosfeer maar zou een

50 Een ander recent voorbeeld van strafbaarstellingen met uitsluitende geldboete is te vinden in de Wet 1999 Mariene milieu.

51 Voor een overzicht en analyse van de boetebedragen in ons milieurecht, zie M. FAURE, *Pre-advies milieustrafrecht*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu Uitgevers, 1990, nrs. 92 en 93 en, recent, C.M. BILLIET, “Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen”, *Tijdschrift voor Milieurecht,* 2000, (450) nr. 29, p. 463 – 465.

concreet belang kunnen vertonen ten aanzien van water (bijvoorbeeld drijflagen polluenten) en heeft dit zeker ten aanzien van de bodem (bijvoorbeeld vaten afval). Met toepassing van artikel 1.1.2, §2, decreet omvat de term "water" niet het drinkwater en evenmin het grondwater, omvat de term "bodem" het vaste deel van de aarde met inbegrip van het grondwater, de micro-organismen en de andere bestanddelen die er zich in bevinden en omvat de term "atmosfeer" niet de lucht in afgesloten ruimten.

Het inbrengen of verspreiden van verontreinigingsfactoren dient de dood of ernstig letsel van een persoon te veroorzaken of een aanmerkelijk risico hiertoe tot gevolg te hebben. De uiteindelijke bepaling van wat een "ernstig" letsel en een "aanmerkelijk" risico zijn, behoort de rechter toe.

Het tweede lid betreft de hypothese waar de dader "weet of dient te weten" dat zijn handelen "concreet gevaar" oplevert voor "de menselijke gezondheid".

De vereiste dat de dader "weet of dient te weten" dat zijn handelen een concreet gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid, impliceert dat bestraffing niet mogelijk is bij volstrekt onvoorzienbaar gevaar voor de menselijke gezondheid. De vraag of de dader wist of behoorde te weten dat zijn handelen concreet gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid is te beoordelen op het ogenblik van het inbrengen of verspreiden van de verontreinigingsfactoren. De beoordeling moet redelijkerwijs onder meer rekening houden met de stand van de wetenschap en de techniek. Deze vereiste wordt bijvoorbeeld ook gebruikt in de Hormonenwetgeving (het verhandelen van dieren waarvan men "weet of dient te weten" dat zij met hormonen behandeld zijn).

Een louter potentieel, volledig hypothetisch en moeilijk aantoonbaar gevaar volstaat niet om tegemoet te komen aan de vereiste van een "concreet" gevaar. Het woord "gevaar" impliceert dat de gezondheid nog niet daadwerkelijk moet zijn aangetast. Indien bijvoorbeeld iemand bedrijfsafval stort op een weide waar een kinderspeelplaats wordt aangelegd, kan dit artikel van toepassing zijn omdat deze handeling een concreet gevaar oplevert voor de gezondheid van de kinderen, ook al is niet aangetoond dat hun gezondheid daadwerkelijk nadelig is beïnvloed door deze blootstelling aan de gestorte afvalstoffen.

De bewoordingen "de menselijke gezondheid" zijn in die zin ruim, dat zowel de gezondheid van één persoon als de volksgezondheid in aanmerking kunnen worden genomen.

De strafbaarstelling rept met geen woord over de schending van wettelijke voorschriften of machtigingsvoorwaarden. Duidelijk moge dan ook zijn dat bij dit type delicten de strafrechtelijke sanctionering mogelijk is ook wanneer de voorwaarden van de vergunning worden nageleefd. Het gaat in deze bepaling immers om zeer ernstige zaken: dood of ernstig letsel van een persoon, en concreet gevaar voor de menselijke gezondheid.

De bepaalde straffen zijn, gezien de ernst van de feiten, de meest zware van het tekstvoorstel. De gevangenisstraf van "een maand tot tien jaar" voorzien in het eerste lid is bepaald met toepassing van artikel 25, aanhef, Strafwetboek[52].

Deze strafbaarstelling is mede ingegeven door artikel 2 a) en artikel 3.1 van de Europese *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law (1998)*. Luidens artikel 2 a) *Convention* moet worden strafbaar gesteld: "*the discharge, emission or introduction of a quantity of substances or ionising radiation into air, soil or water which (i) causes death or injury tot any person, or (ii) creates a significant risk of causing death or serious injury tot any person (enzovoort)*". In tegenstelling tot de navolgende bepalingen (artikel 2 *Convention*, punten b) tot e)) stelt deze bepaling *niet* de vereiste dat de gedraging "unlawful" zou zijn. De term "unlawful" is in het kader van de Convention gedefinieerd als "*infringing a law, an administrative regulation or a decision taken by a competent authority, aiming at the protection of the environment*" (artikel 1 a) *Convention*). Wie over een vergunning beschikt die de betrokken emissie toelaat, kan dus desalniettemin onder de reikwijdte van de beoogde strafbaarstelling vallen. De rechtsgoedbeschermende werking van deze bepaling is onmiddellijk en gericht op de bescherming van de mens. Artikel 2 a) *Convention* wordt aangevuld door artikel 3.1 *Convention*. Gezamenlijk behandelen deze artikelen het genoemde misdrijf wanneer opzettelijk ("intentionally") en wanneer uit nalatigheid ("negligent")

52 "De duur van de *correctionele gevangenisstraf* is, *behoudens de in de wet bepaalde gevallen*, ten minste acht dagen en ten hoogste vijf jaar." (artikel 25, aanhef, Strafwetboek) (eigen cursivering).

gepleegd. Vandaar ook de uitsplitsing van artikel 8.3.3 in twee leden.

Het antropocentrische karakter van deze bepaling behoeft enige commentaar. Het kan worden betreurd dat enkel de mens en niet de mens én het leefmilieu door deze zelfstandige strafbaarstelling worden beschermd. In navolging van de Europese *Convention* is hier een afweging gebeurd tussen de rechtsgoedbeschermende werking van het strafrecht en economische belangen, inzonderheid het belang bij de rechtvaardigende werking van de vergunning. Bij deze zeer zware delicten, waar zelfs de vergunning niet rechtvaardigend werkt, menen wij dat strafrechtelijk ingrijpen alleen gerechtvaardigd is ten behoeve van de mens.

Artikel 8.3.4

Zoals het voorgaande artikel betreft deze bepaling het rechtstreeks of onrechtstreeks inbrengen of verspreiden van verontreinigingsfactoren in of op water, bodem en atmosfeer. Voor toelichtingen bij deze bewoordingen wordt verwezen naar de desbetreffende toelichtingen sub artikel 8.3.3.

Het grote verschil tussen deze bepaling en de voorgaande ligt in de vereiste van een wederrechtelijkheid. De betrokken handeling moet zijn gebeurd "in strijd met wettelijke voorschriften die met toepassing van deze titel worden gehandhaafd". Wettelijke voorschriften die met toepassing van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* worden gehandhaafd zijn, luidens artikel 8.1.1, decreetsbepalingen, bepalingen vervat in uitvoeringsbepalingen, machtigingsvoorwaarden en bepalingen vervat in bepaalde verordeningen. Wat "machtigingsvoorwaarden" zijn, is omschreven in de algemene begrippenlijst van het decreet. Het betreft een "voorschrift dat in een machtiging is bepaald en dat moet worden nageleefd bij het gebruik van de machtiging, zoals onder meer een vergunningsvoorwaarde en een bijzondere erkenningsvoorwaarde" (artikel 1.1.2, §1, 18°, decreet, ingevoegd door dit tekstvoorstel). Aldus behoudt in deze strafbaarstelling een milieuvergunning haar rechtvaardigende werking.

De beschermde rechtsgoederen zijn hier duidelijk de zuiverheid van het water, de bodem en de atmosfeer. Wederrechtelijkheid als dusdanig volstaat niet. Het moet gaan om een wederrechtelijke emissie (zie artikel 1.1.2, §1, 3°, decreet). Er hoeft geen schade te worden bewezen. Impliciet is de idee dat de wederrechtelijkheid hoe dan ook meebrengt dat er enig concreet gevaar is voor de beschermde rechtsgoederen. Opgemerkt kan worden dat deze vooronderstelling niet steeds met de werkelijkheid overeenstemt en dat niet elke wederrechtelijke emissie per definitie het milieu in gevaar brengt. De suggestie zou dan kunnen zijn de voorwaarde toe te voegen dat er van de wederrechtelijke emissie ook nog gevaar uitgaat voor de ontvangende milieucomponent. Een argument om deze bijkomende voorwaarde achterwege te laten, kan worden geput uit de ervaringen in het buitenland. De bijkomende voorwaarde brengt mee dat een causaal verband dient te worden aangetoond tussen de emissie en een nadelige verandering van het milieu. De Nederlandse ervaring heeft geleerd dat een dergelijke causaliteitseis in de praktijk nauwelijks kan worden bewezen. Een beperking tot ernstige of aanmerkelijke emissies zou dan weer tot gevolg hebben dat ook belangrijke gevallen van milieuverontreiniging moeilijker bewijsbaar zouden worden. Daarom lijkt het beter om gewoon aan het openbaar ministerie over te laten om in een geval van geringe ernst van de verontreiniging niet tot vervolging over te gaan. Uitsluiting van bagatelcriminaliteit van bestraffing lijkt primair de taak van het openbaar ministerie en is moeilijk in een adequate strafbaarstelling te vatten.

Deze strafbaarstellingen zijn van het type van de zogenaamde concrete gevaarzettingsdelicten. Zij combineren de vereiste van wederrechtelijkheid met een verontreiniging van water, bodem of lucht (versus de loutere schending van een of ander wettelijk voorschrift). Zij zijn mede ingegeven door artikel 2 b) en artikel 3.1 van de *Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law*, die ook dit type strafbaarstellingen bevatten: zij combineren de vereiste van wederrechtelijkheid met onder meer de "lasting deterioration" van lucht, bodem of water, en voorzien aldus in een concreet gevaarzettingsdelict. Artikel 8.3.4 is evenwel strenger doordat het, om hoger vermelde redenen, niet is beperkt tot gevallen van "lasting deterioration".

De maxima inzake de mogelijke gevangenisstraf weerspiegelen de relatieve ernst van het misdrijf en met name het facet van de concrete gevaarzetting. De maxima liggen lager dan deze bepaald in artikel 8.3.3 en vrijwillig handelen wordt ernstiger

beoordeeld als handelen bij gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg. Gevangenisstraf en boete blijven evenwel hoog. Wat de actuele hoogte van de geldboeten betreft, met name ingevolge de toepassing van opdeciemen, wordt verwezen naar de desbetreffende toelichtingen hogerop.

Artikel 8.3.5

Dit artikel betreft twee specifieke misdrijven: het exploiteren of uitoefenen van een machtigingsplichtige of meldingsplichtige inrichting of activiteit in strijd met "wettelijke voorschriften die met toepassing van deze titel worden gehandhaafd" en het achterlaten, verwijderen, opslaan, vervoeren, exporteren en importeren van afvalstoffen in strijd met "wettelijke voorschriften die met toepassing van deze titel worden gehandhaafd". Wat de draagwijdte betreft van de bewoordingen "wettelijke voorschriften die met toepassing van deze titel worden gehandhaafd" wordt verwezen naar de toelichting bij voorgaand artikel. *We onderlijnen dat ook machtigingsvoorwaarden zijn inbegrepen.* Wat de machtigingsplichtige en meldingsplichtige inrichtingen en activiteiten betreft, gaat het concreet om een exploitatie zonder de vereiste machtiging of het vereiste meldingsattest of om een exploitatie in strijd met voorschriften die voor de exploitatie van toepassing zijn (onder meer, wat machtigingen betreft, machtigingscriteria en machtigingsvoorwaarden).

Deze strafbaarstellingen zijn zogenaamde abstracte gevaarzettingsdelicten. De wederrechtelijkheid als zodanig is wat de strafbaarheid meebrengt. De bepaling draagt bij tot de implementatie van artikel 2 c) en d), artikel 3.1 en artikel 4 c) en d) van de Europese *Convention.*

Artikel 8.3.6

Deze strafbaarstelling betreft, algemeen gesproken, de schending van verplichtingen in het kader van de handhaving en het veiligheidsbeleid: het niet uitvoeren of negeren van een maatregel die door de rechter is opgelegd (zie *infra*, artikelen 8.3.13 en volgende en bijhorende toelichting), het niet uitvoeren of negeren van een probleemverhelpende sanctie of van een veiligheidsmaatregel die door het bevoegde bestuursorgaan met toepassing van deze titel is opgelegd, en de schending van de medewerkingsplicht bepaald in artikel 8.2.7 (zie hoger, met bijhorende toelichting). Gezien de systeempositie van deze verplichtingen in het beleidsproces, gaat het om ernstige misdrijven die een navenante bestraffing moeten kunnen krijgen.

Deze strafbaarstelling sluit aan bij de rechtstraditie. In de milieuwetgeving wordt van oudsher voorzien in analoge strafbaarstellingen, onder meer inzake de verhindering van toezicht.

Artikel 8.3.7

Deze strafbaarstelling voegt zich als een vangnet toe aan de strafbaarstellingen vervat in de artikelen 8.3.3 tot 8.3.7. Zij is de evenknie van de bulkstrafbepaling die rechtshistorisch gezien in de meeste milieustrafwetten is bepaald. Een belangrijk verschil met deze bulkstrafbepalingen is dat ook de articulatie met inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld is georganiseerd. Deze niet strafbare inbreuken kunnen luidens het hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling* van deze titel worden gehandhaafd middels een bestuurlijke transactie of een exclusieve bestuurlijke geldboete. De Vlaamse Regering duidt aan welke inbreuken hiervoor in aanmerking komen en bijgevolg worden gedepenaliseerd. Voorzover een inbreuk niet op deze wijze is gedepenaliseerd, blijft zij strafbaar.

Bij veroordeling op grond van dit artikel, is geen vrijheidsberoving mogelijk. Enkel een boete kan worden opgelegd.

Artikel 8.3.8

Deze bepaling voorziet in een specifieke regeling inzake de herhaling. De eerdere veroordeling moet er één zijn wegens een inbreuk op "de milieuwetgeving" in het algemeen (versus enkel de wettelijke voorschriften waarop de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* van toepassing is).

Deze specifieke regeling raakt niet aan de gemeenrechtelijke bepalingen inzake de herhaling, vervat in de artikelen 54 tot en met 57 Strafwetboek, die dan ook onverkort naast dit artikel blijven gelden. Dit geldt inzonderheid ten opzichte van artikel 56, tweede lid, Strafwetboek, waar de herhalingshypothese van een wanbedrijf na een wanbedrijf wordt behandeld. Een specifieke regeling is nood-

zakelijk omdat de milieumisdrijven op een schaarse uitzondering na wanbedrijven zijn en de gemeenrechtelijke regeling te eng is gezien de eis van een veroordeling tot één jaar gevangenisstraf. Bij herhaling inzake milieumisdrijven zal artikel 8.3.8 primeren op artikel 56, tweede lid, Strafwetboek (*Lex specialis derogat generalibus*). Rechtshistorisch onderzoek leert dat vele bijzondere wetten, inzonderheid milieuwetten, voorzien in een specifieke herhalingsregeling.

De verhoging bij herhaling van de straffen tot het dubbele van het maximum van hun normale beloop sluit aan bij de gemeenrechtelijke regeling bepaald in artikel 56, tweede lid, Strafwetboek.

Artikelen 8.3.9 tot 8.3.12: Bijkomende straffen

Artikel 8.3.9

Dit artikel voorziet in een specifieke verbeurdverklaring, die de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring bepaald in artikel 42, 1° en 2°, en in artikel 43, Strafwetboek vervangt (zie hoger, artikel 8.3.2 en bijhorende toelichting). De reden waarom deze specifieke verbeurdverklaring wordt ingevoerd, raakt aan een basisoptie die in navolging van de Commissie Bocken (FAURE (1992, 773) werd genomen: de wil om een duidelijk onderscheid in te bouwen tussen straffen en maatregelen. In de Nederlandse wetgeving wordt terzake rekening gehouden met dit onderscheid door een ontdubbeling van de rechtsfiguur in een verbeurdverklaring enerzijds (artikelen 33 en 34 Wetboek van Strafrecht) en een onttrekking aan het verkeer anderzijds (artikelen 36b-36d Wetboek van Strafrecht), waarbij eerstgenoemde sanctie de straf is en laatstgenoemde de maatregel. Vandaar dat, zoals ook de Commissie Bocken voorstelde, in dit tekstvoorstel in navolging van de Nederlandse wetgeving wordt voorzien in een verbeurdverklaring als straf en een onttrekking aan het verkeer als maatregel (*infra*, artikel 8.3.13 en bijhorende toelichting). Beide sancties zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden op het vlak van de achterliggende *ratio legis*; de verbeurdverklaring bepaald in dit artikel ontleent zijn zin aan het bestaan van de onttrekking aan het verkeer bepaald in artikel 8.3.13.

Verschilpunten tussen de hier bepaalde verbeurdverklaring en de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring bepaald in de artikelen 42, 1° en 2°, en 43, Strafwetboek betreffen de volgende aspecten:

– de verbeurdverklaring die hier is bepaald, is een facultatieve straf (eerste lid, aanhef), daar waar de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring altijd moet worden uitgesproken (artikel 43, eerste lid, Strafwetboek)[53];

– de verbeurdverklaring die hier is bepaald, kan uitsluitend goederen raken waarvan de veroordeelde eigenaar is (eerste lid, aanhef), waar de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring ook goederen van derden kan betreffen (artikel 42, 2°, *a contrario* ten aanzien van artikel 42, 1°, Strafwetboek);

– de verbeurdverklaring die hier is bepaald, voorziet in een oplossing voor het geval waar de verbeurd verklaarde goederen niet ter beschikking staan van het gerecht (tweede lid), wat niet het geval is voor de gemeenrechtelijke regeling.

Voor het overige is er, met het oog op een continuïteit in de mate van het mogelijke, bewust gekozen voor een woordkeuze die aansluit bij de bewoordingen van de artikelen 42 en 43, Strafwetboek. Dit is met name het geval geweest bij de omschrijving van de goederen waarvoor verbeurdverklaring mogelijk is (goederen "die uit het misdrijf voortkomen", "die het voorwerp van het misdrijf uitmaken" of "die gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf").

Alle drie de verschilpunten tussen de hier voorgestelde verbeurdverklaring en de gemeenrechtelijke verbeurdverklaring dragen bij tot de consequente uitbouw van de verbeurdverklaring als een straf.

– De proportionaliteitseis die het opleggen van straffen omkadert, verzet zich tegen straffen die automatisch moeten worden opgelegd.

– Een straf behoort uiteraard enkel de veroordeelde te treffen.

– Het ontnemen van een bedrag ter waarde van de betrokken goederen is een logische oplossing wanneer het ontnemen van deze goederen een straf is. Is het ontnemen van deze goederen

53 De gemeenrechtelijke verplichting tot verbeurdverklaring geldt enkel "bij misdaad of wanbedrijf". Milieumisdrijven zijn, op een zeldzame uitzondering na, wanbedrijven.

een maatregel, opgelegd met het oog op het oplossen van bijvoorbeeld een onveilige situatie, dan is het belangrijk dat de goederen als dusdanig zouden worden ontnomen; ontneming van een gelijkwaardig geldbedrag is zinledig.

De term "goederen" betreft, in zijn algemeenheid, zowel roerende als onroerende goederen.

Te noteren valt dat de gemeenrechtelijke mogelijkheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (artikelen 42, 3°, en 43bis, Strafwetboek) onverkort behouden blijft (zie hoger, artikel 8.3.1 en bijhorende toelichting).

Artikel 8.3.10

Dit artikel betreft de mogelijkheid om, ter bestraffing van de veroordeelde, te verplichten tot een bekendmaking van de veroordeling. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee hypothesen: het geval van een veroordeling op grond van artikel 8.3.3 en al de overige gevallen. In het geval van een veroordeling op grond van artikel 8.3.3 *moet* een bekendmaking van de veroordeling worden opgelegd. Deze bepaling is vanzelfsprekend ingegeven door de ernst van de betrokken feiten (dood of ernstig letsel van een persoon, of concreet gevaar voor de menselijke gezondheid). In de overige gevallen *kan* de bekendmaking worden opgelegd. De wijze waarop de bekendmaking moet gebeuren, bijvoorbeeld publicatie in dagbladen, een streekkrant of op een webstek, is te bepalen door de rechter in zijn beslissing.

Er wordt geen onderscheid gemaakt al naargelang de veroordeling een natuurlijke persoon of een rechtspersoon betreft. Immers: de bekendmaking kan aangewezen zijn voor milieudelicten van zowel natuurlijke als rechtspersonen. Te noteren valt dat deze bepaling artikel 37bis, Strafwetboek vervolledigt en dus operationeel maakt. Artikel 37bis, Strafwetboek bepaalt dat ten aanzien van rechtspersonen de bekendmaking of de verspreiding van de beslissing door de rechter kan worden uitgesproken "*in de gevallen bepaald door de wet*". Dit is bij deze gebeurd zodat de straf ook kan worden uitgesproken inzake alle veroordelingen van rechtspersonen die op grond van deze titel gebeuren.

Reeds sedert decennia is voorgesteld om de bekendmaking van de veroordeling als bijkomende straf in het milieurecht te introduceren[54]. Algemeen is betoogd dat deze straf als zeer doeltreffend te beschouwen is omdat de milieucriminaliteit publiek aan de kaak wordt gesteld en dit, inzonderheid bij de veroordeling van rechtspersonen, het bedrijf in zijn *corporate image* aantast. De straf is terug te vinden in onder meer de Nederlandse (wet Economische delicten), de Waalse (onder meer het Waalse Oppervlaktewaterendecreet en Afvalstoffendecreet) en de Brusselse wetgeving (Milieuhandhavingsordonnantie 1999).

Artikel 8.3.11

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid van een tijdelijke verbod tot het uitoefenen van een bepaalde werkzaamheid. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt al naargelang de veroordeelde een rechtspersoon (§1) of een natuurlijke persoon (§2) is.

Luidens artikel 7bis, Strafwetboek omvatten de straffen die ten aanzien van de rechtspersoon kunnen worden uitgesproken in criminele en correctionele zaken onder meer het verbod een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel, "met uitzondering van werkzaamheden die behoren tot een opdracht van openbare dienstverlening". In aansluiting hierop bepaalt artikel 36, Strafwetboek dat de rechter inzake een rechtspersoon "in de gevallen door de wet bepaald" het tijdelijk of definitief verbod kan uitspreken een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel. Met artikel 8.3.11, §1, wordt deze bepaling vervolledigd en dus operationeel gemaakt: de straf kan worden uitgesproken inzake alle veroordelingen van rechtspersonen die op grond van deze titel gebeuren. Er is echter enkel voorzien in de mogelijkheid tot een tijdelijk verbod, met uitsluiting van de mogelijkheid tot een definitief verbod. Hoe kort of hoe lang dit tijdelijke verbod dient te zijn, behoort tot de appreciatie van de rechter. De mogelijkheden strekken uiteraard van een kortlopende termijn (bijvoorbeeld een paar weken) tot een lange termijn (bijvoorbeeld tientallen jaren).

54 Zie b.v. J. MATTHYS, "La protection pénale de l'environnement: l'eau, l'air, le bruit », *Revue de droit pénal*, 1971-72, 534.

Als straf dient het verbod tot een verrichten van een professionele activiteit in beginsel tijdelijk te zijn[55]. Vandaar de uitsluiting van de mogelijkheid tot een definitief verbod. Uiteraard staat het de rechter eveneens vrij te bepalen of het verbod één of meer werkzaamheden behorend tot het maatschappelijk doel betreft.

Omdat het verbod om een bepaalde professionele werkzaamheid uit te oefenen veel meer ingrijpend is ten aanzien van een natuurlijke persoon dan ten aanzien van een rechtspersoon, is er in navolging van de Commissie Bocken (artikel 7.3.13 Voorontwerp decreet milieubeleid, toegelicht in FAURE, (1992), 785 - 787) voor gekozen de mogelijkheid tot het opleggen van de straf te beperken tot de situatie waarin herhaling is gepleegd. De herhaling wordt omschreven analogisch aan de desbetreffende algemene regeling voorzien in artikel 8.3.8. Het verbod een werkzaamheid te verrichten kan worden opgelegd indien "binnen tien jaar na een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens een inbreuk op de milieuwetgeving, begaan in de uitoefening van zijn beroep" de betrokken persoon in de uitoefening van zijn beroep een inbreuk pleegt die strafbaar is met toepassing van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen*. Zoals bij artikel 8.3.8 is het ook in deze bepaling zo dat de eerdere veroordeling er één is wegens een inbreuk op "de milieuwetgeving" in het algemeen, en niet enkel deze milieuwetgeving de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* van toepassing is. Ook hier is de keuze voor een tijdelijk verbod doorgetrokken, met evenwel bepaling van een minimum- en een maximumduur. Zolang het verbod van toepassing is, is het de veroordeelde natuurlijke persoon eveneens ontzegd om de betrokken werkzaamheid voor rekening van een derde uit te oefenen of in zijn opdracht te laten uitoefenen.

Het lijkt noodzakelijk om bij milieudelicten de mogelijkheid te voorzien dat de rechter als straf een verbod kan opleggen om bepaalde professionele werkzaamheden te verrichten. Het valt immers op dat bij bepaalde criminele activiteiten, bijvoorbeeld afvalzwendel, steeds dezelfde namen circuleren. Hierbij moet het mogelijk zijn te vermijden dat een malafide ondernemer een nieuw bedrijf zou opzetten onder een andere vennootschapsstructuur om zijn malafide praktijken verder te zetten. Vandaar, in de paragraaf aangaande natuurlijke personen, de bepaling die preciseert dat het verbod zich uitstrekt tot het laten verrichten van de betrokken werkzaamheid en het verrichten ervan voor rekening van derden.

Artikel 8.3.12

Luidens artikel 7*bis,* Strafwetboek omvatten de straffen die ten aanzien van de rechtspersoon kunnen worden uitgesproken in criminele en correctionele zaken onder meer de sluiting van een of meer inrichtingen, "met uitzondering van de inrichtingen waar werkzaamheden worden verricht die behoren tot een opdracht van openbare dienstverlening". In aansluiting hierop bepaalt artikel 36, Strafwetboek dat de rechter inzake een rechtspersoon "in de gevallen door de wet bepaald" de tijdelijke of definitieve sluiting van één of meer inrichtingen van de rechtspersoon kan uitspreken. Met artikel 8.3.12 wordt deze bepaling vervolledigd en dus operationeel gemaakt: de straf kan worden uitgesproken inzake alle veroordelingen van rechtspersonen die op grond van de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* gebeuren. Deze mogelijkheid is evenwel beperkt tot de situatie van herhaling. En er is enkel voorzien in de mogelijkheid tot een tijdelijke sluiting, met uitsluiting van de mogelijkheid tot een definitieve sluiting. De minimum- en de maximumduur van de bedrijfssluiting zijn bepaald. De bedrijfssluiting kan enkel worden opgelegd aan een rechtspersoon.

Het uitgangspunt dat dit artikel heeft bepaald, is dat de bedrijfssluiting een zeer ingrijpende en zware straf is. Vandaar dat zij enkel bij herhaling kan worden opgelegd. Zoals ook de Commissie Bocken opmerkte (FAURE (1992), 788), moet de sluiting als straf tijdelijk van aard zijn. De voorgestelde maximumduur is overgenomen uit de commissievoorstellen (artikel 7.3.14, §2, Voorontwerp decreet milieubeleid). Ter vergelijking: de bedrijfssluiting die als straf is voorzien in de Nederlandse wetgeving (artikel 7, c), wet economische delicten) bedraagt maximum één jaar. De beperking tot rechtspersonen is mede ingegeven door het gegeven dat de bedrijfssluiting als straf enkel de veroordeelde kan treffen. *De facto* zal bij de veroordeling van een rechtspersoon, anders dan bij de veroordeling van een natuurlijke persoon, de kans reëel zijn dat de betrokken inrichting bedrijfseigendom is. Als straf kan de bedrijfssluiting hoe

[55] In dezelfde zin: Arbitragehof nr. 57/98 van 27 mei 1998 zoals gepreciseerd in Arbitragehof nr. 87/98 van 15 juli 1998.

dan ook enkel worden opgelegd indien de betrokken inrichting aan de veroordeelde rechtspersoon toebehoort.

Artikelen 8.3.13 tot 8.3.16: Maatregelen

De maatregelen waarin wordt voorzien, te weten de onttrekking aan het verkeer, het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, en het gebruiksverbod van installatie en toestellen, zijn alle drie reeds bepaald in milieuwetten en decreten met toepassing in het Vlaamse Gewest[56].

Artikel 8.3.13

Hogerop werd reeds aangegeven dat het tekstvoorstel een duidelijk onderscheid maakt tussen straffen en maatregelen en dat het aldus, zoals ook de Commissie Bocken voorstelde, in navolging van de Nederlandse wetgeving een onderscheid maakt tussen de verbeurdverklaring (de straf) enerzijds en de onttrekking aan het verkeer (de maatregel) anderzijds.

De onttrekking aan het verkeer kan worden opgelegd inzake alle goederen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring en inzake de monsters die werden genomen ter controle van de naleving van de milieuwetgeving. Artikel 8.3.13 maakt een onderscheid tussen gevallen waar onttrekking aan het verkeer kan worden opgelegd (eerste lid) en gevallen waar de maatregel moet worden opgelegd (tweede lid). Wanneer de goederen van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerd bezit ervan hetzij een algemeen risico oplevert hetzij in strijd is met de wet, moet de onttrekking aan het verkeer worden opgelegd.

Als maatregel kan de onttrekking aan het verkeer ook goederen treffen die een derde toebehoren. Wat de bescherming van de rechten van derden betreft, verwijzen we naar artikel 8.3.16 en de bijhorende bespreking.

Artikel 8.3.14

In navolging van onder meer het Afvalstoffendecreet 1981 en het Grondwaterdecreet 1984 voorziet dit tekstvoorstel in de mogelijkheid tot het opleggen van het herstel van de plaats in de vorige toestand. Het artikel omvat drie onderdelen: eerst wordt de basisregel geformuleerd (§1). Daarna volgen een paar afwijkingen op de basisregel (§2). Ten slotte volgt een regeling voor de eventuele dwanguitvoering van het opgelegde herstel.

De basisregel is dat de rechter het herstel van de plaats in de vorige toestand "beveelt" (verplichting) telkens zulks mogelijk is aan niet onredelijke kosten. Wanneer de rechter het herstel beveelt, moet hij ook de termijn bepalen binnen dewelke dit moet gebeuren. Een absolute verplichting tot een herstel van de plaats in de vorige toestand zoals voorgesteld door de Commissie Bocken (artikel 7.3.9, §1, Voorontwerp decreet milieubeleid) is niet realistisch. Het is immers perfect denkbaar dat het herstel in de vorige toestand niet mogelijk is. Zo bijvoorbeeld is een verboden emissie in de lucht niet ongedaan te maken. Zo ook kunnen bepaalde waterverontreinigingen niet ongedaan te maken zijn. Het verwijderen van wederrechtelijk achtergelaten afval is in regel evenwel goed mogelijk. Hetzelfde geldt voor het wederaanplanten van onrechtmatige houtkappingen. Het tekstvoorstel houdt met deze feitelijke beperkingen rekening door te bepalen dat de rechter tot herstel verplicht "telkens zulks mogelijk is" en dit "aan niet onredelijke kosten". De betrokken zinsnede bevat duidelijk een dubbel criterium: het herstel moet (technisch, feitelijk) mogelijk zijn én het moet mogelijk zijn aan "niet onredelijke" kosten. Wat "mogelijk" is, mag niet eng worden beoordeeld. Het "herstel" in verband met een gekapte oude boom is bijvoorbeeld alleszins "mogelijk" door wederaanplant. De bewoordingen "niet onredelijk" zijn meer restrictief dan de term "redelijk". Het behoort tot de appreciatie van de rechter om uit te maken wat mogelijk is aan niet onredelijke kosten. Het loutere feit dat het herstel in de oorspronkelijke toestand veel kosten met zich mee zou brengen, volstaat alleszins niet. Hoge kosten zijn immers niet noodzakelijk onredelijk.

Artikel 8.3.14 geldt "onverminderd het bepaalde in artikel 44 Strafwetboek". Artikel 44 Strafwetboek bepaalt dat de veroordeling tot de bij de wet gestelde straffen altijd wordt uitgesproken

[56] C.M. BILLIET, Milieurechtshandhaving (2000), nr. 29, p. 463 – 464, nr. 37 en, wat de beveiligende variant van de verbeurdverklaring betreft, hier onttrekking aan het verkeer genoemd, nr. 42.

"*onverminderd de teruggave en de schadevergoeding die aan partijen mochten zijn verschuldigd*". Dit beginsel wordt overigens herhaald in artikel 161 Wetboek van Strafvordering: "*Indien de beklaagde schuldig bevonden wordt aan een misdrijf dat onder zijn bevoegdheid valt, spreekt de rechtbank de straf uit en beslist bij hetzelfde vonnis over de vorderingen tot teruggave en tot schadevergoeding*.". Nu is bepaald dat artikel 44 Strafwetboek van toepassing blijft, kan de strafrechter dus op grond van deze bepaling de teruggave bevelen van de aan het slachtoffer toebehorende goederen en op grond van artikel 8.3.14 het herstel bevelen in de vorige toestand van het geschonden milieu. Overigens heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat met "teruggave" in de zin van artikel 161 Wetboek van Strafvordering alle maatregelen worden bedoeld die van zulke aard zijn dat ze "de door de overtreding gestoorde wettelijke orde kunnen herstellen". Het Hof leidde daaruit af dat indien een bouwwerk in strijd met de reglementering werd opgericht de rechter zelfs ambtshalve afbraak van dat werk moet bevelen, omdat de wetgever niet heeft aanvaard dat de rechtbank een feitelijke toestand zou laten voortbestaan die de overtreding bestendigt en aan de overtreder het voordeel laat van de door hem gepleegde wetsschending"[57]. Door deze ruime interpretatie van de "teruggave" valt daaronder dus ook het herstel in de vorige toestand. Samen met de Commissie Bocken (FAURE (1992), 781), is echter geoordeeld dat het betwijfelbaar is of deze ruime interpretatie van artikel 44 Strafwetboek voldoende duidelijkheid en dus voldoende rechtszekerheid biedt. Het verdient in dit opzicht de voorkeur het herstel in vorige toestand uitdrukkelijk als maatregel in de wetgeving op te nemen, wat hier dan ook gebeurt. Artikel 44 Strafwetboek kan naast deze uitdrukkelijke bepaling een rol blijven spelen, bijvoorbeeld voor de teruggave en schadevergoeding aan het slachtoffer.

Indien het misdrijf louter bestaat in het zonder melding exploiteren van een inrichting of activiteit die meldingsplichtig is, wordt het herstel van de plaats in de vorige toestand, met name door het afbreken en verwijderen van de betrokken inrichtingen, niet bevolen[58]. De reden hiertoe ligt in de economie van het meldingssysteem. Meldingsplichtige inrichtingen kunnen, anders dan vergunningsplichtige inrichtingen, niet worden verboden: mits de exploitatie rechtsgeldig wordt gemeld, is van rechtswege het recht tot exploiteren verworven. Het afbreken en verwijderen van de betrokken inrichtingen zou in die context overmatig en zelfs abusief zijn. Wel moet worden benadrukt dat het misdrijf "enkel" dient te bestaan uit het zonder melding exploiteren om onder toepassing van deze uitzonderingsregel te vallen. Indien bijvoorbeeld de inrichting ook is opgericht met miskenning van stedenbouwkundige zoneringsbepalingen (bijvoorbeeld oprichting in een natuurgebied), kan zij niet worden ingeroepen.

Een enigszins analoge redenering onderbouwt de navolgende uitzonderingsbepaling betreffende het zonder machtiging exploiteren of veranderen van een inrichting of activiteit die machtigingsplichtig is. In dergelijke gevallen wordt het herstel in de vorige toestand slechts bevolen nadat advies is gegeven door het bestuur dat bevoegd is om de machtiging te verlenen. De reden hiertoe is dat in dergelijke gevallen een eenzijdig opgelegd herstel tot absurde consequenties zou leiden, indien vaststaat dat de veroordeelde aan de voorwaarden voldoet om de machtiging te verkrijgen en het betrokken bestuur concreet machtiging overweegt. Indien de strafrechter verplicht zou zijn om ook in deze situaties systematisch het herstel te bevelen, zouden dit nodeloos tot aanzienlijke maatschappelijke kosten leiden. Indien het advies niet is gegeven binnen vier maanden nadat het is aangevraagd, "kan" (facultatief) het herstel ook zonder advies worden bevolen. Het is niet aangewezen hier een verplichting tot herstel te bepalen. Indien bijvoorbeeld het bedrijf aantoont dat een vergunning is aangevraagd en op grond van de toepasselijke stedenbouwkundige gegevens blijkt dat niets een vergunning van het betrokken bedrijf in de weg staat, kan de strafrechter tot de slotsom komen dat herstel een abusievelijke maatregel zou uitmaken. Een tijdelijk gebruiksverbod inzake de betrokken inrichtingen (*infra*, artikel 8.3.15 en bijhorende toelichting) zou in een dergelijk geval wel gepast kunnen zijn.

57 Cass., 9 juni 1913, *Pas,*. 1913, I, 308 ; zie ook de conclusie van advocaat-generaal LENAERTS voor Cass., 9 maart 1976, *Arr. Cass*., 1976, 784.

58 Meldingsplichtige inrichtingen en activiteiten: zie tekstvoorstel *Bronnenbeheersing*. In de huidige stand van de wetgeving zijn dergelijke meldingsplichtige exploitaties de klasse 3 – inrichtingen op grond van het Milieuvergunningsdecreet 1985.

De tenuitvoerlegging van het herstel is een cruciaal punt. In eerste orde, hoofdorde, wordt hiertoe gerekend op de mogelijkheid om het herstel onder dwangsom op te leggen (*infra,* artikel 8.3.17 en bijhorende toelichting). Zoals hierna uitgebreid wordt besproken in het hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling*, is het grote voordeel van een bevel onder dwangsom dat de betrokkene het nodige zelf doet; het bestuur heeft geen prefinancieringsproblemen of zorgen omtrent aansprakelijkheden. Veiligheidshalve moet echter ook worden voorzien in de mogelijkheid tot een ambtshalve uitvoering van het bevel door het bestuur. Het bestuur dat hiervoor instaat is "het centrale gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving", reeds vermeld in het eerste hoofdstuk van deze titel (hoger, artikelen 8.1.3 en 8.1.6 en bijhorende toelichtingen). De bevoegdheid tot ambtshalve uitvoering bestaat pas eens de uitvoeringstermijn is verstreken zonder dat het bevel is uitgevoerd. Het bestuur behoudt in deze een zekere beoordelingsvrijheid. Zo bijvoorbeeld zal het wellicht niet opportuun zijn in te grijpen indien het herstel bij het verstrijken van de bepaalde termijn nog niet volledig is uitgevoerd maar dit bijna het geval is. Noteer dat de ambtshalve uitvoering gebeurt op kosten van "de betrokkene"; er is in deze immers niet noodzakelijk sprake van een veroordeelde.

Wat de bescherming van rechten van derden betreft, wordt verwezen naar de algemene regeling voorzien in artikel 8.3.16.

Artikel 8.3.15

Het herstel in de vorige toestand is een reparatoire maatregel: hij maakt ongedaan wat reeds is misgegaan. Het gebruiksverbod inzake installaties bepaald in dit artikel is erop gericht de toekomst te beveiligen.

De rechter kan (facultatief) het gebruiksverbod opleggen. De maatregel betreft "de installatie die aan de oorsprong van de inbreuk ligt". Deze formulering is ontleend aan artikel 39 Milieuvergunningsdecreet 1985.

De sanctie is een maatregel. Daarom moet het gebruiksverbod ook kunnen worden opgelegd indien de betrokken installatie de eigendom is van een derde.

Het lijkt *in casu* geheel niet nodig enige bepaling op te nemen over de duur van het verbod. De rechter legt gewoon het verbod op de installatie te gebruiken die aan de oorsprong van de inbreuk lag. Dit verbod heeft een onbepaalde duur maar tegelijk is duidelijk dat wanneer die installatie wordt aangepast, bijvoorbeeld derwijze dat de geschonden machtigingsvoorwaarden wél worden nageleefd, zij niet langer de installatie is "die de milieuverstoring heeft veroorzaakt" maar een andere, wetsconforme, installatie. Zij kan dan uiteraard opnieuw worden gebruikt. Het gebruiksverbod is ook wat zijn duur betreft functioneel te begrijpen.

Artikel 8.3.16

Uit het onderscheid tussen straffen en maatregelen komt naar voren dat de straffen in beginsel nooit de rechten van derden mogen raken omdat zij uitsluitend tegen de veroordeelde zijn gericht, terwijl maatregelen onder omstandigheden wel de rechten van derden kunnen raken. Zo kunnen zowel de onttrekking aan het verkeer als het herstel in de vorige staat en het gebruiksverbod inzake installaties de rechten van derden raken. In al deze gevallen dient de derde minstens het recht te hebben om vrijwillig tussen te komen in het strafproces teneinde zijn argumenten te laten gelden wanneer een aantasting van zijn rechten dreigt. Zo kan hij er eventueel op wijzen dat het door de maatregel beoogde effect ook kan worden bereikt zonder aantasting van zijn rechten. Ook lijkt het redelijk dat wanneer een derde onevenredig zwaar wordt getroffen door de gevolgen van een maatregel, de rechter een billijke tegemoetkoming zou kunnen vaststellen die ten laste van het Vlaamse Gewest komt. Een derde kan onevenredig zwaar worden getroffen door een maatregel wanneer bijvoorbeeld de goederen die ontrokken worden aan het verkeer niet aan de dader of de veroordeelde toebehoren.

Overigens bestaan ook *de lege lata* voor derden mogelijkheden om voor hun rechten op te komen wanneer deze in het kader van een strafvervolging in het gedrang worden gebracht (onder meer derdenverzet).

Artikel 8.3.17: Dwangsom en uitvoering

Artikel 8.3.17

Het is van cruciaal belang dat de verplichtingen voortvloeiende uit een bijkomende straf of uit een maatregel zouden worden ten uitvoer gelegd. Dit artikel voorziet in instrumenten die ertoe moeten bijdragen dat deze tenuitvoerlegging ook kwaadschiks kan worden afgedwongen.

Een dwangsom kan worden opgelegd conform de artikelen 1385bis tot en met nonies van het Gerechtelijk Wetboek. Door zulks uitdrukkelijk te bepalen, bestaat er niet de minste onzekerheid terzake.

In voorkomend geval, dit is ten aanzien van een fysische persoon (in tegenstelling tot een rechtspersoon), kan een plaatsvervangende gevangenisstraf worden bepaald. De vervangende gevangenisstraf verschilt in meerdere opzichten van de regeling bepaald in artikel 40 Strafwetboek.

– Waar artikel 40 Strafwetboek alleen het geval betreft waarin een geldboete niet zou worden betaald, betreft de hier bepaalde vervangende gevangenisstraf het niet nakomen van alle bijkomende straffen en maatregelen. Wat de maatregelen betreft, kan dit dogmatisch weinig fraai lijken omdat deze ook kunnen worden opgelegd in gevallen waar de schuld van de dader niet vaststaat, mits vaststaat dat het strafbaar feit heeft plaatsgevonden. De reden van de plaatsvervangende gevangenisstraf is evenwel niet de eventuele schuld van de dader aan het oorspronkelijk feit maar wel het feit dat de uit de maatregel voortspruitende verplichtingen niet worden nageleefd.

– Waar artikel 40 Strafwetboek verplichtend wordt opgelegd, is de vervangende gevangenisstraf waarin hier wordt voorzien facultatief. Reden daarvoor is het zojuist vermelde feit dat een vrijheidsberovende straf wordt opgelegd hoewel de betrokkene geen schuld kan hebben gehad aan het oorspronkelijk feit dat tot de maatregel aanleiding gaf. Dit kan voor de rechter een reden zijn om van de oplegging van een vervangende gevangenisstraf te willen afzien. Overigens kan men de vraag stellen wat de zin is van deze vervangende straf. Het is immers een feit dat, gelet op de overbelasting van de gevangenissen, de vervangende gevangenisstraf veelal niet zal worden uitgevoerd zodat het meer om een papieren tijger dan om een reële bedreiging gaat. Desondanks lijkt het aangewezen om deze vervangende straf toch als mogelijkheid te behouden. De dwangsom is natuurlijk favoriet, maar zal niet altijd de nodige prikkels kunnen geven, onder meer indien de betrokkene onvermogend is. Wat de duur van de vervangende gevangenisstraf betreft, sluit het voorgestelde regeling aan bij artikel 40 Strafwetboek.

Zowel de dwangsom als de vervangende gevangenisstraf dienen van een zodanig aard en omvang te zijn dat, indien de betrokkene de kosten en baten afweegt, hij er voor zal kiezen zijn verplichtingen na te komen in plaats van de dwangsom of de vervangende gevangenisstraf te ondergaan.

Hoofdstuk IV: Bestuurlijke afhandeling

Dit hoofdstuk voorziet in een uitgebreid sanctieinstrumentarium: het regularisatiebevel, het stakingsbevel, bestuursdwang, de schorsing van machtigingen, de opheffing van machtigingen, de alternatieve bestuurlijke geldboete, de exclusieve bestuurlijke geldboete en de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel. Een bijkomend afhandelingsinstrument is de bestuurlijke transactie die, rechtsdogmatisch gezien, geen sanctie is.

Drie uitvoeringsinstrumenten ondersteunen de werking van verschillende sancties. Deze uitvoeringsinstrumenten zijn de dwangsom, het regularisatieplan en het stilleggingsplan (*infra*, hoofdstuk VI – *Uitvoeringsinstrumenten*).

In het voortraject van de sanctionering, situeren zich de aanmaning en het verzoek tot onderzoek (afdeling 1 – *Algemene bepalingen* van dit hoofdstuk).

Voorafgaandelijk aan de artikelsgewijze bespreking van dit instrumentarium, maken we een vergelijkende analyse van het nut van de verschillende instrumenten en van de procedures waarmee hun toepassing gepaard gaat. De vergelijking vormt een basis voor inzicht in de mogelijkheden die het instrumentarium als geheel en elk instrument afzonderlijk bieden. Dit is geen luxe. Het instrumentarium is immers, in weerwil van zijn verankering in onze rechtsgeschiedenis, erg vernieuwend. En het proportionaliteitsbeginsel (*infra,* artikel en bijhorende toelichting) verplicht tot een oordeelkundig gebruik ervan.

A. Het instrumentarium

1. Het instrumentarium van het voortraject

Onder deze hoofding bespreken we de aanmaning en het verzoek tot onderzoek. De aanmaning is een instrument uit het bestuurlijke handhavingsspoor. In het handhavingsproces situeert het zich na de vaststelling van een inbreuk maar voor het opleggen van een eventuele bestuurlijke sanctie. Het is een "zacht" instrument: zoals zijn benaming aangeeft, is het niet meer dan een dringend verzoek om een inbreuksituatie in orde te stellen. Het verzoek tot onderzoek is een nieuwkomer in ons milieurecht. Het is de mogelijkheid voor derden-belanghebbenden om, geconfronteerd met een bepaalde probleemsituatie, de overheid voor de vraag te stellen of een er al dan niet sprake is van een inbreuk. Het aangesproken bestuursorgaan moet terzake een formele beslissing nemen, waartegen beroep openstaat hogerop in de bestuurskolom.

De mogelijkheid tot het geven van aanmaningen bestaat in de huidige wetgeving. De meest bekende toepassing ervan is te vinden in artikel 30, §1, Milieuvergunningsdecreet 1985. Dit artikel bepaalt onder meer, kortweg, dat de burgemeester en de toezichtsambtenaren, binnen de grenzen van de hen toegewezen toezichtsopdracht, mondelinge en schriftelijke aanmaningen kunnen geven. De betekenis van dit instrument in de praktijk is groot, althans voor het milieuhygiënerecht (versus natuurbehoudsrecht). De jaarverslagen ("milieuhandhavingsrapporten") van de afdeling Milieuinspectie leren dat in meer dan 90% van de gevallen waar een proces-verbaal van inbreuk is opgesteld, het probleem langs deze weg *daadwerkelijk tot een oplossing* komt. De aanmaning kan voor de meest uiteenlopende inbreuken worden ingezet en is relatief eenvoudig te hanteren. Een belangrijke randvoorwaarde is wel dat het dossier zich zo moet voordoen dat het niet nodig is om onmiddellijk op meer getrancheerde wijze tussen te komen. Zo verklaren de ambtenaren uit de betrokken administraties het geringe praktijkbelang van de aanmaning in het natuurbehoudsrecht onder meer door een verwijzing naar de aard van de inbreuken, die vaak een onmiddellijk stopzetten van een verboden handelen vereisen.

Wegens zijn doelmatigheid, doeltreffendheid en kost-effectiviteit, is het absoluut noodzakelijk dit instrument te behouden. Wel is ervoor gekozen de gevestigde bestuurspraktijk te structuren door een codificatie van de elementen die een goede toepassing van het instrument waarborgen.

Het verzoek tot onderzoek kan enkel strekken tot het nagaan of al dan niet sprake is van een inbreuk. Het recht tot het doen van een verzoek is toegekend aan derden-belanghebbenden (zie hoger, artikel 8.1.2 en bijhorende toelichting). Er kan van worden uitgegaan dat het in de praktijk voornamelijk zal worden gebruikt door omwonenden (voornamelijk wegens klassieke hinderproblemen zoals lawaai en stank) en door milieuverenigingen. Het grote verschil tussen het verzoek tot onderzoek en een klacht is dat het verzoek tot onderzoek impliceert dat het aangesproken bestuursorgaan in het betrokken dossier een beslissing moet nemen, die vatbaar is voor beroep hogerop in de bestuurskolom en, in voorkomend geval, voor een vernietigingsberoep bij de Raad van State. De termijnen hiertoe zijn kortlopend (zestig dagen in eerste aanleg, honderd twintig in beroep). *Duidelijk moet zijn dat het recht tot het doen van een verzoek geen recht op handhaving impliceert.* Het bevoegde bestuursorgaan moet overgaan tot een onderzoek van de betrokken probleemsituatie. Dit onderzoek kan leiden tot de vaststelling dat er zich geen inbreuk voordoet, zodat het verzoek als ongegrond dient te worden afgewezen. Indien er sprake is van één of meer inbreuken, moet het bestuursorgaan een afweging maken van de betrokken belangen (zie ook *infra*, artikel 8.4.3 en bijhorende toelichting). Gezien het discretionaire karakter van de sanctiebevoegdheden, is het verrichten van deze belangenafweging een plicht. De uitkomst van de belangenafweging kan zijn dat er best helemaal niets gebeurt, bijvoorbeeld wegens een nakende legalisatie van de

situatie. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het verzoek tot onderzoek een schending van de vergunningsplicht betreft maar de betrokken inrichting voor vergunning in aanmerking komt en er *de facto* een ontvankelijke vergunningsaanvraag is gedaan. De uitkomst van de belangenafweging kan ook zijn dat niet een sanctie maar een aanmaning aangewezen is. Er kunnen vele goede redenen zijn om een aanmaning te verkiezen.

In Nederland bestaat er sedert een decennium een gelijkaardige mogelijkheid. "Een ieder" kan er sedert 1 maart 1993 een zogenaamd handhavingsverzoek doen waarover het bevoegde bestuursorgaan uiterlijk binnen vier weken moet beslissen (artikelen 18.14, eerste lid, en 18.16 wet milieubeheer). Deze regeling kende een voorloper in de wet algemene bepalingen milieubeheer, een wet die dateert van *1979* (artikel 61as Wabm).[59]

De redenen waarom het verzoek tot onderzoek in dit tekstvoorstel is ingevoerd, raken aan de doelstellingen van dit tekstvoorstel en het onderliggende handhavingsmodel: een doelmatige en doeltreffende handhaving, een optimale rechtsbescherming en het uitgangspunt dat publiekrechtelijke handhaving primeert boven privaatrechtelijke handhaving. Bijkomende redenen betreffen de rechtsgelijkheid en de wil om ieder bestuursorgaan met handhavingsbevoegdheden zijn verantwoordelijkheden te doen opnemen. De gemaakte keuze sluit aan bij internationale ontwikkelingen.

De Nederlandse ervaringen hebben uitgewezen dat handhavingsverzoeken van derden niet zelden de keuze tussen handhaven en gedogen op scherp stellen. Ze dragen bij tot een meer doelmatige en doeltreffende handhaving. De beleidsvoering is meer transparant en doordacht.[60]

Het verzoek tot onderzoek geeft derden-belanghebbenden zeker ook een betere rechtsbescherming. Dit aspect is des te meer belangrijk nu de mogelijkheid tot integrale milieuvoorwaarden *(decreet Integrale Milieuvoorwaarden*) op termijn de vergunningsplicht zou doen verdwijnen voor een belangrijke fractie van de inrichtingen die thans aan vergunning onderworpen zijn. Voor derden-belanghebbenden impliceert deze ontwikkeling het wegvallen van een stuk preventieve rechtsbescherming (inspraak en beroepsrechten in de vergunningverlening). Met het verzoek tot onderzoek wordt dit uitgebalanceerd. De participatie van het publiek aan het handhavingsbeleid en de rechtsbescherming die hiermee wordt gerealiseerd, sluiten tevens aan bij internationaalrechtelijke ontwikkelingen zoals het verdrag dat op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand kwam inzake de toegang tot informatie, de participatie van het publiek aan de besluitvorming, en de toegang tot de rechtbanken in milieuaangelegenheden ("Verdrag van Aarhus") en het zesde Europese Milieuactieplan (coproductie van milieubeleid als doelstelling).

Het verzoek tot onderzoek zal logischerwijze uitgroeien tot een succesvol alternatief voor een vordering in kortgeding op grond van de wet 1993 Vorderingsrecht bescherming leefmilieu. De drempel naar gemeentelijke en andere bestuursorganen ligt lager dan deze naar de rechtbank. De kosten van de administratieve procedure zijn ook lager. En de doeltreffendheid is hoger, al was het maar omdat het heel wat sneller tot een sanctie kan komen. Vanuit het perspectief van het globale handhavingsbeleid, is het een pluspunt dat het reageren tegen inbreuken door maatregelen die probleemoplossend werken, weerom in hoofdorde in de handen ligt van actoren wiens eigenlijke taak het is.

De grotere transparantie waartoe het verzoek tot onderzoek het handhavingsbeleid zal brengen, zal, mede wegens de beroepsmogelijkheid bij het Handhavingscollege en de eenmakende werking die deze heeft, ook leiden tot een grotere rechtsgelijkheid. Identieke problemen zullen doorheen het gewest een meer gelijkwaardige behandeling krijgen. Vanuit het perspectief van de overtreder, is dit aspect een meerwaarde.

Ten slotte is het verzoek tot onderzoek van aard om ieder bevoegd bestuursorgaan voor zijn verantwoordelijkheden te stellen. Dit kan een belangrijk punt zijn voor sommige handhavers, zoals de

59 Th. G. DRUPSTEEN & N.S.J. KOEMAN, *Wet milieubeheer. Tekst en commentaar*, Deventer, Kluwer, 1996, 372 en 373. W. BRUSSAARD, Th. G. DRUPSTEEN, P.C. GILHUIS & N.S.J. KOEMAN, *Milieurecht*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, nr. 399; P.J.J. VAN BUUREN, G.T.J.M. JURGENS & F.C.M.A. MICHIELS, Bestuursdwang en dwangsom, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, 111-122 ("VAN BUUREN, JURGENS & MICHIELS (1999)"); A.B. BLOMBERG, *Integrale handhaving van milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat (dissertatie)*, Boom Juridische uitgevers, 2000, 34 en 117 – 119.

60 O.m. VAN BUUREN, JURGENS en MICHIELS (1999), 111.

gemeentelijke overheden, waar een aarzeling tot handhaven in de praktijk duidelijk is gebleken en een werkbelasting meebracht voor andere besturen. Het schept de mogelijkheid tot een meer evenwichtige taakwaarneming. Ook dit is een beleidsmatig pluspunt.

2. Het sanctioneringsinstrumentarium en zijn ondersteuning door uitvoeringsinstrumenten

Kort toegelicht, zijn de voorgestelde sancties en de bijkomende mogelijkheid tot een bestuurlijke transactie de volgende.

Het regularisatiebevel

Het regularisatiebevel is een bevel gegeven aan de overtreder. Deze moet maatregelen nemen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, en/of een herhaling ervan te voorkomen. De te nemen maatregelen worden omschreven in het bevel. Met het oog op een degelijke uitvoering van de te nemen maatregelen, kan in het bevel de verplichting worden opgelegd tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan of een stilleggingsplan. De overtreder moet de maatregelen, de eventuele opstelling en uitvoering van een regularisatieplan of stilleggingsplan inbegrepen, nemen binnen een bepaalde termijn. Deze termijn is eveneens bepaald in het bevel. Hij kan een paar uren tot verschillende maanden duren. Met het oog op zijn tijdige en volledige uitvoering, kan het bevel worden gegeven onder dwangsom. Een dwangsom moet worden bepaald telkens het bevoegde bestuursorgaan het onvoldoende zeker acht dat het bevel tijdig en volledig wordt uitgevoerd.

Het stakingsbevel

Het stakingsbevel is, zoals het regularisatiebevel, een bevel dat aan de overtreder gegeven wordt. Deze is bezig met het gebruik van een zaak, met een activiteit of met werkzaamheden die een inbreuk uitmaken. Het bevel strekt tot een onmiddellijke en blijvende staking van dit gebruik, deze activiteit, deze werkzaamheden. Met het oog op een sluitende uitvoering, kan het bevel worden gegeven onder dwangsom. Een dwangsom moet worden bepaald telkens het bevoegde bestuursorgaan het onvoldoende zeker acht dat het bevel onmiddellijk en/of blijvend wordt uitgevoerd.

Bestuursdwang

Bij bestuursdwang is het, anders dan bij het regularisatiebevel en het stakingsbevel, het bestuur zelf dat door feitelijk handelen het nodige doet om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, en/of herhaling ervan te voorkomen. Het feitelijke handelen van het bestuur kan eenvoudigweg uit verzegeling bestaan maar kan ook heel wat meer ingrijpend zijn. De overtreder betaalt naderhand de kosten, tenzij bijzondere omstandigheden maken dat dit niet redelijk zou zijn. Vooraleer het bestuur tot handelen overgaat, krijgen de belanghebbenden nog één ultieme kans om zelf het nodige te doen en aldus te ontsnappen aan het financiële en praktische ongemak van een bestuursoptreden. Deze ultieme kans is termijngebonden. Indien de bepaalde termijn is verstreken en de nodige maatregelen niet zijn genomen, volgt het bestuursoptreden automatisch. Er is op dit punt geen beslissingsmoment meer.

De schorsing van een machtiging

De schorsing van een machtiging werkt in op de rechten waarover een overtreder beschikt. Het gebruik van de sanctie vooronderstelt het bestaan van een machtiging. In de beleidsdomeinen milieuhygiëne en natuurbeheer is deze sanctie voornamelijk bruikbaar ten aanzien van milieuvergunningen en ten aanzien van erkenningen inzake laboratoria en milieudeskundigen. Een machtiging, ongeacht of het een vergunning, een erkenning of een nog andersoortige machtiging is, verleent het recht tot het uitoefenen van een activiteit. De machtiging maakt hierbij een individuele uitzondering op een algemeen verbod dat is bepaald in de wet. De schorsing van de machtiging ontneemt de machtiging tijdelijk haar rechtsgevolgen zodat het algemeen verbod ten opzichte van de machtiginghouder onverkort zijn gelding herneemt. Concreet mag de machtiginghouder de betrokken activiteit niet uitoefenen van zodra de schorsing in werking treedt, en zolang zij duurt. Een schorsing is wezenlijk tijdelijk. Het feit dat de sanctie in dit tekstvoorstel is opgevat als een probleemverhelpende sanctie (versus een bestuurlijke straf) (*infra*, artikel 8.4.1, §1, met bijhorende toelichting) is bepalend voor de inbreuken die zij sanctioneert en voor haar duurtijd. De inbreuken die zij sanctioneert, zijn enkel inbreuken op wette-

lijke voorschriften die participeren aan het evenwicht tussen algemeen belang en individueel belang dat in de betrokken machtiging is gerealiseerd. Het gaat bij uitstek om voorschriften die moeten worden nageleefd bij het gebruik dat van de machtiging wordt gemaakt: reglementair bepaalde exploitatievoorwaarden en machtigingsvoorwaarden (*infra,* artikel 8.4.55 en bijhorende toelichting). Inbreuken die volkomen los staan van de economie van de machtiging, bijvoorbeeld een inbreuk op de bepalingen inzake een emissiebelasting, behoren niet tot de toepassingssfeer van de schorsing. Het enige motief waarom het bevoegde bestuursorgaan de machtiginghouder tijdelijk het recht zou ontzeggen om datgene te doen waartoe de machtiging strekt, is dat de periode van gedwongen inactiviteit zou worden benut om een einde te stellen aan de inbreuk, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, en/of herhaling ervan te voorkomen. De duur van de schorsing moet hierop worden afgestemd. Het opleggen van de sanctie impliceert dat het betrokken bestuursorgaan oordeelt dat de sanctie doelmatig en doeltreffend kan zijn, dat met andere woorden het dossier geen hopeloos geval betreft.

De opheffing van een machtiging

Zoals de schorsing van een machtiging, werkt ook de opheffing van een machtiging in op de rechten waarover een overtreder beschikt en vooronderstelt het gebruik ervan het bestaan van een machtiging. De opheffing is wezenlijk definitief[61], met een werking in de tijd *ex nunc.* Omdat de sanctie in dit tekstvoorstel is opgevat als een probleemverhelpende sanctie (versus een bestuurlijke straf) (*infra*, artikel 8.4.1.1, §1, met bijhorende toelichting) is het enige motief waarom het bevoegde bestuursorgaan de machtiginghouder definitief het recht zou ontzeggen om datgene te doen waartoe de machtiging strekt, een beveiliging van de toekomst. Het dossier is zodanig dat het bestuursorgaan onder meer oordeelt dat een duurzame terugkeer naar de legaliteit niet tot de mogelijkheden behoort. Dat de sanctie is opgevat als een probleemverhelpende sanctie (versus een straf) is, zoals het geval is voor de schorsing, ook bepalend voor de inbreuken die zij sanctioneert De inbreuken die zij sanctioneert, zijn enkel inbreuken op wettelijke voorschriften die participeren aan het evenwicht tussen algemeen belang en individueel belang dat in de betrokken machtiging is gerealiseerd. Het gaat bij uitstek om voorschriften die moeten worden nageleefd bij het gebruik dat van de machtiging wordt gemaakt: reglementair bepaalde exploitatievoorwaarden en machtigingsvoorwaarden (*infra,* artikel 8.4.55 en bijhorende toelichting). Inbreuken die volkomen los staan van de economie van de machtiging, bijvoorbeeld een inbreuk op de bepalingen inzake emissiebelastingen, behoren niet tot de toepassingssfeer van de opheffing.

De alternatieve en de exclusieve bestuurlijke geldboete

In deze titel wordt voorzien in twee soorten bestuurlijke geldboeten. De alternatieve variant betreft inbreuken die strafbaar zijn gesteld, de exclusieve variant betreft inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld. De gezamenlijke toepassingssfeer van beide varianten vat niet alle inbreuken die onder de toepassing van de titel vallen. Een fractie inbreuken die strafbaar is gesteld, kan niet worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete. Zo komen zelfstandige milieudelicten en concrete gevaarzettingsdelicten niet in aanmerking voor een bestuurlijke geldboete. Wat de abstracte gevaarzettingdelicten betreft, komen deze die strafbaar zijn met een penale boete van meer dan 1.000.000 euro ook niet in aanmerking voor een bestuurlijke geldboete. (*infra,* artikel 8.4.77 en bijhorende toelichting)

Als bestuurlijke straf, beoogt de alternatieve bestuurlijke geldboete pijn in de portefeuille louter ter wille van de pijn. Het primaire doel van de sanctie is leedtoevoeging. Hetzelfde geldt voor de exclusieve bestuurlijke geldboete. De hoogte van de boete die in een gegeven dossier wordt opgelegd, schommelt tussen een minimum- en een maximumbedrag die in dit decreet zijn bepaald. Het bevoegde bestuursorgaan moet de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de inbreuk en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, en het houdt zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de inbreuk is gepleegd.

De voordeelontneming

De voordeelontneming is een buitenbeentje in het sanctiearsenaal omdat zij de enige sanctie is die

61 Er kan natuurlijke wel een andere, nieuwe, machtiging worden verleend met hetzelfde voorwerp als de opgeheven machtiging. In die zin is de opheffing van een machtiging niet steeds het definitieve eindpunt. Het recht tot het doen van datgene waartoe de opgeheven machtiging strekt kan worden herverworven middels een nieuwe machtiging.

niet op zelfstandige basis kan worden opgelegd: zij kan enkel worden opgelegd samen met een bestuurlijke geldboete (*infra*, artikel 8.4.76, eerste lid, en bijhorende toelichting). Als vermogenssanctie beoogt de voordeelontneming pijn in de portefeuille. Anders dan het geval is voor de boetes, gaat het echter niet om pijn louter ter wille van de pijn. Het primaire doel is niet leedtoevoeging maar een herstel van de verstoorde rechtsorde, een terugkeer naar de financiële *status quo ante* van de overtreder, naar de vermogenssituatie die hij zonder de gepleegde inbreuk zou hebben gehad. Als sanctie die de *status quo ante* nastreeft, kan de voordeelontneming enkel het netto-vermogensvoordeel afromen. Het afromen van het bruto-vermogensvoordeel, inclusief de kosten die gedragen werden om het te realiseren, zou de maat van het herstel overschrijden. De tandem boete + voordeelontneming maakt het mogelijk om in het sanctiebeleid zeer duidelijke boodschappen mee te geven: zoveel leedtoevoeging, plus zoveel voordeelontneming omdat het niet naleven van de wet niet mag lonen.

De bestuurlijke transactie

De bestuurlijke transactie is, zoals de exclusieve bestuurlijke geldboete, enkel toepasbaar ten aanzien van inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld. Het instrument is voorts bedoeld voor relatief kleine inbreuken. De Vlaamse Regering moet bepalen welke deze inbreuken precies zijn. Het moet gaan om inbreuken die op eenvoudige wijze met stelligheid kunnen worden vastgesteld.

Het transactievoorstel is een erg compleet instrument: het treft de overtreder in zijn vermogen en maakt het daarenboven mogelijk om in te grijpen in de probleemsituatie die met de inbreuk is ontstaan. Er wordt aan de overtreder voorgesteld om een bepaalde geldsom te betalen. De bedragen zijn relatief klein (minimum 50 euro en hoogstens 1.500 euro per inbreuk). Aanvullend kan de overtreder worden voorgesteld om maatregelen te nemen die vereist zijn om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen. Aan de overtreder kan ook worden voorgesteld afstand te doen van zaken waarvan het bezit in strijd is met de wet.

Het sanctioneringsinstrumentarium dient de handhaving van de wetgeving inzake milieuhygiëne en inzake natuurbeheer. Een vergelijking van de mogelijkheden eigen aan de verschillende instrumenten kan gebeuren op grond van een drietal criteria: de uitgestrektheid van het spectrum inbreuken ten aanzien waarvan het instrument toepasbaar is ("toepassingsspectrum"), de algemeenheid of specificiteit van de functie die het instrument ten aanzien van deze inbreuken heeft ("toepassingspotentieel"), en de faciliteit waarmee het in de praktijk in werking kan worden gesteld ("hanteerbaarheid"). Het toepassingsspectrum kan beperkt zijn door juridische of door praktische beperkingen. Datgene wat het instrument vermag te bewerkstelligen kan relatief specifiek of relatief algemeen zijn. De hanteerbaarheid van het instrument kan worden ingeperkt door praktische bekommernissen (bijvoorbeeld een prefinancieringsprobleem) of door relatief grote noden tot bestuurlijke follow-up. Wanneer we op grond van de bovenstaande gegevens de verschillende instrumenten een ruwe quotering geven voor elk van deze criteria, leidt dat tot de volgende vaststellingen:

	Spectrum	Potentieel	Hanteerbaarheid
Regularisatiebevel	+++++	+++++	+++
Stakingsbevel	+++	+	++++
Bestuursdwang	+++	+++++	+
Schorsing	+++	+++++	+++
Opheffing	+++	+	+++
Alternatieve boete (voordeelontneming)	+++	+	++++
Exclusieve boete (voordeelontneming)	+++	+	++++
Transactie	+++	+++++	+++++

Het regularisatiebevel

De verwachting is dat het regularisatiebevel de probleemverhelpende sanctie wordt die veruit het meest toepassing zal vinden. Het is een sanctie die ten aanzien van de meest uiteenlopende inbreuken toepassing kan vinden, van de schending van een lozingsnorm tot diverse inbreuken op milieuboekhoudingsverplichtingen. Voor al deze inbreuken staat het toe alles te bewerkstelligen wat nodig is om een duurzame terugkeer naar de legaliteit te bewerkstelligen; het volstaat de hiertoe te nemen maatregelen oordeelkundig te distilleren uit de geschonden wettelijke voorschriften. Zo nodig kan het hiertoe worden aangevuld door een dwangsom, een regularisatieplan en een stilleggingsplan (zie onmidellijk *infra*). Op praktisch vlak is het een aanzienlijke troef dat het de overtreder is die moet handelen. Het bestuur wordt niet geconfronteerd met prefinancieringsproblemen en moet niet vrezen voor aansprakelijkheid wegens schade veroorzaakt in de uitvoering van de vereiste maatregelen. De overtreder houdt de touwtjes zelf in handen, zowel financieel als praktisch. Wel vraagt het instrument in de uitvoeringsfase om een bestuurlijke betrokkenheid en *follow-up* op het terrein. Bij combinatie van het bevel met één of meer uitvoeringsinstrumenten (dwangsom, regularisatieplan, stilleggingsplan), een combinatie die in de praktijk wellicht vrij gebruikelijk zal zijn, heeft deze *follow-up* een zekere omvang.

Het stakingsbevel

De mogelijkheden die het stakingsbevel biedt, worden beperkt door de specifiteit van de functie van een dergelijk bevel. De verwachting is dat dit instrument vooral inzake natuurbeheer nuttig zal blijken. Ten aanzien van de hier beschermde goederen kan het onmiddellijk en duurzaam staken van een verboden gebruik, activiteit, werkzaamheid vaak net datgene zijn wat nodig is. Zo bijvoorbeeld inbreuken als het onvergund omhakken van een bos, het rooien van een beschermde haag, het omploegen van een beschermde vegetatie enzovoort. In de uitvoeringsfase vergt het instrument een *follow-up* op het terrein, die evenwel niet de omvang kan bereiken van de *follow-up* vereist inzake een regularisatiebevel. De strekking van een stakingsbevel is immers heel wat meer eenvoudig en het instrument laat zich enkel combineren met een dwangsom.

Bestuursdwang

Wegens beperkingen van praktische aard, zijn de toepassingsmogelijkheden van bestuursdwang minder ruim als deze van het regularisatiebevel. Zo is het zeer de vraag of het bestuur het daadwerkelijk aankan maatregelen te nemen die een ingrijpen vereisen in de technische infrastructuur van een bedrijf, zoals het kiezen en plaatsen van zuiveringsinfrastructuur of het kiezen en doorvoeren van aanpassingen in het productieproces. Hetzelfde geldt voor sommige administratieve verplichtingen, zoals het bijhouden van de mestboekhouding. De achillespees van het instrument ligt evenwel in zijn praktijkwerking. Deze impliceert prefinanciering door het bestuur. Voorts valt het risico op aansprakelijkheden wegens schade veroorzaakt in de uitvoering van de bestuursdwang niet uit te sluiten. Verzegeling is, waar toepasbaar, in beide opzichten een bijzonder bruikbare variant van bestuursdwang.

De schorsing en de opheffing van een machtiging

Op grond van beperkingen die juridisch verankerd zijn, hebben de schorsing en de opheffing beiden een welafgebakende toepassingssfeer. Ze zijn enkel bruikbaar in handhavingsdossiers met een machtiging en betreffen enkel inbreuken die ingaan tegen de economie van deze machtiging.
Binnen dit toepassingsspectrum is de schorsing een instrument dat allerlei mogelijkheden biedt. Het is, wat de algemeenheid betreft van de maatregelen die kunnen worden opgelegd, vergelijkbaar met het regularisatiebevel. De schorsing van het recht om datgene te doen waartoe de machtiging strekt, kan in bepaalde dossiers beleidsmatig nodig zijn. Dit zal wellicht vaak het geval zijn inzake erkenningen. Haast iedere wetgeving waarbij een erkenningsstelsel wordt ingericht, organiseert een driehoeksverhouding bestuur – erkenninghouder – burger. De burger wordt verplicht een beroep te doen op de diensten van de erkenninghouder. De idee is dat de erkenning borg staat voor dienstverlening die beantwoordt aan een bepaalde kwaliteit. In deze context is een schorsing meer functioneel dan een louter regularisatiebevel. Zij verhindert dat de burger een beroep doet op de diensten van een erkenninghouder die een onvoldoende kwaliteit waarborgt.

Een pluspunt van de schorsing is voorts dat de bepalingen inzake de duurtijd van de schorsing

fungeren als een prikkel voor de tijdige en volledige naleving ervan; een dwangsom, en de aanvullende bestuurstaken vandien, zijn hier overbodig. De tenuitvoerlegging van een schorsing kan wel gepaard gaan met een regularisatieplan en een stilleggingsplan, met de bijhorende noden tot bestuurlijke medewerking en *follow-up* op het terrein.
De functie van de opheffing is zodanig specifiek dat het gebruik van dit instrument wellicht erg beperkt zal blijven.

De alternatieve en de exclusieve bestuurlijke geldboete

De alternatieve bestuurlijke geldboete heeft een brede toepassingssfeer die echter toch beperkt is door haar plaats in de straffenhiërarchie. De boete, al dan niet in combinatie met een voordeelontneming, kan alleen pijn in de portefeuille bewerkstelligen. Wat het gebruik ervan betreft, stellen zich voor het bestuur geen bijzondere problemen, tenzij bij hardnekkige betwisting van de boete (beroep voor de bevoegde burgerlijke rechtbanken) of bij hardnekkige wanbetaling (invordering bij dwangbevel, eventueel met beroep op de beslagrechter).

Een vergelijkbare analyse kan worden gemaakt voor de exclusieve bestuurlijke geldboete.

De bestuurlijke transactie

Het toepassingsspectrum van de bestuurlijke transactie is relatief specifiek. Binnen dit spectrum, biedt dit instrument echter vele mogelijkheden. En de praktijkwerking ervan is eenvoudig. Zij berust immers op vrijwilligheid. De verwachting is dan ook dat dit instrument, waar toepasbaar, een favoriete eerste keuze wordt.

Zoals de sanctioneringsinstrumenten, hebben ook de uitvoeringsinstrumenten elk een eigen potentieel.

De dwangsom

De dwangsom is het uitvoeringsinstrument dat het meest algemeen toepassing kan vinden. Een dwangsom is een financiële prikkel om een tijdige en volledige uitvoering van de sanctie af te dwingen. Het is van essentieel belang dat het bestuursorgaan dat een sanctie of een veiligheidsmaatregel onder dwangsom oplegt, de modaliteiten van de dwangsom optimaal afstemt op de prikkelfunctie van het instrument. Het moet oordeelkundig kiezen tussen de mogelijkheden om de dwangsom ineens, per inbreuk of per tijdseenheid te laten verbeuren. Het moet ook het bedrag dat verbeurd kan worden, afstemmen op de verschillende relevante dossieraspecten (voornamelijk het geschonden algemeen belang en de financiële draagkracht van de betrokkene). Dit moet voor elk dossier opnieuw gebeuren. De optimale vormgeving van een dwangsom is bij uitstek casuïstisch.

Het regularisatieplan

Het regularisatieplan heeft een vrij specifieke functie. Het betreft uitsluitend inbreuksituaties en meer bepaald deze waar de inbreuk wordt veroorzaakt (of mede wordt veroorzaakt) door onaangepaste of onwettige installaties, processen of producten. Het regularisatieplan is een hulpmiddel om deze oorzaak op systematische wijze weg te werken.

Het stilleggingsplan

Het stilleggingsplan heeft een werkelijk specifieke functie. Het betreft situaties waar een tijdelijke of definitieve stillegging van een inrichting of activiteit moet gebeuren. Meer bepaald betreft het uitsluitend de gevallen waar deze stillegging aspecten omvat die in milieutechnisch opzicht delicaat, complex of potentieel problematisch zijn. Dergelijke situaties kunnen zich niet enkel voordoen bij de tenuitvoerlegging van bepaalde sancties maar ook bij de tenuitvoerlegging van veiligheidsmaatregelen. Het stilleggingsplan is een hulpmiddel om de stillegging op systematische wijze te organiseren zodat zij veilig en wetsconform verloopt.

De ondersteuning van de bestuurlijke sancties en de bestuurlijke transactie door de verschillende uitvoeringsinstrumenten wordt samengevat in de volgende tabel:

	Dwangsom	Regularisatieplan	Stilleggingsplan
Regularisatiebevel	+	+	+
Stakingsbevel	+		
Bestuursdwang			
Schorsing		+	+
Opheffing	+		+
Alternatieve boete			
Exclusieve boete			
Voordeelontneming			
Transactie		(+)	(+)

De dwangsom

Een dwangsom kan worden bepaald in een beschikking houdende een regularisatiebevel, een stakingsbevel of de opheffing van een machtiging. Rechtsdogmatisch gezien, wordt een dwangsom nooit bepaald ter uitvoering van een verplichting tot betalen. Vandaar het ontbreken van de combinatie tussen de alternatieve bestuurlijke geldboete, de exclusieve bestuurlijke geldboete en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel enerzijds, en de dwangsom anderzijds.

De reden waarom geen dwangsom kan worden bepaald in een beschikking houdende een aanzegging van bestuursdwang of de schorsing van een machtiging en ook niet kan worden toegevoegd aan een transactievoorstel, is een functionele incompatibiliteit. Als stok achter de deur om een ander, meer bepaald de overtreder, iets te doen doen, is de dwangsom zinloos in het kader van de bestuursdwang. Bij gebruik van deze sanctie is de idee immers dat het bestuur zelf tot handelen overgaat. De schorsing is een sanctie die ervan uitgaat dat het dossier een kans verdient. De schorsing eindigt wanneer de nodige maatregelen zijn genomen. Een machtiginghouder die draalt, penaliseert zichzelf doordat de schorsing blijft duren. In die context is een dwangsom niet enkel overbodig maar mogelijks ook contraproductief. Waarom gelden ontnemen die kunnen worden aangewend voor het beëindigen van de inbreuk, het ongedaan maken van zijn gevolgen, of het voorkomen van herhaling ervan? De incompatibiliteit tussen dwangsom en bestuurlijke transactie is evident. De transactie opereert per definitie op basis van vrijwilligheid. Een dwangsom, die uiteraard dwingt, kan hier niets bijbrengen.

Regularisatieplan

De verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan kan worden opgelegd in een beschikking houdende een regularisatiebevel of de schorsing van een machtiging.

Functionele incompatibiliteit is weerom de reden waarom de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan niet kan worden opgelegd in een beschikking houdende een stakingsbevel, bestuursdwang, de opheffing van een machtiging of een alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldboete (in voorkomend geval gecombineerd met een voordeelontneming). Het kortlopende tijdsbestek eigen aan een stakingsbevel, sluit uit dat er tijd zou zijn voor het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan. Deze aanpak staat immers voor een proces dat tijd vergt. Meer fundamenteel, is de vaststelling dat een regularisatieplan niet nuttig kan zijn voor de uitvoering van een bevel dat wezenlijk strekt tot het gewoonweg stopzetten van een onrechtmatig doen of laten. Als uitvoeringsinstrument dat de burger ruggensteun moet bieden bij een terugkeer naar de legaliteit, hoort het regularisatieplan niet thuis in het kader van de bestuursdwang, waar niet de burger maar het bestuur handelt. De opheffing van een machtiging is er op gericht een einde te stellen aan de activiteit waartoe de machtiging strekt. Het wegruimen van diverse oorzaken van de vastgestelde inbreuken is in dit stadium niet meer terzake. De finaliteit van een vermogenssanctie en de functie van een regularisatieplan zijn volkomen vreemd aan elkaar. Wat de bestuurlijke transactie betreft, is het theoretisch niet uitgesloten dat op basis van vrijwilligheid een regularisatieplan zou worden opgesteld en uitgevoerd. Gezien de aard van de inbreuken die in aanmerking komen voor

bestuurlijke transactie, lijkt deze hypothese echter weinig realistisch.

Stilleggingsplan

Het opstellen en uitvoeren van een stilleggingsplan kan worden opgelegd in een beschikking houdende een regularisatiebevel, de schorsing van een machtiging, of de opheffing van een machtiging.
De reden waarom deze verplichting niet kan worden opgelegd in een beschikking houdende een stakingsbevel, bestuursdwang, of een vermogenssanctie, is een functionele incompatibiliteit die analoog is met deze die zich voordoet ten aanzien van de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan. Wat de combinatie tussen een stakingsbevel en een stilleggingsplan betreft, is het evenwel enkel de tijdsfactor die speelt. Wat de combinatie van een bestuurlijke transactie en een stilleggingsplan betreft, kan een zelfde kanttekening worden gemaakt als deze die werd geformuleerd ten aanzien van de combinatie bestuurlijke transactie – regularisatieplan.

B. De procedures

We vergelijken achtereenvolgens de bepalingen inzake het bevoegde bestuursorgaan, de structuur van de verschillende procedures, het tijdsverloop van de procedures, en de partners in de besluitvorming.

1. Het bevoegde bestuursorgaan

Uit het onderstaande zal duidelijk blijken dat de actoren die aan bestuurszijde optreden inzake het opleggen van sancties talrijk zijn: toezichthouders, de publiekrechtelijke rechtspersonen waartoe toezichthouders behoren, de burgemeesters, de colleges van burgemeester en schepenen, de bestendige deputaties, de Erkenningscommissie, beboetingsambtenaren, de Vlaamse Regering (minister bevoegd inzake milieu), het Handhavingscollege. In de teksten wordt de term “bestuursorgaan” gebruikt als verzamelterm voor al deze handhavers. Het gebruik van een verzamelterm beantwoordt aan een redactionele noodzaak. De keuze van de term is mede ingegeven door het feit dat het opleggen van sancties uiteraard gebruik impliceert van openbaar gezag en dat bijgevolg eenieder die bevoegd is tot het opleggen van sancties bij de uitoefening van deze bevoegdheid, noodzakelijk optreedt als orgaan van het actieve bestuur.

De artikelen die bepalen welke bestuursorganen *in eerste aanleg* bevoegd zijn inzake een verzoek tot sanctionering of inzake de verschillende sancties, zijn de volgende:

– verzoek tot onderzoek: artikel 8.4.8;

– regularisatiebevel: artikel 8.4.18;

– stakingsbevel: artikel 8.4.31;

– bestuursdwang: artikel 8.4.42;

– schorsing en opheffing: artikel 8.4.60;

– alternatieve bestuurlijke geldboete, eventueel met voordeelontneming: artikel 8.4.83 *j°* artikel 8.4.76, eerste lid;

– exclusieve bestuurlijke geldboete, eventueel met voordeelontneming: artikel 8.4.91 *j°* artikel 8.4.76, eerste lid.

Wat *het beroepsniveau* betreft, blijkt uit de volgende artikelen welke het bevoegde bestuursorgaan is:

– verzoek tot onderzoek: artikel 8.4.12;

– regularisatiebevel: artikel 8.4.20, eerste lid;

– stakingsbevel: artikel 8.4.33, eerste lid;

– bestuursdwang: artikel 8.4.44, eerste lid;

– schorsing en opheffing: artikel 8.4.66, §1;

– alternatieve bestuurlijke geldboete, eventueel met voordeelontneming: artikel 8.4.87;

– exclusieve bestuurlijke geldboete, eventueel met voordeelontneming: artikel 8.4.92.

De bevoegdheid tot het doen van een bestuurlijk transactievoorstel is geregeld in artikel 8.4.100.

Bij lectuur van deze artikelen, blijkt dat *in eerste aanleg* de bevoegdheid tot het opleggen van de verschillende sancties in *drie clusters* toegewezen is.

Cluster 1

De bevoegdheid tot het geven van een regularisatiebevel, tot het geven van een stakingsbevel en tot het aanzeggen van bestuursdwang ligt bij de volgende bestuursorganen.

– Bevoegd is *iedere toezichthouder,* wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop zijn toezichtsopdracht betrekking heeft. Deze keuze sluit aan bij een constante in het wetgevingsbeleid. Van oudsher zijn toezichthouders, binnen de perken van hun toezichtstaken, bevoegd tot het geven van bevelen die als een voorloper van het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang (onder meer verzegeling) kunnen worden aanzien. Zo bijvoorbeeld het bevelen van de stillegging of stopzetting van het gebruik van een toestel of van activiteiten. In de praktijk bestaan thans in iedere dienst met toezichthouders afspraken over wie sanctiebesluiten tekent. Zoals reeds eerder vermeld, zijn de toezichthouders thans voornamelijk Vlaamse ambtenaren (ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Milieu-inspectie, afdeling Natuur en afdeling Bos en groen; Openbare Afvalstoffenmaatschappij; Vlaamse Landmaatschappij; Vlaamse Milieumaatschappij).

– Bevoegd is eveneens elke publiekrechtelijke rechtspersoon waartoe toezichthouders behoren, het Vlaamse Gewest en de gemeenten uitgezonderd, wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop de toezichtsopdracht van deze toezichthouders betrekking heeft. Deze bevoegdheidsbepaling is een extensie van de bevoegdheid van de toezichthouders en sluit aan bij de huidige bestuurspraktijk. Het gebeurt dat bijvoorbeeld de Openbare Afvalstoffenmaatschappij als dusdanig een bevel tot verwijdering van illegaal achtergelaten afval geeft. De uitzondering inzake het Vlaamse Gewest is ingegeven door het feit dat een eventuele bevoegdheid van het Vlaamse Gewest zich moeilijk laat combineren met de bevoegdheidstoewijzingen in beroep. De uitzondering inzake de gemeenten is ingegeven door de prominente rol van de burgemeester (zie hierna).

– Bevoegd is ten slotte de burgemeester, wat betreft de vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten die zonder vergunning worden geëxploiteerd, de inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvoorwaarden van toepassing zijn, en de inbreuken aangeduid door de Vlaamse Regering. De bevoegdheidstoewijzing inzake vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten is geïnspireerd door het Milieuvergunningsdecreet, waar de burgemeester een specifieke verantwoordelijkheid draagt inzake onvergunde vergunningsplichtige inrichtingen. De bevoegdheidstoewijzing inzake inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvoorwaarden zijn uitgevaardigd, ligt in het verlengde van de verantwoordelijkheid die de gemeenten terzake is toegewezen in het *decreet Integrale milieuvoorwaarden*. Met de delegatie aan de Vlaamse Regering, is een basis gelegd tot uitbreiding van de bevoegdheidssfeer van de burgemeester. Zeker wat betreft basisinbreuken die gemakkelijk en met weinig discussie kunnen worden vastgesteld zoals, in het Afvalstoffendecreet, sluikstorten, lijkt een uitbreiding van de bevoegheid van de burgemeester interessant. Ook lijkt het bijzonder aangewezen om via een regeringsbesluit de huidige meldingsplichtige inrichtingen (Milieuvergunningsdecreet 1985), die met verloop van tijd gaan verdwijnen, in de bevoegdheidssfeer van de burgemeester op te nemen.

– In de gevallen waar met toepassing van artikel 8.2.1, eerste lid, 3°, en van artikel 8.2.2 van deze titel gemeentelijke ambtenaren en contractuele personeelsleden een bepaalde toezichtsopdracht is toegewezen en een gemeente niet over toezichthouders beschikt, is de burgemeester eveneens bevoegd wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop deze toezichtsopdracht betrekking heeft. Deze bepaling is ingegeven door het feit dat thans slechts één gemeente op drie beschikt over toezichtsambtenaren conform artikel 58 Vlarem 1. Om de taakwaarneming te waarborgen, moet dus worden voorzien in een alternatief.

Cluster 2

De bevoegdheid tot het schorsen van machtigingen en de bevoegdheid tot het opheffen van machtigingen volgt de bevoegdheid tot het verlenen van de machtiging: bevoegd is het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is tot het verlenen van de machtiging. Deze keuze sluit aan bij datgene wat gangbaar is inzake machtigingen in

het algemeen (ook buiten het milieurecht): wie bevoegd is tot verlenen, is bevoegd tot schorsen en opheffen. Met de keuze van het bestuursorgaan dat *in eerste aanleg* bevoegd is om de machtiging te verlenen, wordt aangesloten bij een rechtspolitieke optie gemaakt in het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing*. In dit tekstvoorstel is er nadrukkelijk voor gekozen om het bestuur met bevoegdheid *in eerste aanleg* de hoofdverantwoordelijkheid toe te wijzen voor de beleidsvoering middels milieuvergunningen. Deze keuze belet het tot stand komen van een flessenhals op het niveau van de besturen bevoegd in beroep en waarborgt de burger de mogelijkheid tot een beroep hogerop in de bestuurskolom.

Cluster 3

De bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve en een exclusieve bestuurlijke geldboete, eventueel samen met een voordeelontneming, ligt bij de hiertoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren. Deze keuze sluit aan bij de bestaande wetgevingspraktijk, waar een bestuurlijke bevoegdheid tot beboeting gebruikelijk wordt toegewezen aan bepaalde, in regel leidinggevende, ambtenaren. De desbetreffende artikelen gaan niet in op de vraag of deze ambtenaren collegiaal of alleen zouden opereren; beide mogelijkheden staan open.

De vraag wie een verzoek tot onderzoek in eerste aanleg behandelt, wordt bepaald door de derdebelanghebbende. Hij kiest het bestuursorgaan waarbij hij zijn verzoek indient. Logisch gezien, moet zijn keuze in overeenstemming zijn met de sanctie die hij op het oog heeft.

De bevoegdheidstoewijzing inzake de bestuurlijke transactie sluit aan bij de deze inzake het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang. Bevoegd tot het doen van een transactievoorstel zijn:

– iedere toezichthouder, wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop zijn toezichtsopdracht betrekking heeft;

– de burgemeester, wat betreft de inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvoorwaarden van toepassing zijn en de inbreuken aangeduid door de Vlaamse Regering;

– in de gevallen waar, met toepassing van artikel 8.2.1 eerste lid, 3°, en van artikel 8.2.2 van deze titel gemeentelijke ambtenaren en contractuele personeelsleden een bepaalde toezichtsopdracht is toegewezen en de gemeente niet over toezichthouders beschikt, is de burgemeester eveneens bevoegd tot het doen van een transactievoorstel wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop deze toezichtsopdracht betrekking heeft.

Wat de beroepsaanleg betreft, zijn er twee bevoegdheidsclusters.

Cluster 1

In beroep ligt de bevoegdheid inzake een regularisatiebevel, een stakingsbevel, bestuursdwang, een alternatieve bestuurlijke geldboete en een exclusieve bestuurlijke geldboete (eventueel met voordeelontneming) bij “het Handhavingscollege”.

Wat de oprichting van een Handhavingscollege betreft, verwijzen we naar de toelichting bij hoofdstuk VIII van deze titel.

In de hypothese dat er geen Handhavingscollege wordt opgericht, kan ervan worden uitgegaan dat de bevoegdheid van de Vlaamse Regering via delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu zal terechtkomen.

Cluster 2

De bevoegdheid in beroep inzake de schorsing en opheffing van machtigingen ligt bij het bestuursorgaan dat in beroep bevoegd is tot het verlenen van deze machtiging. De redenen voor deze bevoegdheidstoewijzing zijn dezelfde als deze die de bevoegdheidstoewijzing in eerste aanleg bepaalden (zie net hoger).

In de gevallen waar tegen de beslissing in eerste aanleg enkel een verzoek tot heroverweging (bij hetzelfde bestuursorgaan) openstaat, kan tegen de beslissing tot schorsing of opheffing van de machtiging ook een verzoek tot heroverweging worden ingediend.

Te noteren is dat een beroep, inzonderheid een beroep dat ten gronde in behandeling wordt genomen, de bestreden beslissing in regel *niet* schorst.

Hierop is slechts in het geval van de bestuurlijke geldboeten uitzondering gemaakt (*infra*, artikel 8.4.88, met bijhorende toelichting). De voorkeur voor een niet schorsend beroep is een optie die kiest voor het door inbreuk geschonden algemeen belang (bescherming van mens en milieu).

2. De structuur van de verschillende procedures

Uit het voorgaande is gebleken dat de procedure inzake een verzoek tot onderzoek en de procedures tot het opleggen van de verschillende sancties allen procedures zijn die, binnen de bestuurskolom, een dubbele aanleg kennen: een eerste aanleg en een beroepsaanleg. Vanzelfsprekend is voorts een beroep bij de Raad van State mogelijk tegen beschikkingen die in beroep zijn gegeven inzake een verzoek tot onderzoek, een regularisatiebevel, een stakingsbevel, bestuursdwang, de schorsing van een machtiging en de opheffing van een machtiging. Beschikkingen in beroep waarbij een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete (eventueel met een voordeelontneming) wordt opgelegd, kunnen door de sanctie-adressaat worden betwist voor de bevoegde burgerlijke rechtbank (*infra*, respectievelijk artikelen 8.4.90 en 8.4.92, met bijhorende toelichting). In dit traject zijn de etappes die mogelijk zijn een eerste aanleg, een beroepsaanleg en cassatie.

Hierna bespreken we bijzondere aspecten van de voorgestelde procedures. Reeds weze vermeld dat de procedure tot schorsing en opheffing van machtigingen vergeleken met de overige procedures een apart profiel vertoont: de procedure-etappes zijn talrijker, duren langer, en mobiliseren meer actoren. De verklaring voor dit verschil houdt verband met het feit dat een dergelijke procedure traditioneel een weerspiegeling inhoudt van de procedure die geleid heeft tot het verlenen van de betrokken machtiging. In een schorsings- of opheffingsprocedure wordt immers datgene ongedaan gemaakt wat in de verleningsprocedure toegekend werd. En zoals algemeen bekend, zijn procedures tot het verlenen van machtigingen relatief complexe procedures. *Actus contrarius similis fit.*

De eerste aanleg is niet op identieke wijze uitgebouwd in alle procedures. In sommige procedures is er een compacte eerste aanleg voorzien, die eenvoudigweg bestaat uit de betekening van de sanctie aan de overtreder. In andere procedures vormt de eerste aanleg een etappe die net zo complex is als de beroepsaanleg. *De procedures met een compacte eerste aanleg zijn* de procedure inzake het opleggen van een regularisatiebevel (zie artikel 8.4.19), een stakingsbevel (zie artikel 8.4.32) en bestuursdwang (zie artikel 8.4.43). *De procedures met een complexe eerste aanleg zijn* de procedures inzake het schorsen en het opheffen van machtigingen (zie artikelen 8.4.61 tot 8.4.65) en, bijkomend, de procedures inzake het opleggen van een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete (eventueel aangevuld door een voordeelontneming) (zie artikelen 8.4.85 en 8.4.86, respectievelijk artikel 8.4.92). We spreken hierna kortweg over de procedures met compacte eerste aanleg versus de procedures met complexe eerste aanleg.

De reden waarom inzake het regularisatiebevel, het stakingsbevel en bestuursdwang werd gekozen voor een compacte eerste aanleg zijn rechtshistorisch en praktisch van aard. Voorzover er in de huidige wetgeving voorlopers bestaan van het regularisatiebevel en de bestuursdwang (onder meer Milieuvergunningsdecreet 1985), wordt ook in de desbetreffende bepalingen in een compacte eerste aanleg voorzien. Hierbij moet worden onderlijnd dat de stap naar het opleggen van dergelijke sancties in de praktijk meestal wordt gezet na een voortraject van processen-verbaal en aanmaningen, waar het dossier door de bevoegde bestuursorganen reeds grondig is uitgebeend. Wat het stakingsbevel betreft, vergt de strekking van de sanctie dat zij ogenblikkelijk kan worden opgelegd. Bij toepassingen van de sanctie in de huidige wetgeving is daarom zelfs vaak bepaald dat de sanctie mondeling kan worden opgelegd.

Met de complexe eerste aanleg voor het schorsen en opheffen van machtigingen wordt dan weer aangesloten op het profiel van de machtigingsprocedures, die steeds een volwaardige eerste en tweede aanleg kennen. Ook voor de schorsing en de opheffing van machtigingen is een dergelijk procedureparcours nodig. Het is immers zo dat er bij de procedure meer partijen betrokken zijn dan bij de andere sanctieprocedures (zie ook hierna, punt 4 inzake de partners in de besluitvorming). Zo bijvoorbeeld kunnen toezichthouders partij zijn, alsook de besturen die bijdragen tot de besluitvorming inzake de betrokken machtiging (onder meer besturen die bijdragen tot de technische advisering

van machtigingsaanvragen). Hun interactie met het bevoegde bestuursorgaan moet worden georganiseerd. Ook is, anders dan in de overige sanctieprocedures, voorzien in de mogelijkheid tot een specifieke technische advisering van de dossiers. De bevoegde bestuursorganen zijn immers ten dele organen van algemeen bestuur zoals colleges van burgemeester en schepenen en bestendige deputaties.

De complexe eerste aanleg voor bestuurlijke geldboeten en, bijgevolg, voor de voordeelontneming, houdt verband met het punitieve karakter van de boete. Er is voor gekozen om de extra rechtsbescherming waartoe EVRM en BUPO inzake straffen verplichten vanaf de eerste aanleg in de procedure in te bouwen. Proces-economisch gezien, biedt deze benadering de beste waarborgen voor het optimaliseren van het procedureparcours als geheel. De fractie dossiers waarvoor het beroepsniveau wordt aangesneden, zal lager liggen dan het geval zou zijn indien de betrokken rechtswaarborgen, die hoe dan ook moeten worden toegekend, pas vanaf de beroepsaanleg zouden worden ingebouwd.

Noch in eerste aanleg (procedures met een complexe eerste aanleg) noch in beroep wordt de behandeling van het dossier voorafgegaan door een apart onderzoek van volledigheid en ontvankelijkheid, met een formele kennisgeving van de volledigheid en ontvankelijkheid. De verplichtingen waaraan moet worden voldaan opdat een verzoek of aanvraag, of een beroep, ten gronde in behandeling zou worden genomen zijn steeds vrij eenvoudig:

– het dossier indienen bij het bevoegde bestuursorgaan;

– het dossier indienen door betekening of door afgifte tegen ontvangstbewijs;

– in het geval van een beroep, het dossier tijdig indienen;

– motiveren;

– in voorkomend geval, het bewijs toevoegen van de betaling van de verschuldigde dossiertaks.

Deze verplichtingen zijn geenszins vergelijkbaar met de complexiteit van een milieuvergunningsaanvraag, waar de toe te voegen informatie enorm omvangrijk kan zijn en een onderzoek van volledigheid en ontvankelijkheid bijgevolg echt nuttig is. Er is hier aldus gekozen voor een oplossing die de bestuurslasten minimaliseert (geen aparte kennisgeving) en de snelheid van de dossierbehandeling in de hand werkt (geen aparte termijn voor onderzoek van de volledigheid en ontvankelijkheid): enkel verzoeken, aanvragen en beroepen die conform de bovenvermelde vereisten zijn gedaan, worden ten gronde in behandeling genomen.

3. Het tijdsverloop van de procedures

Er is bijzondere aandacht geschonken aan de organisatie van het tijdsverloop in de verschillende procedures. Aandachtspunten waren: uniforme formuleringen, een transparant en vast tijdsverloop, en kortlopende procedures.

Uniforme formuleringen

In alle procedures zijn de termijnen uitgedrukt in “dagen”. Gezien de definitie van het begrip “dag” (artikel 1.1.2, §1, 22°, decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid zoals gewijzigd door het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing*) zijn alle termijnen dus uitgedrukt in kalenderdagen (versus bijvoorbeeld werkdagen).

De termijnen voor de besluitvorming in eerste aanleg (procedures met complexe eerste aanleg) en in de beroepsaanleg zijn in alle gevallen betekeningstermijnen: de beslissing moet binnen de bepaalde termijn genomen én betekend zijn (eerste aanleg: verzoek tot onderzoek, artikel 8.4.10, tweede lid; schorsing en opheffing van een machtiging, artikel 8.4.65, §3; alternatieve en exclusieve bestuurlijke geldboete, eventueel samen met een voordeelontneming: respectievelijk artikelen 8.4.86 en 8.4.92) (beroepsaanleg: verzoek tot onderzoek, artikel 8.4.13, tweede lid; regularisatiebevel, artikel 8.4.22, eerste lid; stakingsbevel, artikel 8.4.35, eerste lid; bestuursdwang, artikel, 8.4.45; schorsing en opheffing van een machtiging, artikel 8.4.68 §1, eerste lid; alternatieve en exclusieve bestuurlijke geldboete, eventueel samen met

een voordeelontneming: respectievelijk artikelen 8.4.89 en 8.4.92).

Een transparant en vast tijdsverloop

Bij het uitschrijven van de procedures is bij voorkeur gekozen voor een vaste *dies a quo*: één datum die doorheen geheel het procedureparcours, beroepsaanleg inbegrepen, de aanvangsdatum vormt voor de berekening van de termijnen. Om deze optie operationeel te maken, moest in de procedures met een complexe eerste aanleg in deze eerste aanleg een betekeningstermijn worden bepaald die een vervaltermijn zou zijn (versus een termijn van orde). Gebeurde dit niet, konden de beroepstermijn en de betekeningstermijn in beroep niet worden bepaald met terugkoppeling naar de vaste *dies a quo*. De vervaltermijn moest er tevens toe bijdragen dat de duurtijd van de procedures niet uit de hand zou lopen.

Deze werkwijze werd toegepast waar mogelijk. Het resultaat zijn sanctieprocedures met een transparant en vast tijdsverloop. Een vaste *dies a quo*, desgevallend aangevuld met een vervaltermijn in eerste aanleg, werden aldus bepaald voor:

– het verzoek tot onderzoek – de vaste *dies a quo* wordt bepaald door de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het verzoek tot onderzoek (zie de termijnberekening voor de betekeningstermijn in eerste aanleg, de termijnberekening voor het instellen van beroep en de termijnberekening voor de betekeningstermijn in beroep, respectievelijk artikelen 8.4.10, 8.4.12 en 8.4.13); in eerste aanleg is de betekeningstermijn als vervaltermijn geformuleerd (artikel 8.4.10, *in fine*);

– het regularisatiebevel – de vaste *dies a quo* wordt bepaald door de betekening van het regularisatiebevel aan de overtreder (zie de termijnberekening voor het instellen van beroep en de termijnberekening voor de betekeningstermijn in beroep, respectievelijk artikelen 8.4.20, derde lid, en 8.4.22, eerste lid);

– het stakingsbevel – de vaste *dies a quo* wordt bepaald door de betekening van het stakingsbevel of, in voorkomend geval, van de bevestiging van het stakingsbevel aan de overtreder (zie de termijnberekening voor het instellen van beroep en de termijnberekening voor de betekeningstermijn in beroep, respectievelijk artikelen 8.4.33, derde lid, en 8.4.35, eerste lid);

– bestuursdwang – de vaste *dies a quo* wordt bepaald door de betekening van de aanzegging of, in voorkomend geval, van de bevestiging van de aanzegging aan de belanghebbenden (zie de termijnberekening voor het instellen van beroep en de termijnberekening voor de betekeningstermijn in beroep, respectievelijk artikelen 8.4.44, derde lid, en 8.4.45);

– de schorsing en de opheffing van machtigingen – de vaste *dies a quo* wordt bepaald door de betekening aan de machtiginghouder van de kennisgeving inzake het opstarten van de procedure (artikel 8.4.64) (zie de termijnberekening voor de betekeningstermijn in eerste aanleg, de termijnberekening voor het instellen van beroep en de termijnberekening voor de betekeningstermijn in beroep, respectievelijk artikel 8.4.65, §3, artikel 8.4.66, §2, tweede lid, en artikel 8.4.68, §1, eerste lid); in eerste aanleg is de betekeningstermijn als vervaltermijn geformuleerd (artikel 8.4.65 §3, *in fine*).

Het was niet mogelijk om deze werkwijze toe te passen inzake de alternatieve en de exclusieve bestuurlijke geldboete (en, bijgevolg, de voordeelontneming). De keuze om inzake deze punitieve sancties reeds in de eerste aanleg zoveel als mogelijk de rechtswaarborgen te bieden die op grond van het EVRM en het BUPO vereist zijn, is niet verzoenbaar met een vervaltermijn, en bij gebrek aan een vervaltermijn in eerste aanleg is een vaste *dies a quo* voor het geheel van de procedure uitgesloten.

Anders dan het geval is voor de betekeningstermijnen in eerste aanleg (procedures een complexe eerste aanleg), zijn de betekeningstermijnen in beroep steeds termijnen van orde (versus vervaltermijnen). De keuze voor een vervaltermijn impliceert een oplossing van het dossier die van rechtswege tussenkomt bij termijnoverschrijding. In laatste aanleg kan dit mechanisme bezwaarlijk worden benut. Het is manifest onredelijk om in laatste aanleg bij termijnoverschrijding te voorzien in een bevestiging van rechtswege van de sanctie. Waar de sanctie een bestuurlijke geldboete is, is deze aanpak overigens in strijd met de mensenrechtenverdragen. Het alternatief, een

inwilliging van rechtswege van het beroep, is, steeds in laatste aanleg, in deze materie amper minder problematisch.

Kortlopende procedures

De procedures zijn kortlopend tot vrij kortlopend (procedures met een complexe eerste aanleg). De volledige procedures, met inbegrip van de beroepsaanleg, overspannen de volgende tijdsperiode:

– verzoek tot onderzoek: honderd twintig dagen (te berekenen van de vaste *dies a quo*) (artikel 8.4.13, tweede lid);

– regularisatiebevel: negentig dagen (te berekenen van de vaste *dies a quo*) (artikel 8.4.22, eerste lid);

– stakingsbevel: vijfenveertig dagen (te berekenen van de vaste *dies a quo*) (artikel 8.4.35, eerste lid);

– bestuursdwang: negentig dagen (te berekenen vanaf de vaste *dies a quo*) (artikel 8.4.45);

– schorsing en opheffing van een machtiging: tweehonderd en tien dagen (te berekenen vanaf de vaste *dies a quo*) (artikel 8.4.68, §1, eerste lid);

– alternatieve en exclusieve bestuurlijke geldboete (eventueel met voordeelontneming): tweehonderd en tien dagen (respectievelijk artikelen 8.4.89 en 8.4.92)

4. De partners in de besluitvorming

Een vaste actor in de besluitvorming inzake een sanctie is vanzelfsprekend de (vermoedelijke) overtreder. Er worden echter nog andere actoren bij deze besluitvorming betrokken. Sommige procedures vertonen hierin een meer besloten profiel, andere een meer open profiel. Voorafgaandelijk aan een bespreking van dit aspect van de procedures, wordt een toelichting gegeven van het begrippenarsenaal. Termen die in de procedures opduiken zijn, behalve de term “derde-belanghebbende” waarvan de definitie hogerop reeds is besproken, de term “overtreder”, de omschrijving “rechthebbende op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast” (procedure tot het aanzeggen van bestuursdwang), en de termen “rechthebbende” (uitvoeringsmodaliteiten bestuursdwang, wanneer zaken meegevoerd zijn), “sanctie-adressaat” en “betrokkene”.

De term “overtreder” betreft de persoon (natuurlijke persoon of rechtspersoon) die de inbreuk pleegde of medepleegde.

De omschrijving “rechthebbende op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast” wordt uitsluitend benut in de procedure inzake bestuursdwang. Bij bestuursdwang kunnen ook andere personen dan de overtreder betrokken zijn, met name degene of degenen die gebruiksrechten hebben op het betrokken (onroerend) goed. Zo bijvoorbeeld kan er in een zaak van bestuursdwang die het wegruimen van illegaal achtergelaten afval betreft, sprake zijn van een overtreder die het afval achterliet en van twee andere personen die niet de overtreder maar belanghebbenden zijn, met name de eigenaar en de huurder van de grond.

De term “rechthebbende” verwijst woordelijk naar de persoon die een recht heeft op iets. De term wordt enkel benut in de bepalingen betreffende de teruggave van zaken die bij de uitoefening van bestuursdwang werden meegevoerd (*infra,* artikel 8.4.49 en bijhorende toelichting). De reden waarom de term wordt gebruikt, is dat het zeer precies de bedoeling is de zaak terug te geven aan de persoon die er een recht op heeft. Het is immers best mogelijk dat deze zaak zich toevallig onder de hoede van iemand anders bevond op het tijdstip waarop zij werd meegevoerd.

De term sanctie-adressaat verwijst naar de persoon tot wie een beschikking houdende een sanctie is gericht (de overtreder maar ook, inzake bestuursdwang, de rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast). De term biedt de mogelijkheid tot een neutrale en beknopte omschrijving van de persoon die beroep kan instellen. Dit is nuttig in de context van bestuurlijke geldboeten, waar wegens het punitieve karakter van de sanctie een neutrale term de voorkeur verdient boven de term “overtreder” (het is best denkbaar dat beroep wordt ingesteld omdat de betrokkene betwist overtreder te zijn). Dit is ook nuttig in bepalingen betreffende de verschillende categorieën personen die beroep kunnen instellen (bijvoorbeeld artikel 8.8.3).

De term "betrokkene" fungeert als algemene noemer. Hij wordt gebruikt om te verwijzen naar twee of meer van de bovenstaande categorieën actoren.

De meest besloten procedures, zijn de procedures tot het opleggen van bestuurlijke geldboeten (inclusief, in voorkomend geval, een voordeelontneming). De enige actoren in deze procedures zijn het bevoegde bestuursorgaan enerzijds, en de verdachte anderzijds.

De procedures voor het opleggen van een regularisatiebevel, een stakingsbevel en bestuursdwang zijn meer open. Alle drie ruimen plaats in voor "de derde-belanghebbende die om onderzoek verzocht". Concreet betekent dit dat, in de gevallen waar de sanctieprocedure werd opgestart ten gevolge van een verzoek tot onderzoek (artikel 8.4.10), de derde-belanghebbende die om onderzoek verzocht en hierin werd gevolgd door het aangesproken bestuursorgaan, in het dossier aanwezig blijft tot het einde. Deze derde-belanghebbende wordt op de hoogte gebracht van de beslissing in eerste aanleg en heeft het recht er beroep tegen in te stellen. De procedure die strekt tot het aanzeggen van bestuursdwang heeft als particulariteit dat zij ook de rechthebbenden op het gebruik van de betrokken zaak bij de besluitvorming betrekt. Zij is hierin wat meer diffuus dan de procedure inzake het regularisatiebevel en het stakingsbevel, die zeer precies de overtreder viseren.

De meest open procedure, is de procedure die strekt tot de schorsing of de opheffing van machtigingen. Niet enkel de eventuele derde-belanghebbende die om onderzoek verzocht, blijft bij de besluitvorming betrokken. De procedure wordt opengesteld voor bestuursorganen die een rol spelen in de besluitvorming over de aanvraag inzake betrokken machtiging (artikelen 8.4.61 en 8.4.65). Hun procedurerechten in de besluitvorming omtrent de schorsing of opheffing zijn een logisch vervolg op hun taken in de besluitvorming omtrent het verlenen van de betrokken machtiging. Ook krijgen de toezichthouders, de handhavers op het terrein, een plaats in de procedure. Hun rol is een erkenning van hun deskundigheid. In procedures waar een orgaan van algemeen bestuur beslissingsbevoegheid heeft omtrent uiteraard technische dossiers, is het redelijk een bijzondere plaats in te ruimen voor deskundigheid.

Volledigheidshalve wijzen we op de bekendmakingsvereisten ten aanzien van het brede publiek, die enkel in deze procedures zijn voorzien: een beslissing inzake een machtiging die is bekendgemaakt door aanplakking, wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze; een beslissing inzake een machtiging die is gepubliceerd, wordt op dezelfde wijze gepubliceerd (artikelen 8.4.65 *in fine* en 8.4.68 *in fine*). Ook hierin weegt de procedure tot het verlenen van een machtiging door op de procedure tot het schorsen of opheffen van deze zelfde machtiging.

De communicatie van overheid naar procedurepartijen gebeurt in regel per betekening. In een paar gevallen gebeurt zij door eenvoudige zending. Dit is met name het geval wanneer andere bestuursorganen kennisgevingen moeten krijgen (vnl. procedure tot schorsing en opheffing van een machtiging).

C. De structuur van het hoofdstuk

Het hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling* bestaat uit de volgende zeven afdelingen:

– Afdeling 1 – Algemene bepalingen;

– Afdeling 2 – Regularisatiebevel;

– Afdeling 3 – Stakingsbevel;

– Afdeling 4 – Bestuursdwang;

– Afdeling 5 – Schorsing en opheffing van machtigingen;

– Afdeling 6 – Vermogenssancties;

– Afdeling 7 – Bestuurlijke transactie.

De volgorde waarin de sancties aan bod komen, is bepaald door het handhavingsmodel dat de basis vormt voor de titel als geheel, inzonderheid de specifieke functie van het bestuurlijke handhavingsspoor ten opzichte van het penale handhavingsspoor: eerst komen de probleemverhelpende bestuurlijke sancties aan bod, vervolgens de bestraffende bestuurlijke sancties. De bestuurlijke transactie, die rechtsdogmatisch gezien geen sanctie is, sluit het hoofdstuk af. Het geheel wordt voorafgegaan door algemene bepalingen.

De zeven afdelingen zijn opgebouwd volgens een identiek stramien:

– eerst een onderafdeling houdende basisbepalingen, onder meer een omschrijving van de sanctie respectievelijk de bestuurlijke transactie en van haar wezenlijke kenmerken;

– vervolgens een onderafdeling betreffende de procedure tot het opleggen van de sanctie respectievelijk de wijze waarop het transactievoorstel wordt gedaan;

– ten slotte een onderafdeling (in een enkel geval twee onderafdelingen) inzake aspecten die eigen zijn aan de betrokken sanctie respectievelijk de bestuurlijke transactie.

AFDELING 1

Algemene bepalingen

De algemene bepalingen omvatten basisbepalingen, gemeenschappelijke procedurebepalingen, de aanmaning, het verzoek tot onderzoek en de mogelijkheid tot bijstand van de politie.

In de basisbepalingen (artikelen 8.4.1 - 8.4.4) wordt eerst een overzicht gegeven van de bestuurlijke afhandelingsinstrumenten. Daarna volgen artikelen die het legaliteitsbeginsel vastleggen, het proportionaliteitsbeginsel detailleren en de cumulatie van bestuurlijke sancties regelen.

De gemeenschappelijke procedurebepalingen (artikelen 8.4.5 en 8.4.6) betreffen de wijze waarop termijnen worden berekend en leggen de basis voor een elektronische communicatie van beslissingen en kennisgevingen.

De aanmaning (artikel 8.4.7) is een informeel instrument dat vaak wordt aangewend voordat het opleggen van een sanctie in overweging wordt genomen.

Derden-belanghebbenden kunnen verzoeken tot het opleggen van probleemverhelpende sancties (regularisatiebevel, stakingsbevel en bestuursdwang enerzijds of schorsing en opheffing van een machtiging anderzijds). De wijze waarop dit kan gebeuren, wordt geregeld in de artikelen 8.4.8 tot 8.4.14.

De afdeling sluit af met een bepaling betreffende de mogelijkheid tot bijstand van de politie (artikel 8.4.15).

Artikel 8.4.1

Deze bepaling geeft een overzicht van de bestuurlijke afhandelingsinstrumenten waarin de titel *Handhaving en veiligheidsmaatregelen* voorziet.

De eerste paragraaf betreft de bestuurlijke sancties. Er wordt bepaald welke sancties probleemverhelpende sancties zijn en welke andere sancties bestuurlijke straffen zijn. De probleemverhelpende sancties zijn: het regularisatiebevel, het stakingsbevel, de bestuursdwang, de schorsing van een machtiging, de opheffing van een machtiging en de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel. De enige bestuurlijke straf waarin het tekstvoorstel voorziet, is de bestuurlijke geldboete.

De tweede paragraaf betreft de mogelijkheid om bepaalde inbreuken anders dan door een bestuurlijke sanctie af te handelen, te weten door een bestuurlijke transactie.

We herinneren eraan dat het niet uitvoeren of negeren van een probleemverhelpende sanctie een strafbaar feit uitmaakt (*infra*, artikel 8.3.6 en bijhorende toelichting).

Omtrent het primair punitieve dan wel primair probleemverhelpende karakter van sommige sancties bestaat geen discussie. Zo bijvoorbeeld is het voor eenieder duidelijk dat een bestuurlijke geldboete een punitieve sanctie is. Wat bepaalde andere sancties betreft, is het minder duidelijk of zij punitief of probleemverhelpend zijn. Een reden hiertoe is dat het mogelijk is om deze sancties uit te werken in zowel een punitieve als een probleemverhelpende variant. Aldus bijvoorbeeld het stakingsbevel en de schorsing van machtigingen. Het is perfect denkbaar te bepalen dat bepaalde inbreuken strafbaar zijn met een verbod om een bepaalde tijd (bijvoorbeeld minimum één week en maximum drie maanden) de betrokken activiteit uit te oefenen en dat het instrument hiertoe een stakingsbevel is of de schorsing van de machtiging die het recht verleent tot het uitoefenen van de activiteit in kwestie. Een andere reden tot onduidelijkheid omtrent het de primaire functie van sancties raakt aan de begripsontwikkeling terzake. Hier denken we aan de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (*infra*, artikel 8.4.76 en bijhorende toelichting).

Het grote belang van artikel 8.4.1, §1, ligt hierin, dat het het probleemverhelpende dan wel punitieve karakter van iedere bestuurlijke sanctie bepaalt. Hiermee vormt deze bepaling een basis voor de vormgeving van deze sancties in de navolgende afdelingen. Zo bijvoorbeeld is duidelijk bepaald dat de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel enkel het netto-voordeel kan betreffen (*infra,* artikel 8.4.76 en bijhorende toelichting). Met artikel 8.4.1, §1, is echter ook een cruciale baken uitgezet voor de handhavingspraktijk. Iedere aanwending van een sanctie die ingaat tegen het primaire karakter van deze sanctie is onrechtmatig. Zo bijvoorbeeld is met deze bepaling een punitieve aanwending van de schorsing onrechtmatig.

Artikel 8.4.2

Een bestuurlijke sanctie kan uitsluitend worden opgelegd indien de inbreuk een wettelijk voorschrift betreft dat voorafgaandelijk aan de inbreuk is bepaald en in werking getreden. Of nog: de rechtsonderhorige kan geen sanctie opgelegd krijgen wegens een feit dat op het tijdstip waarop het gebeurde geen inbreuk uitmaakte. Per analogie met het oude adagium *Nulla poena sine crimen, nullum crimen sine lege,* sluit deze bepaling aan bij het fundamentele beginsel dat de gevolgen van een doen of laten gekend moeten zijn, inzonderheid wanneer dit doen of laten aanleiding kan geven tot sancties.

Artikel 8.4.3

De sanctiebevoegdheden, bepaald in dit hoofdstuk, zijn alle discretionaire bevoegdheden. Zoals het geval is voor de uitoefening van iedere discretionaire bevoegdheid, moet ook de uitoefening van deze sanctiebevoegdheden stoelen op een afweging van de bij het dossier betrokken belangen. De bij het dossier betrokken belangen zijn het algemeen belang dat met de inbreuk in het gedrang komt, het belang van de overtreder en, in voorkomend geval, belangen van derden-belanghebbenden. Deze laatsten zijn niet noodzakelijk gelijklopend met het ter sprake staande algemeen belang. Het algemeen belang omvat vanzelfsprekend de bescherming van het milieubelang met het oog waarop de geschonden regeling werd uitgevaardigd maar omvat zeker ook aspecten van breder budgetbeheer (hoeveel kost welke sanctie voor welk resultaat en wat is een optimale beleidsvoering gezien de beschikbare middelen). Het meest zwaarwegende belang in de te maken afweging is uiteraard het geschonden milieubelang; met het oog op zijn bescherming is de wetgeving uitgevaardigd.

Zoals hogerop reeds werd besproken, is ook het sanctioneringsbeleid onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze bepaling beklemtoont het belang van het proportionaliteitsbeginsel: bij het nemen van beslissingen tot het opleggen van een sanctie, bij het kiezen van een sanctie en bij het bepalen van de sanctiemodaliteiten, maken de bevoegde bestuursorganen op proportionele wijze gebruik van hun bevoegdheden. Proportionaliteit impliceert uiteraard een open blik op het probleemdossier. Er mag niet enkel rekening worden gehouden met wat men zelf reeds heeft gedaan; ook sancties opgelegd door andere bestuursorganen horen in de proportionaliteitsafweging een plaats te krijgen.

Artikel 8.4.4

Deze bepaling betreft de mogelijkheid tot cumulatie, wegens eenzelfde inbreuk, van verschillende bestuurlijke sancties. De eventuele cumulatie, wegens eenzelfde inbreuk, van bestuurlijke geldboeten betreft uitsluitend deze sanctie en wordt dan ook behandeld in het onderdeel inzake deze geldboeten (*infra*, artikel 8.4.77, 2°, en bijhorende toelichting) (*Non bis in idem* ingevolge EVRM en BUPO).

Een regularisatiebevel en bestuursdwang kunnen wel achtereenvolgens maar niet gelijktijdig worden toegepast. Deze regel is het onvermijdelijke gevolg van het feit dat deze sancties functioneel volkomen gelijkwaardig zijn (probleemverhelpend en zuiver situationeel) maar verschillende hoofdactoren hebben (de overtreder in het ene geval, het bevoegde bestuursorgaan in het andere geval). Wanneer beide sancties in een bepaald dossier toepassing kunnen vinden, moet ofwel de ene, ofwel de andere aan de slag, maar beiden met een gelijkwaardige opdracht doen optreden, kan niet.

De situaties waar in eenzelfde dossier cumulatie zou gebeuren van verschillende andere probleemverhelpende sancties, bijvoorbeeld een regularisa-

tiebevel met een schorsing, moeten geval per geval aangestuurd worden vanuit de beginselen van behoorlijk bestuur en de proportionaliteitseis. Zo verzetten het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel er zich tegen dat in een probleemdossier waar een bestuursorgaan een regularisatiebevel heeft gegeven dat op bevredigende wijze uitvoering aan het krijgen is, dezelfde problematiek door een ander bestuursorgaan zou worden gesanctioneerd door een opheffing van de milieuvergunning.

Wanneer wegens eenzelfde inbreuk zowel een probleemverhelpende sanctie als een bestuurlijke geldboete kunnen worden opgelegd, mogen beiden worden opgelegd, zowel gelijktijdig als opeenvolgend. Deze cumulregel is een logisch gevolg van de verschillende functie van probleemverhelpende en punitieve sancties. Er kan, in een gegeven dossier, een nood blijken tot het verhelpen van de probleemsituatie die met de inbreuk is ontstaan én een nood tot bestraffing. Gezien de totaal verschillende strekking van probleemverhelpende sancties enerzijds en een bestuurlijke geldboete anderzijds, kan een cumul van beide categorieën sancties geen factueel probleem stellen. EVRM en BUPO verbieden een dergelijke cumul niet. Wel ligt het in de lijn der rede dat bij toepassing van deze bepaling bijzondere aandacht zou gaan naar de proportionaliteitseis (artikel 8.4.3).

Het bijzondere geval van de cumulatie van een bestuurlijke geldboete met een voordeelontneming wordt geregeld in artikel 8.4.76 (*infra*, met bijhorende toelichting): voordeelontneming kan uitsluitend in cumul met een bestuurlijke geldboete worden opgelegd.

Artikelen 8.4.5 en 8.4.6

Artikel 8.4.5, §1, bepaalt de berekening van termijnen. Bij betekening (definitie: "het verzenden bij ter post aangetekende brief" – artikel 1.1.2, §1, decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid zoals door dit tekstvoorstel gewijzigd) is de *dies a quo* de dag na de datum van de poststempel. Voorbeeld: indien in eerste aanleg een beschikking houdende een sanctie wordt betekend per 1 september, begint de beroepstermijn te lopen op 2 september. Bij afgifte tegen ontvangstbewijs (definitie ontvangstbewijs: "de schriftelijke bevestiging van ontvangst van een zending, getekend door de geadresseerde of zijn gemachtigde" – artikel 1.1.2, §1, decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid zoals gewijzigd door dit tekstvoorstel) is de *dies a quo* de dag na de datum van het ontvangstbewijs. Voorbeeld: indien een verzoek tot onderzoek is afgegeven tegen ontvangstbewijs op 1 september, begint de betekeningstermijn waarover het bestuur in eerste aanleg beschikt, te lopen op 2 september. De termijnen verstrijken om middernacht van de *dies ad quem*. Een dag is een kalenderdag, geen werkdag (artikel 1.1.2, §1, decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid zoals gewijzigd door dit tekstvoorstel).

Een bepaling die een uniforme berekeningswijze van termijnen invoert, werkt de rechtszekerheid in de hand (§1).

De bepaling die stelt dat betekeningen van een zelfde beschikking aan meer dan één persoon op dezelfde dag moeten gebeuren (§2), ondersteunt de mogelijkheid tot een eenvormig termijnverloop doorheen geheel een procedure.

Artikel 8.4.6 legt de basis voor elektronische betekeningen en verwittigingen. Benevens de afgifte tegen ontvangstbewijs, die een specifiek nut heeft, is in de uitgewerkte procedures de betekening dé formule voor kennisgeving van stukken van burger naar overheid (informatiestroom burger – overheid) en van overheid naar burger (informatiestroom overheid – burger). Paragraaf 1 is zo opgevat, dat elektronische kennisgevingen gradueel kunnen worden uitgebouwd: ze zijn mogelijk "voorzover de Vlaamse Regering zulks bepaalt en in de vorm en onder de voorwaarden die zij oplegt". Het eerste lid van §2 vormt een parallel met artikel 8.4.5, §1, eerste lid. Het tweede lid van §2 is de parallel van artikel 8.4.5, §2.

Artikel 8.4.7

Dit artikel betreft de mogelijkheid tot het geven van aanmaningen: een toezichthouder die in de uitoefening van zijn toezichtsopdracht een inbreuk vaststelt, kan de overtreder en eventuele andere betrokkenen aanmanen het nodige te doen om deze inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen. De toepassingsmogelijkheden van de aanmaning zijn bijzonder ruim. Er kan een beroep op worden gedaan voor de meest uiteenlopende inbreuken waarop onder-

havig tekstvoorstel van toepassing is, mits het dossier niet van aard is om onmiddellijk een meer getrancheerde aanpak te vereisen.

Het is duidelijk dat een aanmaning die mondeling wordt gegeven relatief minder gewicht heeft dan een aanmaning die schriftelijk wordt gegeven.

De aanmaning is geen eenzijdig verplichtend karakter eigen. Er wordt "aangemaand' tot het nemen van maatregelen en er wordt "gevraagd" dit te doen binnen een bepaalde termijn.

Artikel 8.4.7, tweede lid, bepaalt een minimuminhoud. Deze bepaling beantwoordt aan wat reeds gangbaar is in de praktijk, zodat zij als de codificatie van een bestuurspraktijk kan worden bestempeld. Het opnemen van meer gegevens behoort, *a contrario,* steeds tot de mogelijkheden. De toelichting bij artikel 8.4.17 is in belangrijke mate relevant voor deze bepaling.

De bepaling van een termijn waarin de te nemen maatregelen gerealiseerd moeten worden, is onmisbaar voor een zorgvuldige dossiervoering. Het inkapselen van de aanmaning in een tijdspad verhindert dat informele handhaving verglijdt in gedogen.

In het stadium van de aanmaning is het nog niet duidelijk of het ooit tot een sanctie komt en welke, in voorkomend geval, die sanctie zou zijn. De vermelding dat een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd is desondanks belangrijk om de rechtsonderhorige correct te informeren over zijn situatie.

Artikelen 8.4.8 tot 8.4.14

De artikelen 8.4.8 tot 8.4.14 betreffen het hogerop aangekondigde *novum:* het verzoek tot onderzoek.

De derde-belanghebbende moet een verzoek doen om te onderzoeken of een inbreuk is gepleegd en of hierover al dan niet een bestuurlijke sanctie moet worden opgelegd.

Het is niet toegelaten op meer dan één paard te wedden. De zogenaamde onaantastbaarheid van beschikkingen verzet er zich tegen dat een identiek verzoek repetitief zou worden ingediend.

Het verzoek moet gemotiveerd zijn. Gezien de strekking van het verzoek, impliceert een motivering *in casu* minstens enige precisering van de geschonden voorschriften en van de feiten die een inbreuk uitmaken. De wijze waarop de inbreuk de eigen belangen en/of het statutair doel aantast, is ook een relevant punt.

Er moet een vrij hoge dossiertaks worden betaald (*infra*, artikel 8.7.2, 1°, en bijhorende toelichting). Deze is bedoeld als (bescheiden) drempel tegen misbruiken.

Noteer dat de overtreder en eventuele andere betrokkenen geen kopie van het verzoek moet worden toegezonden. Dit is een keuze. Het verzoek tot onderzoek kan uiteenlopende inbreuksituaties betreffen, in ondernemingsverband maar ook in de particuliere levenssfeer (onder meer buren). Tot over het verzoek definitief is beslist, is het niet zeker of het tot iets leidt. Het kan best zijn dat het volkomen wordt afgewezen. Het is ook goed mogelijk dat het bevoegde bestuursorgaan, in het licht van de feiten van het concrete dossier, niet een sanctie maar een aanmaning aangewezen acht. Voorzover het wel tot een sanctie komt, krijgt de overtreder in het kader van de sanctieprocedure alle mogelijkheden om zijn standpunt te laten gelden. Waartoe dient het, alles samen beschouwd, om de betrokkenen erbij te halen en een *fully fledged* pre-procedure te organiseren in een stadium waar dit een goede kans maakt volstrekt overbodig te zijn? Zeker het risico op nodeloze sociale verziekingen in het kader van de particuliere levenssfeer noopt tot terughoudendheid.

Er gebeurt, zoals in de overige procedures van deze titel, geen apart onderzoek van ontvankelijkheid met aansluitende kennisgeving. Van een derde-belanghebbende die een verzoek doet, mag worden verwacht dat hij zijn dossier actief opvolgt.

Een verzoek dat ten gronde in behandeling wordt genomen, leidt ertoe dat het resultaat van het onderzoek aan de verzoeker wordt meegedeeld. Het kan eventueel leiden tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

In het geval geen gevolg wordt gegeven aan het verzoek tot onderzoek, is beroep mogelijk bij het Handhavingscollege. Ook hier fungeert een dos-

siertaks als drempel tegen misbruiken. Het beroepsorgaan kan de bestreden beslissing bevestigen. Indien het beroepsorgaan ze hervormt, keert het dossier terug naar het bestuursorgaan dat het in eerste aanleg behandelde. Dit bestuursorgaan "gaat over tot onderzoek, met overeenkomstige toepassing van artikel 8.4.11"; het is met andere woorden verplicht om tot onderzoek over te gaan. Enkel de keuze van de sanctie en de sanctiemodaliteiten blijven een eigen beslissing. Met dit artikel wordt een flessenhalsfenomeen op beroepsniveau tegengegaan. Ook wordt een doorschuiven van de handhavingsverantwoordelijkheden naar het beroepsniveau (gebrek aan willen) ontmoedigd.

Het geheel van de procedure, hoger beroep inbegrepen, neemt in beginsel slechts honderd twintig dagen in beslag. Dit is aanzienlijk sneller dan de kortgedingprocedure op grond van de wet 1993 Vorderingsrecht leefmilieu.

Artikel 8.4.15

De bijstand van de politie kan ook in het stadium van de sanctionering nuttig of nodig zijn. Voor toelichtingen bij deze bepaling verwijzen we per analogie naar de toelichting bij artikel 8.2.16, eerste lid.

AFDELING 2

Regularisatiebevel

Basisbepalingen (artikelen 8.4.16 en 8.4.17)

Artikel 8.4.16

De constitutieve bestanddelen van de sanctie blijken duidelijk:

– het gaat om een bevel;

– gericht tot de overtreder;

– tot het nemen van maatregelen om de vastgestelde inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen;

– binnen een bepaalde termijn.

Het bevel is erop gericht "een inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen". Wat de draagwijdte van het woordje "en" in deze zinsnede betreft, verwijzen we naar de commentaar bij het begrip probleemverhelpende sanctie. Het wijst niet op een noodzaak om bij iedere toepassing van de sanctie haar drie mogelijke dimensies te laten gelden. Een regularisatiebevel kan, in voorkomend geval, bijvoorbeeld enkel gericht zijn op het beëindigen van de inbreuk.

De termijn is in wezen een termijn voor tenuitvoerlegging van de sanctie. Hij moet worden bepaald. Concreet betekent dit dat er een datum moet worden vastgesteld waarop de tenuitvoerlegging een feit moet zijn. Deze datum moet worden bepaald "rekening houdend met de tijd die redelijkerwijs is vereist om aan de te nemen maatregelen uitvoering te geven". Bij het beoordelen van de termijn die redelijkerwijs is vereist, kan rekening worden gehouden met uiteenlopende aspecten: technische aspecten, zoals het laten uitvoeren van een geluidsstudie of het kiezen, bestellen en doen leveren van zuiveringsapparatuur (leveringstermijnen enzovoort), maar ook bijvoorbeeld aspecten waar de overtreder zakelijk afhankelijk is van derden (onder meer bekomen financiering). De termijn voor tenuitvoerlegging "die redelijkerwijs is vereist" kan erg uiteenlopend zijn: een paar uren, een paar weken, ettelijke maanden, een jaar enzovoort.

De toevoeging van een dwangsom is enkel een verplichting in de dossiers waar het bevoegde bestuursorgaan het onvoldoende zeker acht dat het bevel tijdig en volledig wordt uitgevoerd. Omdat de dwangsom enkel kan worden bepaald in de beschikking waarbij het bevel wordt gegeven en niet naderhand (*infra*, artikel 8.6.1 en bijhorende toelichting), moet het bestuursorgaan de kansen op een goede tenuitvoerlegging met ernst beoordelen. Eens het bevel is gegeven, is het te laat. Mocht dan onwil blijken, moet een andere sanctie worden genomen, in voorkomend geval na de opheffing van het reeds gegeven bevel (bijvoorbeeld bij het aanzeggen van bestuursdwang).

In de overige gevallen kan het bestuursorgaan een dwangsom opleggen maar moet het dit niet doen. Aldus wordt het er niet stelselmatig toe verplicht met handen én tanden te handhaven (cf. J.A.E. VERVAELE, *Handen en tanden van het (gemeenschaps)recht. Beschouwingen over publieke rechts-*

handhaving, Deventer, Kluwer, 1994, 48 p.). Er zullen zich zeker dossiers voordoen waar een aanmaning niet als een voldoende reactie op de inbreuk kan worden aanzien en aldus een regularisatiebevel wordt gegeven, maar waar een dwangsom niet nodig is, en eventueel zelfs een bestaande verhouding bestuur – bedrijf kan schaden.

Belangrijk is het voorbehoud bepaald in artikel 8.6.1, derde lid: het is enkel mogelijk een dwangsom op te leggen wanneer de overtreder aan wie het regularisatiebevel wordt gegeven het in zijn macht heeft om het nodige te doen. Deze beperking is een kwestie van gezond verstand.

Artikel 8.4.17

De vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden is uiterst belangrijk, en dit niet enkel in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel) en van de hogerop bepaalde proportionaliteitseis. *De geschonden verplichting is de maat van de maatregelen die kunnen worden opgelegd*. Het handhavende bestuursorgaan kan in een regularisatiebevel niet tot meer verplichten dan datgene waartoe de betrokkene reeds gehouden was krachtens de geschonden bepalingen.

De vaststellingen inzake de inbreuk zijn ook onmisbaar met het oog op een zorgvuldige dossieropbouw en de proportionaliteitseis. Welke dag, waar, hoe enzovoort, werden de betrokken normen geschonden?

Gezien artikel 8.2.14, §2, heeft de overtreder van de desbetreffende processen-verbaal normaliter reeds een kopie ontvangen. De vermelding van de identificatienummers maakt het hem mogelijk om, desgewenst, bijkomende kopies te vragen.

De term “omschrijving” is bewust verkozen boven termen zoals “opsomming” en “beschrijving”. Anders dan deze alternatieven, laat de term “omschrijving” ruimte voor enige onbestemdheid. De vraag kan rijzen hoe precies de omschrijving van de te nemen maatregelen behoort te zijn. Deze vraag is bijzonder relevant voor alle dossiers waar het regularisatiebevel onder dwangsom wordt gegeven. Richtinggevend zijn de geschonden voorschriften. Omdat een regularisatiebevel niet tot meer kan verplichten dan datgene waartoe de betrokkene reeds gehouden was krachtens de geschonden voorschriften, is het aangewezen om bij het omschrijven van de te nemen maatregelen aansluiting te zoeken bij de aard van die voorschriften. Hoe concreet of onbestemd de omschrijving van de te nemen maatregelen in een gegeven dossier zal zijn, is afhankelijk van het geschonden wettelijk voorschrift. Indien de geschonden norm een doelvoorschrift is zoals bijvoorbeeld een emissienorm, zal de formulering van de te nemen maatregelen zich hiernaar voegen; men kan niet ingaan op de keuze van welbepaalde middelen om dit doel te bereiken. Is het geschonden voorschrift een gedetailleerd middelenvoorschrift, zoals een nauwkeurige regel inzake de wijze waarop de inkuiping van tanks moet gebeuren of een verplichting tot het eerbiedigen van een veiligheidsafstand van een precies aantal meters, zal de omschrijving van de te nemen maatregelen zich hiernaar voegen en wellicht erg concreet zijn.

De schending van een zorgplicht kan in dit verband moeilijk liggen. Welke verplichting op te leggen, eventueel onder dwangsom? Voorzover het regularisatiebevel kan steunen op de schending van andere voorschriften, verdient het aanbeveling voor dit alternatief te kiezen. Wanneer de zorgplicht het enige wettelijke voorschrift is waarbij kan worden aangeknoopt (bijvoorbeeld problemen geurhinder), er dus geen alternatief is, kan wellicht door een verplichting tot het opstellen en het uitvoeren van een regularisatieplan een voldoende precisie worden bekomen.

Wanneer de verplichting is opgelegd tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan of een stilleggingsplan, moet de hiertoe vereiste tijd natuurlijk worden verrekend in de termijn voor tenuitvoerlegging.

Wanneer een dwangsom wordt opgelegd, moeten het dwangsombedrag en de verbeuringsmodaliteiten worden bepaald (zie *infra*, artikelen 8.6.1 en 8.6.2).

Procedure voor het opleggen van een regularisatiebevel (artikelen 8.4.18 tot 8.4.22)

Voor een toelichting bij de artikelen 8.4.18 tot 8.4.22 wordt verwezen naar de vergelijkende analyse in de inleiding bij dit hoofdstuk. De artikelen 8.4.18, 8.4.19 en 8.4.21 behoeven geen nadere

commentaar. Wat de artikelen 8.4.20 en 8.4.22 betreft, kort het volgende.

Artikel 8.4.20

Een beroep door de overtreder kan het regularisatiebevel als dusdanig aanvechten maar kan ook gericht zijn tegen één of meer onderdelen van dit bevel. Zo kan het gericht zijn tegen:

– de omschrijving van de maatregelen die moeten worden genomen (bijvoorbeeld omdat deze de maat van de geschonden wettelijke verplichtingen zouden te buiten gaan);

– de (te korte) duur van de termijn;

– het bedrag en de verbeuringsmodaliteiten van de dwangsom;

– het feit dat het bevel verplicht tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan of een stilleggingsplan.

Een beroep ingesteld door een derde-belanghebbende die om onderzoek verzocht, kan bijvoorbeeld gericht zijn tegen:

– een onvolledige vermelding van de geschonden voorschriften, die meebrengt dat ook de opgelegde maatregelen onvolledig zijn;

– de (te lange) duur van de termijn, die inhoudt dat deze termijn een gedoogtermijn zou zijn;

– het feit dat het bevel niet verplicht tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan of een stilleggingsplan.

Artikel 8.4.22

Op grond van artikel 8.8.3 van deze titel heeft de betrokkene een hoorrecht.

Het is beleidsmatig belangrijk systematisch de band te slaan tussen het sanctiebeleid en het milieubeleidsregister. De informatie die in het register moet worden opgenomen, kan door de Vlaamse Regering worden uitgebreid ("krachtens titel IX").

De kopie kan langs elektronische weg worden toegezonden. De term "afschrift" is bewust vermeden omdat hij te zeer naar een papieren stuk verwijst.

Wijziging en opheffing van een regularisatiebevel (artikelen 8.4.23 tot 8.4.28).

De wijziging of opheffing van een regularisatiebevel is, zoals het regularisatiebevel zelf, een beschikking. De wijzigings- of opheffingsbeschikking moet voldoen aan alle vereisten waaraan beschikkingen in het algemeen moeten voldoen. Zo moet zij gemotiveerd zijn op een wijze die beantwoordt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid de zorgvuldigheid in de feitenvinding. Ook geldt het proportionaliteitsbeginsel bepaald in artikel 8.4.4.

Actus contrarius similis fit: voor de te volgen procedure is de procedure tot het nemen van het bevel bepalend, inzonderheid de mogelijkheid om voor het eigen standpunt naar voren te komen. De bevoegde overheid is de overheid die het betrokken bevel heeft gegeven. De partners is de procedure zijn dezelfde. Zoals in de procedure tot het geven van een bevel, kan ook in de wijzigings- en opheffingsprocedure de overtreder op nuttige wijze voor zijn standpunt opkomen en geniet hij, desgewenst, een hoorrecht.

Artikel 8.4.23

Deze bepaling betreft in eerste instantie de hypothese waarin de tenuitvoerlegging een feit is vooraleer de termijn tot tenuitvoerlegging verstreken is. Niets belet echter een toepassing van deze bepaling na het verstrijken van de termijn voor tenuitvoerlegging.

Een bevoegde toezichthouder is een toezichthouder tot wiens toezichtsopdracht de betrokken wetgeving/inbreuken behoren. In de gevallen waar het regularisatiebevel is gegeven door een toezichthouder, kan de vraag worden gesteld of een proces-verbaal van deze zelfde toezichthouder aan-

vaarbaar is. Het gebrek aan functiescheiding is wellicht niet problematisch wanneer de uitvoering klaarblijkelijk is en een proces-verbaal van uitvoering zonder meer kan opgesteld worden. *Quid* echter bij discussie? De economie van deze bepaling, met vermelding van twee actoren die elk een eigen taak hebben, vraagt om een functiescheiding.

In de gevallen waar het regularisatiebevel werd gegeven naar aanleiding van een verzoek tot onderzoek, wordt aan de derde-belanghebbende die om onderzoek verzocht een kennisgeving van de uitvoering toegezonden.

Artikel 8.4.24

De wijziging en opheffing van het regularisatiebevel kunnen ambtshalve tot stand komen of op verzoek van de overtreder.

De redenen tot een ambtshalve wijziging of opheffing kunnen van uiteenlopende aard zijn. Bij de uitvoering van het regularisatiebevel kan blijken dat sommige modaliteiten van het bevel onjuist bepaald zijn, bijvoorbeeld omdat de overtreder onjuiste of onvoldoende inlichtingen heeft verstrekt of door een beoordelingsfout van het bestuursorgaan. De omstandigheden kunnen gewijzigd zijn, bijvoorbeeld door nieuwe wetgeving. De betrokkene kan nieuwe inbreuken hebben gepleegd of de modaliteiten van het bevel niet naleven, zodat het bestuur bijvoorbeeld wenst over te gaan tot bestuursdwang of opheffing van de vergunning.

De redenen voor een wijziging of opheffing op verzoek van de overtreder zijn meer specifiek. De mogelijkheid tot wijziging bestaat, onder omstandigheden, enkel in het geval van een tijdelijke en gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid om aan het bevel uitvoering te geven, bijvoorbeeld doordat een leverancier van technische infrastructuur leveringsproblemen heeft die pas na weken zullen opgelost zijn. De mogelijkheid tot opheffing bestaat voor de situatie waarin een rechterlijk bevel is tussengekomen dat onverenigbaar is met het gegeven regularisatiebevel, bijvoorbeeld een rechterlijk bevel op grond van de wet 1993 Stakingsvordering milieumisdrijven of in toepassing van het hoofdstuk Strafsancties.

Het regularisatiebevel is een aflopende beschikking. De rechtsbetrekking die geschapen wordt, is geen duurzame activiteit of min of meer permanente toestand. *Wanneer datgene waarop de beschikking toeziet, is gebeurd, is zij uitgewerkt*. Of nog: de beschikking is uit haar aard zelfuitdovend. De vraag inzake de wijziging en opheffing van een regularisatiebevel heeft dan ook enkel zin zolang datgene waartoe dit bevel strekt niet is afgehandeld. Na afwikkeling van de betrokken handelingen, is het bevel in beginsel niet meer vatbaar voor wijziging of opheffing. Vandaar de band met het attest voorzien in artikel 8.4.23.

Artikel 8.4.25

Deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

Artikel 8.4.26

Er is gekozen voor een verlenging in plaats van een opschorting van de termijn voor tenuitvoerlegging. De reden hiertoe is dat een verlenging de rechtspositie van de overtreder juister vertolkt. Hij is nog steeds “gevat” door een sanctie.

De tijdelijke onmogelijkheid tot het uitvoeren van het regularisatiebevel moet worden vertaald in een op datum bepaalde termijn (“voor een bepaalde duur”). Vage verlengingen genre “zolang de onmogelijkheid duurt” zijn bewust uitgesloten. Zij stroken niet met de zorgvuldigheid die in deze onmisbaar wordt geacht. Zo dit nodig blijkt, kan een tweede termijnverlenging worden aangevraagd.

Het verzoek moet kunnen worden behandeld voor het verstrijken van de termijn voor tenuitvoerlegging. Een tijdige indiening is een indiening die hier rekening mee houdt. Er hoeft in dit verband geen sanctie te worden bepaald. Bij laattijdigheid eindigt de termijn en loopt de verdere dossierbehandeling (inclusief eventuele verbeurte van dwangsommen) als ware er geen verzoek tot termijnverlening geweest. Dit vormt zeker een waarborg tegen moedwillige laattijdigheid.

Artikel 8.4.27

Een regularisatiebevel beoogt het nemen van maatregelen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen. Het is mogelijk dat deze maatregelen niet te verzoenen

zijn met datgene wat de overtreder krachtens een tussengekomen rechterlijk bevel moet verrichten. Een dergelijk rechterlijk bevel kan bijvoorbeeld tussenkomen op grond van de wet 1993 Stakingsvordering of in toepassing van het hoofdstuk Strafsancties van deze titel. Met het oog op de rechtsbescherming van de overtreder voorziet dit artikel in een mogelijkheid om zijn rechtspositie te verduidelijken.

Artikel 8.4.28

Deze bepaling ondersteunt een goede algemene beleidsvoering.

AFDELING 3

Stakingsbevel

De essentiële verschilpunten tussen een stakingsbevel en een regularisatiebevel betreffen de volgende aspecten:

– de specificiteit van de strekking van het stakingsbevel (versus een zeer brede waaier aan mogelijkheden met het regularisatiebevel);

– de kortere termijnen voor het opleggen van het bevel;

– de mogelijkheid tot verval van rechtswege van het bevel (versus bevoegdheid tot wijziging en opheffing van een regularisatiebevel).

Deze drie verschilpunten bepalen mede het instrumentele profiel van het stakingsbevel.

Basisbepalingen (artikelen 8.4.29 en 8.4.30)

Artikel 8.4.29

De geschonden bepaling kan een verbod zijn maar ook de schending van een gebod. Zo bijvoorbeeld het onvergund kappen van een bos maar ook het niet tijdig onderwerken van opgebrachte mest. De sanctie betreft uiteraard situaties waarin het onmiddellijk en blijvend staken van datgene wat in strijd met de wetgeving precies datgene is waar het op aankomt.

Artikel 8.4.30

Ook voor deze sanctie is de vermelding van het geschonden voorschrift essentieel. Dat voorschrift is de maat van datgene waartoe het bevel kan verplichten.

Procedure voor het opleggen van een stakingsbevel (artikelen 8.4.31 tot 8.4.35)

Voor een brede toelichting bij de artikelen 8.4.31 tot 8.4.35 wordt verwezen naar de vergelijkende analyse in de inleiding bij dit hoofdstuk. Voor nadere commentaar bij artikel 8.4.31 verwijzen we naar de toelichting bij de parallel-bepaling in hert onderdeel betreffende het regularisatiebevel. Artikel 8.4.34 behoeft geen nadere commentaar. Voor wat de overige artikelen betreft, kort het volgende.

Artikel 8.4.32

Het stakingsbevel kan ter plaatse worden gegeven. Vermits het stakingsbevel een beschikking is, gebeurt dit noodzakelijk schriftelijk. Het ligt in de lijn der rede dat hiertoe een modelformulier zou worden gemaakt. In de gevallen waar een stakingsbevel niet schriftelijk kan worden gegeven, kan de toezichthouder gebruik maken van de bevoegdheid tot het nemen van bewarende maatregelen voor 72 uur in toepassing van artikel 8.2.15 (weliswaar noodzakelijk zonder dwangsom). De redenen waarom niet is voorzien in de mogelijkheid van mondelinge stakingsbevelen zijn, enerzijds, het feit dat dergelijke stakingsbevelen zich niet laten combineren met een dwangsom en, anderzijds, het feit dat bewarende maatregelen kunnen worden genomen op grond van artikel 8.2.15.

De bevestiging per betekening van een ter plaatse gegeven stakingsbevel is niet enkel aangewezen met het oog op de rechtszekerheid maar is ook noodzakelijk als aanknopingspunt voor één procedure met vast tijdsverloop.
In de gevallen waar een stakingsbevel ter plaatse wordt gegeven, is het goed mogelijk dat het wordt afgeleverd aan een ondergeschikte, bijvoorbeeld een arbeider van de firma die de te staken werken aan het uitvoeren is. Er kan echter van worden uitgegaan dat werknemers hun werkgever onmiddellijk op de hoogte zullen stellen. Voorts is er de navolgende

betekening, die zich in dergelijke gevallen tot de verantwoordelijke rechtspersoon richt.

Artikelen 8.4.33 en 8.4.35

De termijn om beroep in te stellen (vijftien dagen) en de termijn om in beroep te beslissen en deze beslissing te betekenen (vijfenveertig dagen) zijn half zo lang als hun evenknie in de procedure tot het geven van een regularisatiebevel en de procedure tot het aanzeggen van bestuursdwang (dertig dagen respectievelijk negentig dagen). In principe zijn dossiers waar een stakingsbevel zich opdringt meer eenvoudig en meer dringend dan deze waarin een regularisatiebevel of, in voorkomend geval, bestuursdwang aangewezen zijn. Dit verantwoordt kortere termijnen.

Een beroep ingesteld door de overtreder kan het stakingsbevel als dusdanig betreffen. Hij kan bijvoorbeeld betwisten dat er een inbreuk was; bij gebrek aan inbreuk is geen sanctie mogelijk (eventueel wel een veiligheidsmaatregel). Hij kan bijvoorbeeld ook stellen dat in het dossier in kwestie een regularisatiebevel mogelijk was en beter recht zou hebben gedaan aan het proportionaliteitsbeginsel. De overtreder kan ook tegen deelaspecten van het stakingsbevel in beroep gaan, zoals het feit dat een dwangsom is bepaald en de dwangsommodaliteiten.

Een beroep ingesteld door een derde-belanghebbende kan bijvoorbeeld het ontbreken van een dwangsom of de dwangsommodaliteiten (bijvoorbeeld te laag bedrag) betreffen.

Verval van een regularisatiebevel (artikel 8.4.36)

Het stakingsbevel is gericht op het onmiddellijk én blijvend staken van het gebruik van een zaak, van activiteiten of van werkzaamheden die een inbreuk uitmaken. Het gaat niet louter om een stopzetten van dat wat niet mag. Inbegrepen is ook dat de overtreder het gebruik, de activiteit of de werkzaamheid niet mag hervatten. Vandaar dat het bevel geen onmiddellijk aflopende beschikking vormt maar een duurzame dimensie vertoont. Hiermee rijst de vraag of moet worden voorzien in de mogelijkheid tot wijziging en opheffing van het bevel.

Gezien de inhoud van een stakingsbevel vergaand is vastgelegd door de artikelen 8.4.29 en 8.4.30 (strekking bevel, tijdsprofiel) is het niet nuttig te voorzien in de mogelijkheid tot een wijziging ervan. De modaliteiten van de dwangsom moeten onmiddellijk correct geregeld zijn; enkel dit aspect is onvoldoende om een wijzigingsregeling te bepalen. Voorts leek het meer efficient te werken met een verval dan met een opheffingsregeling. Gezien de eenvoudige strekking van het bevel, is deze benadering beleidsmatig werkbaar en verantwoord.

AFDELING 4

Bestuursdwang

Basisbepalingen (artikelen 8.4.37 tot 8.4.41)

Artikel 8.4.37

Het eigene aan bestuursdwang is dat het bestuur zelf door feitelijk handelen tegen de inbreuk optreedt. Het bestuur kan het nodige zelf doen of de taakuitvoering geheel of ten dele uitbesteden aan derden die het hiertoe aanzoekt, in voorkomend geval met gunning van een overheidsopdracht. Bij alle overige probleemverhelpende sancties – een regularisatiebevel, een stakingsbevel, een schorsing en een opheffing – is het in beginsel aan de overtreder om het nodige te doen.

Het feitelijk handelen van de overheid kan erg uiteenlopend zijn: illegaal achtergelaten afval verwijderen, een bosbeheerplan laten opstellen, een wetsconforme inkuiping laten plaatsen enzovoort. De precieze invulling ervan hangt in eerste orde af van de inbreuk. Zoals voor het regularisatiebevel en het stakingsbevel is ook voor bestuursdwang het geschonden voorschrift de maatstaf voor wat kan worden gedaan. *Dit principe is ook hier essentieel.* Vandaar dat het geenszins wenselijk is een uitgebreide lijst op te nemen van wat bestuursdwang zoal kan zijn. Een dergelijke lijst zou de aandacht afleiden van netvermeld principe. De twee verschijningsvormen van bestuursdwang die als dusdanig zijn vermeld, verzegeling en het meevoeren van daarvoor vatbare zaken, zijn apart vermeld omdat er hiertoe een zeer specifieke reden is. Rechtshistorisch gezien is *verzegeling* in ons milieu-

recht de meest bepaalde vorm van bestuursdwang. Een aparte vermelding ervan is aangewezen omdat verzegeling praktisch gezien vrij eenvoudig (eens is uitgemaakt wat in een inbreuksituatie een doeltreffende verzegeling uitmaakt)[62] en goedkoop is (amper of geen prefinancieringsprobleem). Hiermee is verzegeling een vorm van bestuursdwang die bijzonder goed toepasbaar is. Dit is des te meer het geval nu de handhavingspraktijk reeds sedert decennia vertrouwd is met deze variant van de sanctie. Het *meevoeren van daartoe vatbare zaken* met het oog op teruggave of het erover beschikken behoeft een aparte vermelding wegens de specifieke praktische problemen die in deze hypothese te regelen vallen (*infra*, artikel 8.4.48 en volgende). Beschikken over de meegevoerde zaken door vernietiging kan bijvoorbeeld gebeuren met illegale vis- en jachttuigen. Beschikken anderszins kan bijvoorbeeld het vrijlaten betreffen van inheemse vogels die niet in gevangenschap mogen worden gehouden.

Artikel 8.4.38

Deze bepaling vormt een cruciale aanvulling op de vorige. Het bestuur handelt, de overtreder betaalt. Indien niet was bepaald dat de overtreder in principe dient te betalen, zou de idee zijn: laat het bestuur maar werken. Er zou geen stimulans zijn om van de termijn gebruik te maken om alsnog zelf het nodige te doen.

Het is de overtreder die de kosten dient te betalen. Bij bestuursdwang kunnen ook andere personen betrokken zijn, inzonderheid degene of degenen die recht hebben op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast. De kosten zijn evenwel niet voor hen.

Uitzonderlijk kan het bestuursorgaan dat tot bestuursdwang beslist het standpunt innemen dat de kosten redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de overtreder behoren te komen. Of van deze uitzonderlijke mogelijkheid gebruik wordt gemaakt moet uiteraard geval per geval worden beoordeeld. Zo bijvoorbeeld kunnen een wanverhouding tussen de fout van de overtreder en de te maken kosten, insolventie, en het ontbreken van enig idee omtrent de identiteit van de overtreder, een reden zijn om de kosten niet of niet geheel ten laste van de overtreder te leggen.

De kosten die op de overtreder kunnen worden verhaald, omvatten de kosten verbonden aan de voorbereiding van de tenuitvoerlegging bestuursdwang. Zo bijvoorbeeld de tijd besteed aan het organiseren en doorlopen van een gunningsprocedure, het selecteren van kandidaten, en dergelijke meer. Deze kosten kunnen enkel worden verrekend vanaf het tijdstip waar de beschikking tot aanzegging van bestuursdwang is bekendgemaakt aan de betrokkenen (betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs); het uitschrijven van de beschikking en de hiertoe vereiste dossierstudie komen dus niet in aanmerking voor kostenverhaal. Pas vanaf de bekendmaking hebben de betrokkenen zelf de kans om het nodige te doen; de kans om de kosten te ontlopen moet synchroon zijn om als prikkel te fungeren. Het is mogelijk dat de overtreder het nodige doet en dat het bestuur in tussentijd reeds kosten heeft gemaakt ter uitvoering van de aangezegde bestuursdwang. In dat geval is het niet zo dat reeds gemaakte kosten worden kwijtgescholden.

Artikel 8.4.39

De regel is dat aan de belanghebbenden een termijn wordt gegund, gedurende dewelke zij de uitvoering van de aangezegde bestuursdwang kunnen voorkomen door alsnog zelf het nodige te doen. Het gaat hier werkelijk om een ultieme kans. Indien de overtreder en de andere belanghebbenden deze kans niet benutten, volgt hoe dan ook de uitvoering van de aangezegde bestuursdwang. Wanneer dus een bestuursorgaan beslist tot het aanzeggen van bestuursdwang, moet het de vaste bereidheid hebben om op te treden bij het verstrijken van de termijn, indien dan de vereiste maatregelen niet zijn genomen. Juridisch-technisch gesproken, laat de termijn zich ontleden als een soort van impliciete ontbindende voorwaarde: indien alsnog het nodige gebeurt, wordt de bestuursdwang niet uitgevoerd.

Beide partijen, bestuur en belanghebbenden, hebben belang bij een ultieme kans om de uitvoering van de bestuursdwang te vermijden. Het bestuur mijdt prefinanciering en risico's. De belangheb-

[62] De verzegeling van de deur van een dancing die zonder vergunning werkt is voor de hand liggend. Wat echter met een illegale varkensstal met honderden dieren? De verzegeling van de voedseltoevoer uit de voedselsilo's is in de praktijk als "verzegeling" toegepast.

benden mijden risico's, de overtreder kosten en risico's.

Toch kan het zo zijn dat in bepaalde dossiers de vereiste spoed zich tegen een termijn verzet. Een onmiddellijk bestuursoptreden is er nodig. Een onmiddellijk optreden kan vereist zijn wegens de kenmerken van de probleemsituatie die ingevolge de inbreuk is tot stand gekomen. Het kan ook vereist zijn omdat een eerdere sanctie, bijvoorbeeld een regularisatiebevel, niets heeft gegeven en hiermee reeds heel wat tijd is verloren gegaan.

Het is duidelijk dat de duur van de termijn moet zijn toegesneden op de noden van het dossier. De termijn moet lang genoeg zijn om te doen wat moet gebeuren. Hij mag evenwel niet te lang zijn, geen gedoogtermijn zijn.

Artikel 8.4.40

De te nemen maatregelen moeten voldoende duidelijk omschreven zijn opdat de betrokkenen (overtreder en eventuele rechthebbenden op het gebruik van de zaak) zouden weten hoe zij de uitvoering van bestuursdwang kunnen voorkomen. Zoniet is de termijn een maat voor niets. Het is duidelijk dat deze maatregelen moeten kaderen in datgene waartoe het geschonden voorschrift/de geschonden voorschriften verplichten.

Een termijn is de regel, decretaal bepaald. Het feit dat een termijn wordt toegekend, behoeft dan ook geen motivering. Indien er echter van de regel wordt afgeweken, moet dit wel worden gemotiveerd. De belanghebbenden kunnen, indien zij de afwezigheid van termijn niet correct achten, op dit punt in beroep gaan (*infra,* artikel 6.4.4.7 en bijhorende toelichting).

De vermelding inzake het kostenverhaal is cruciaal om de betrokkenen te informeren over hun situatie. Iedere aanzegging van bestuursdwang moet deze informatie bevatten. Kostenverhaal is de regel, decretaal bepaald. In de beschikkingen tot aanzegging van bestuursdwang moet er geen motivering voor blijken. Indien de uitvoering van bestuursdwang echter niet of slechts ten dele ten laste van de overtreder gebeurt, behoeft dit wel motivering.

Artikel 8.4.41

De beslissing tot het aanzeggen van bestuursdwang betreft een beslissing tot feitelijk handelen door het bestuur waarbij in regel een laatste kans wordt gegund aan de betrokkenen om alsnog het nodige te doen. Om nodeloze discussies te vermijden omtrent het rechtskarakter van deze beslissing – beslissing tot feitelijk handelen of rechtshandeling – is bepaald dat zij "geldt als een beschikking". Hiermee is de rechtsbescherming van de belanghebbenden gewaarborgd, tot en met het vernietigingsberoep bij de Raad van State. Deze bepaling sluit aan bij de huidige houding van de Raad ten aanzien van verzegelingsbesluiten: vernietigingsberoepen worden in behandeling genomen (zie bijvoorbeeld R.v.St. nr. 49.648 van 13 oktober 1994 en R.v.St. nr. 61.807 van 16 september 1996).

Procedure tot aanzegging van bestuursdwang (artikelen 8.4.42 tot 8.4.45)

Voor een toelichting bij de artikelen 8.4.42 tot 8.4.45 wordt verwezen naar de vergelijkende analyse in de inleiding bij dit hoofdstuk. De artikelen 8.4.42 en 8.4.45 behoeven geen nadere commentaar. Artikel 8.4.43 en artikel 8.4.44 behoeven wel een aanvullende commentaar.

Artikel 8.4.43

De aanzegging van bestuursdwang gebeurt, in voorkomend geval, aan iedere rechthebbende op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast (personen andere dan de overtreder die zakelijke rechten of andere gebruiksrechten, eventueel "om niet", hebben op de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast, zoals onder meer de eigenaar, de opstalhouder, vruchtgebruiker, pachter, huurder enzovoort). De uitvoering van bestuursdwang is van aard om de normale uitoefening van hun rechten te hinderen. Daarom worden zij bij de dossiervoering betrokken. Ook zij kunnen er belang bij hebben de kans te krijgen om zelf het nodige te doen en, in voorkomend geval, een kostenverhaal te doen bij de overtreder.

De aanzegging van bestuursdwang kan aan de overtreder en eventuele rechthebbenden op het gebruik worden afgegeven tegen ontvangstbewijs. De mogelijkheid tot bekendmaking door afgifte tegen ontvangstbewijs is voorzien voor de gevallen waarin de vereiste spoed zich tegen betekening verzet. In bepaalde gevallen kan een betekening nefast zijn voor de succesvolle uitvoering van de bestuursdwang omdat onvoldoende kort op de bal gespeeld wordt.

Artikel 8.4.44

Een beroep ingesteld door de overtreder kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de keuze van de sanctie (waarom bijvoorbeeld geen regularisatiebevel), de duur van de termijn (te kort) of het feit dat geen termijn is toegekend, de (omschrijving van de) te nemen maatregelen, en het feit dat geen uitzondering is gemaakt op het principe van kostenverhaal. Een beroep ingesteld door rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden uitgevoerd, kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de keuze van de sanctie, de (omschrijving van de) te nemen maatregelen en de termijn. Een beroep door een belanghebbende die om onderzoek verzocht kan bijvoorbeeld de duur van de termijn (te lang) betreffen.

Uitvoering van bestuursdwang (artikelen 8.4.46 tot 8.4.52)

De hierna volgende bepalingen betreffen de hypothese waarin geen nuttig gebruik werd gemaakt van de termijn zodat het bevoegde bestuursorgaan daadwerkelijk de aangezegde bestuursdwang uitvoert. De artikelen 8.4.46 en 8.4.47 treffen een regeling voor de gevallen waar de uitvoering van de bestuursdwang de toegang vereist tot terreinen, gebouwen, erven, opslagplaatsen enzovoort. De artikelen 8.4.48 tot 8.4.52 bevatten een regeling voor de gevallen waar bij de uitvoering van de bestuursdwang zaken worden meegevoerd. Wat moet er met deze meegevoerde zaken gebeuren? Een concrete doelmatige regeling van deze beide aspecten is belangrijk voor de slagkracht van het sanctie-instrument. De voorgestelde bepalingen zijn geïnspireerd door analoge regelingen in de Nederlandse algemene wet bestuursrecht. De regeling inzake de meegevoerde zaken is ook, in beperkte mate, geïnspireerd door artikel 30 wet 1992 Politieambt.

Artikelen 8.4.46 en 8.4.47

Het kan gebeuren dat het uitvoeren van de aangezegde bestuursdwang het betreden vereist van "plaatsen". Voor de draagwijdte van deze term verwijzen we naar de toelichting bij het toegangsrecht (*supra*, artikel 8.2.8 en bijhorende toelichting). De noodzaak tot betreding kan bestaan in hoofde van het bestuursorgaan dat de beschikking tot aanzegging van bestuursdwang gaf maar ook in hoofde van andere personen, inzonderheid personen (ambtenaren, deskundigen, derden enzovoort) waaraan de uitvoering van de bestuursdwang werd toevertrouwd. Indien de rechthebbenden op het gebruik van deze plaatsen de toegang zouden kunnen beletten, bijvoorbeeld op grond van hun privaatrechtelijke rechten, zou dit de sanctie ondoeltreffend maken. Op grond van deze beide artikelen is dit probleem geregeld. Een enigszins analogische regeling is opgenomen in artikel 22 Bodemsaneringsdecreet 1995 met het oog op een doeltreffende uitvoering van saneringen.

Anders dan het geval is voor het toegangsrecht in het kader van de uitoefening van toezicht, is het in dit kader mogelijk om zonder de toestemming van de bewoner bewoonde lokalen te betreden. Hiertoe is wel een voorafgaande en schriftelijke toestemming van de politierechter vereist. Wat de bevoegdheidsrechtelijke aspecten van dit toegangsrecht betreft, verwijzen we naar de desbetreffende toelichting bij artikel 8.2.8.

Wanneer een aldus te betreden plaats *niet* bij de inbreuk is betrokken, moet er in beginsel een schriftelijke verwittiging gebeuren ten minste achtenveertig uur voor de betreding. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een bos, waar het een sluikstort ligt dat zal worden opgeruimd, enkel met de nodige machines en voertuigen kan worden betreden via de weide van een buurman. Indien echter een tijdige verwittiging wegens de vereiste spoed niet mogelijk is, volstaat een verwittiging die

"zodra mogelijk" gebeurt (bijvoorbeeld twintig of tien uren op voorhand). Tot het betreden van plaatsen die in een of ander opzicht *wél* bij de inbreuk zijn betrokken is, *a contrario*, geen voorafgaandelijke verwittiging vereist.

Dat de plaats *niet* bij de inbreuk is betrokken, impliceert letterlijk dat zij in geen opzicht een verband vertoont met de materialiteit van de inbreuk: de inbreuk is er niet gebeurd, het voorwerp van de inbreuk is er niet achtergelaten of verborgen enzovoort. Vermits de aanzegging van bestuursdwang onder meer moet gebeuren aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden uitgeoefend, gaat het dus zeker niet om plaatsen van personen die aldus reeds op de hoogte zijn.

Artikel 8.4.48

De *ratio legis* van deze bepaling is evident: wanneer bij de uitvoering van bestuursdwang zaken worden meegevoerd, moet er hiervan een officieel bewijsstuk zijn dat duidelijk stelt wat, waar, wanneer, door wie enzovoort, is meegenomen. Het proces-verbaal in kwestie wordt verstrekt aan degene die de betrokken zaak onder zijn beheer had ten tijde van de uitvoering van de bestuursdwang.

Artikel 8.4.49

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee hypothesen.

De eerste hypothese is deze waarbij de betrokken zaken voor een goede uitvoering van de bestuursdwang zijn meegevoerd maar niets zich verzet tegen een teruggave aan de rechthebbende. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn met werktuigen die zijn gevonden in een bos dat zonder vergunning wordt gekapt. Het meevoeren van de werktuigen is een doeltreffend middel om verdere kap te voorkomen. Maar op zich is er niets mis met deze werktuigen.

De tweede hypothese is deze waarbij het bezit van de betrokken zaken in strijd is met de wet en zij daarom zijn meegevoerd. Het kan zijn dat er een perspectief is op regularisatie, bijvoorbeeld omdat niets zich verzet tegen het bekomen van de vereiste vergunning. Het is ook denkbaar dat er geen perspectief is op regularisatie. In bepaalde van deze gevallen is vernietiging de vanzelfsprekende oplossing. Zo bijvoorbeeld de vernietiging van illegale netten, klemmen, kooien, van illegaal opgezette dieren enzovoort. In andere gevallen is niet vernietiging maar anderszins beschikken de oplossing. Zo bijvoorbeeld het vrijlaten van inheemse zangvogels die niet in gevangenschap mogen worden gehouden. De gekozen oplossing moet worden gedragen door het dossier en moet, zoals alle handhavingsbeslissingen, het proportionaliteitsbeginsel eerbiedigen.

Artikel 8.4.50

De opslag met het oog op teruggave kan de hypothese betreffen waar het bezit van de meegevoerde zaken nooit in strijd is geweest met de wet (vorig artikel, eerste lid) of de hypothese waar het bezit ervan regulariseerbaar is (voorgaand artikel, tweede lid, 1°).

Zorg dragen voor deze zaken impliceert vanzelfsprekend het in stand houden ervan. Indien het gaat om levende have (dieren, planten) moet deze zorg erop gericht zijn deze levend en wel te houden.

De zaken worden teruggegeven aan de rechthebbende, op diens verzoek. Degene die de zaak onder zijn beheer had bij het meevoeren ervan en de rechthebbende zijn niet noodzakelijk dezelfde persoon. Zo bijvoorbeeld wat het voorbeeld van de meegevoerde kapwerktuigen betreft, de werknemer (die met de meegevoerde werktuigen aan het kappen was) versus zijn werkgever die de opdracht tot de kappingswerken gekregen had en deed uitvoeren (en zijn werknemers hiertoe de werktuigen ter beschikking stelde).

Artikel 8.4.51

Dit artikel betreft de situatie waar de meegevoerde zaken vatbaar zijn voor teruggave maar waar geen rechthebbende opduikt die om teruggave verzoekt.

Het eerste lid vestigt het principe: negentig dagen na meevoering, kan over de zaak worden beschikt, door verkoop, overdracht om niet of vernietiging. De termijn begint wel degelijk te lopen na de dag

van de meevoering, niet de dag van opslag. Het meevoeren en de opslag zullen in regel vrij gelijktijdig gebeuren. Toch biedt de datum van meevoering een beter aanknopingspunt. Een zaak kan verhuizen van een opslagplaats naar een andere; de datum van meevoering is, gezien het proces-verbaal opgelegd in artikel 8.4.48, zeker en vaststaand. Het bevoegde bestuursorgaan kan verkopen of anderszins beschikken; het moet dit niet doen.

Het tweede lid vormt een uitzondering op het eerste lid. In bepaalde omstandigheden kan vroeger over de meegevoerde zaak worden beschikt. De uitzondering is een kwestie van gezond verstand. In principe moet de meegevoerde zaak minimaal vijftien dagen na meevoering worden bewaard. Op dit minimum, dat uitzondering maakt op de regel van de negentig dagen bepaald in het eerste lid, is echter nogmaals een uitzondering mogelijk, te weten voor gevaarlijke stoffen of eerder aan bederf onderhevige stoffen. Voor deze laatsten geldt geen minimum.

In de gevallen waar de opbrengst van een verkoop mettertijd toekomt aan het bestuur, komt hij toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de bestuursdwang aanzegde. Wie de lasten draagt, verwerft de baten. Deze benadering wordt consequent gehanteerd (zie *infra,* artikel 8.7.4 en bijhorende toelichting).

Artikel 8.4.52

Deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

Wijziging en opheffing van een beschikking tot aanzegging van bestuursdwang

Zoals het regularisatiebevel heeft ook de beschikking tot aanzegging van bestuursdwang het karakter van een aflopende beschikking. Zij schept geen min of meer permanente rechtsverhouding. Zij is gericht op het uitvoeren van een precieze maatregel. Eens deze is uitgevoerd, is de beschikking uitgewerkt. Een wijziging of opheffing naderhand kan in beginsel niet meer.

Artikel 8.4.53

De wijziging of opheffing kan enkel ambtshalve gebeuren. Aan de overtreder en de rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast, is bewust geen initiatiefrecht toegekend. Het instrument bestuursdwang zou worden ontkracht door een termijn die niet een werkelijk ultieme kans is om het nodige te doen.

Artikel 8.4.54

Deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

AFDELING 5

Schorsing en opheffing van machtigingen

Rechtshistorisch onderzoek leert dat de schorsing en de opheffing de bestuurlijke sancties zijn die veruit het meest zijn bepaald in onze milieuwetgeving (BILLIET (1998); zie ook BILLIET, ROUSSEAU & PROOST (2001) en BILLIET & ROUSSEAU (2002)). De hier bepaalde schorsings- en de opheffingsregeling betreft, zoals aangegeven in het algemeen deel van deze toelichting, de machtigingen in het algemeen: vergunningen, erkenningen, en alle “toestemmingen”, “toelatingen”, “conformiteitsverklaringen”, “goedkeuringen”, “verloven” en dergelijke meer die bij nadere analyse een bestuursbeschikking blijken te zijn, verleend op aanvraag, die een individuele uitzondering maakt op een algemeen verbod. De ontworpen regeling houdt in het bijzonder rekening met het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing* en het tekstvoorstel *Erkenningen.* Voor een algemene toelichting bij het concept van het instrument en de procedure,

wordt verwezen naar de vergelijkende analyse waarmee de toelichting bij dit hoofdstuk wordt ingeleid.

Basisbepalingen (artikelen 8.4.55 tot 8.4.59)

Artikel 8.4.55

De keuze van de gesanctioneerde voorschriften is bepaald door het probleemverhelpende (versus punitieve) karakter van de schorsing en de opheffing.

De reglementair bepaalde milieuvoorschriften die van toepassing zijn op het gebruik dat van de sanctie wordt gemaakt, zijn in het geval van een milieuvergunning reglementair bepaalde algemene en sectorale exploitatievoorwaarden. In het geval van een erkenning kan het gaan om reglementair bepaalde erkenningscriteria en om erkenningsvoorwaarden. Het is immers typisch voor deze machtiging dat bepaalde vereisten waaraan moet worden voldaan om voor erkenning in aanmerking te komen ook moeten worden geëerbiedigd doorheen de geldingsduur van de erkenning om deze te behouden. Zo bijvoorbeeld bepaalde vereisten inzake deskundigheid of inzake de lokalen waarin de erkende activiteit gebeurt.

Het begrip "machtigingsvoorwaarden" wordt gedefinieerd in artikel 1.1.2, §1, decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid zoals gewijzigd door dit tekstvoorstel.

De erkenning impliceert de uitbesteding aan een derde van een taak die onmiddellijk dienstbaar is aan de beleidsvoering. Deze dienstbaarheid ten opzichte van de beleidsvoering stelt eigen eisen in milieumoraliteit. Dit geldt niet enkel vanuit het oogpunt van het bestuur maar ook vanuit het oogpunt van de gebruikers van de aldus georganiseerde dienstverlening. Dezen zijn door de wetgeving aangewezen op de erkende dienstenverstrekkers en moeten precies wegens het feit van een erkenning vertrouwen kunnen stellen in de kwaliteit van deze dienstverlening. Vandaar een bredere formulering van de gesanctioneerde voorschriften voor deze machtiging. Zij stemt overeen met de economie van de rechtsfiguur.

Er wordt resoluut gekozen tegen schorsingen met onbepaalde duur. Zie ook artikel 8.4.58, 5°: iedere schorsingsbeschikking moet de datum bepalen waarop de schorsing eindigt. Er wordt ook resoluut gekozen tegen tijdelijke opheffingen, een aberratie die nu en dan in de wetgevingspraktijk is bepaald. Het definitieve karakter van een opheffing belet natuurlijk niet dat met betrekking tot dezelfde activiteit een nieuwe machtiging zou worden aangevraagd en, in voorkomend geval, bekomen.

Het verschil in tijdsprofiel tussen beide sancties – het tijdelijke karakter van de schorsing versus het definitieve karakter van de opheffing – is fundamenteel belangrijk voor het verschil tussen beide sancties in functioneel opzicht. We verwijzen in dit verband naar de vergelijkende analyse bij de aanvang van de bespreking van dit hoofdstuk.

De mogelijkheid tot gedeeltelijke schorsing en opheffing is nuttig. Een vergunning betreft een ingedeelde inrichting die in regel een veelvoud aan vergunningsplichtige rubrieken omvat en doorheen de jaren is uitgebreid met verschillende veranderingsvergunningen. Een erkenning kan verschillende activiteiten betreffen. Het proportionaliteitsbeginsel noopt ertoe de maat van de schorsing of opheffing af te stemmen op de maat van de problemen. Ook rechtseconomische overwegingen pleiten hiervoor. Een schorsing en een opheffing zijn een verlies aan bedrijfsinkomsten, in het geval van de opheffing alle toekomstige bedrijfsinkomsten. Indien de gegeven milieudoelstelling kan worden bereikt met een gedeeltelijke schorsing of opheffing, is deze keuze de meest kost-effectieve. De maatschappelijke kost ervan ligt lager dan bij volledige schorsing of opheffing.

Artikel 8.4.56

Deze bepaling beoogt een doelmatige en doeltreffende werking van de schorsing en de opheffing. Ook wil zij de machtiginghouder meer duidelijkheid geven omtrent zijn verplichtingen met het oog op een betere rechtsbescherming.

De tenuitvoerlegging van de beschikking moet een *timing* krijgen.

De opheffing beoogt de definitieve stillegging van de betrokken inrichtingen en activiteiten met het oog op de beveiliging van de toekomst. De tenuitvoerlegging van een opheffing is het stilleggen. Wanneer precies moet deze stillegging een feit zijn?

De schorsing beoogt een duurzame rechtzetting van de problemen. De tenuitvoerlegging van een schorsing impliceert het stilleggen van de betrokken inrichtingen en activiteiten en het nemen van maatregelen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, en een herhaling ervan te voorkomen. Wat is de tijd die hiervoor nodig is?

De timing moet met pragmatisme worden bepaald: wat is de tijd die redelijkerwijs is vereist om het nodige te doen?

Artikel 8.4.57

Voor de *rationale* van de uitvoeringsinstrumenten en de combineerbaarheid ervan met de verschillende sancties verwijzen we naar de vergelijkende analyse waarmee de bespreking van dit hoofdstuk is ingeleid.

De tijdige uitvoering van de opheffing is een uitvoering ervan binnen de terzake bepaalde termijn.

Artikel 8.4.58

De toelichting bij de parallelbepaling inzake het regularisatiebevel is per analogie geldig voor dit artikel.

De voorschriften waarvan sprake sub 1° moeten natuurlijk behoren tot de categorieën die opgesomd zijn in artikel 8.4.55. De vermelding van de geschonden voorschriften is, zoals bij de reeds besproken sancties, ook bij de schorsing een essentieel gegeven. Nogmaals: de geschonden voorschriften vormen ook hier de maatstaf voor datgene wat men de overtreder kan vragen te doen met het oog op een (duurzame) terugkeer naar de legaliteit.

Het vaststellen van een datum waarop de beschikking ten uitvoer moet zijn gelegd, geeft gevolg aan het bepaalde in artikel 8.4.56.

Artikel 8.4.59

Dit artikel behoeft geen nadere commentaar.

Procedure voor het opleggen van een schorsing of een opheffing (artikelen 8.4.60 tot 8.4.68)

Voor een toelichting bij de artikelen 8.4.60 tot 8.4.68 wordt verwezen naar de vergelijkende analyse in de inleiding bij dit hoofdstuk. De artikelen 8.4.60, 8.4.63, 8.4.66, 8.4.67 en 8.4.68 behoeven geen nadere commentaar. Inzake de overige artikelen volgt hier een aanvullende commentaar.

Artikel 8.4.61

Het initiatief tot het opstarten van een procedure die eventueel tot een schorsings- of een opheffingsbeschikking leidt, kan ambtshalve worden genomen of het gevolg zijn van een verzoek tot onderzoek van een derde-belanghebbende (artikelen 8.4.8 tot 8.4.14) of van een aanvraag die uitgaat van bepaalde bestuursorganen. Wanneer de betrokken bestuursorganen op correcte wijze gebruikmaken van hun initiatiefrecht (zie artikel 8.4.63 *infra*), wordt de procedure tot schorsing of opheffing opgestart ("neemt"); anders dan het geval is inzake het verzoek tot onderzoek dat uitgaat van een derde-belanghebbende, heeft het bestuursorgaan bevoegd tot schorsing of opheffing bij toepassing van dit initiatiefrecht *geen* preliminaire beslissingsbevoegdheid. Er is in deze dan ook geen nood tot een bevoegdheid tot enige bevoegdheid tot indeplaatstreding.

De brede omschrijving "een bestuur dat vertegenwoordigd is in de besluitvorming betreffende de aanvraag van de machtiging" (sub 2°) betreft uitsluitend besturen die niet als dusdanig bevoegd zijn tot het verlenen van de betrokken machtiging. De omschrijving omvat onder meer de besturen die technisch advies verstrekken inzake de aan-

vraag van de machtiging, rechtstreeks of middels een adviesforum (bijvoorbeeld milieuvergunningscommissies) maar ook besturen die zetelen in de Erkenningscommissie waarvan sprake in het tekstvoorstel *Erkenningen* en die vanuit die positie bijdragen tot de besluitvorming. De invloed van het *actus contrarius*-beginsel is hier duidelijk.

De categorie *sub* 3° kan inzake milieuvergunningen overlappen met de bovenstaande categorie. Zo voorziet het tekstvoorstel *Bronnenbeheersing* in een adviesrecht voor het college van burgemeester en schepenen van bepaalde gemeenten in gevallen waar dit college niet zelf bevoegd is om de vergunningsaanvraag te behandelen (met name de gemeenten waar het exploitatieterrein is gelegen van de ingedeelde inrichting waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft en de gemeenten waar het exploiteren of veranderen een belangrijk nadeel kan berokkenen aan mens of milieu). Een aparte vermelding van deze categorie is gebeurd om ook inzake de andere soorten machtigingen de lokale gemeenschap een spreekrecht te waarborgen.

De bewoordingen "in voorkomend geval" herinneren eraan dat het college, als bestuur dat in eerste aanleg bepaalde machtigingen (milieuvergunningen) verleent, zelf bevoegd kan zijn tot schorsing of opheffing en aldus ambtshalve de procedure kan opstarten.

Artikel 8.4.62

Gezien de strekking van de aanvraag, moet de motivering niet enkel de optie *pro* sanctionering dragen maar ook minstens ten dele de keuze van de sanctie die wordt beoogd.

Artikel 8.4.64

De kennisgeving van de motieven maakt het de machtiginghouder mogelijk om meteen zijn verweer voor te bereiden én desgewenst maatregelen te nemen om de betrokken inbreuksituaties op te lossen.

We herinneren aan het gebruik van een vaste *dies a quo* voor de berekening van de proceduretermijnen. Alle deeltermijnen in de navolgende bepalingen nemen een aanvang op de hier bepaalde *dies a quo*.

Artikel 8.4.65

Het nut van technische advisering moet worden beoordeeld door de Vlaamse Regering. Zo lijkt deze etappe niet nuttig voor de erkenningen voorzien in het tekstvoorstel *Erkenningen*. De Erkenningscommissie die luidens die tekst bevoegd zou zijn voor schorsingen en opheffingen van erkenningen bundelt alle relevante technische kennis.

Beëindiging van de schorsing en wijziging en opheffing van de schorsings- en de opheffingsbeschikking (artikelen 8.4.69 tot 8.4.74)

Artikel 8.4.69

Deze bepaling betreft in eerste instantie de hypothese waarin de tenuitvoerlegging een feit is vooraleer de termijn voor tenuitvoerlegging verstrijkt. Niets belet evenwel toepassing ervan na het einde van de termijn voor tenuitvoerlegging.

Artikel 8.4.70

Zoals het regularisatiebevel hebben ook de schorsingsbeschikking en de opheffingsbeschikking het karakter van een aflopende beschikking. Zij scheppen geen min of meer permanente rechtsverhouding. Zij zijn gericht op het uitvoeren van een precieze verplichting. Eens deze is uitgevoerd, zijn de beschikkingen uitgewerkt. Of nog: de uitvoering werkt zelfuitdovend. Een wijziging of opheffing naderhand kan in beginsel niet meer.

Artikel 8.4.71

Aangaande de mogelijke motieven voor de wijziging van een schorsingsbeschikking verwijzen we naar de toelichting bij de parallelbepaling inzake het regularisatiebevel. De wijziging van een opheffingsbeschikking kan bijvoorbeeld het voorwerp van een gedeeltelijke opheffing betreffen (een uitbreiding ervan, in het licht van bijkomende gege-

vens) of de termijn voor tenuitvoerlegging (verlenging, inkorting).

Het opheffen van een schorsingsbeschikking kan bijvoorbeeld gebeuren met het oog op het nemen van een opheffingsbeschikking. Het opheffen van een opheffingsbeschikking zou in principe niet mogen gebeuren; de beschikking is uitermate ingrijpend en de dossiervoorbereiding moet hiermee in overeenstemming zijn. Het valt echter niet uit te sluiten dat de noodzaak ertoe zich toch eens stelt.

Artikel 8.4.72

Voor een toelichting bij dit artikel verwijzen we per analogie naar de toelichting bij de parallelbepaling inzake het regularisatiebevel.

Artikel 8.4.73

Een schorsingsbeschikking beoogt het nemen van maatregelen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen. Het is mogelijk dat deze maatregelen niet te verzoenen zijn met datgene wat de machtiginghouder krachtens een tussengekomen rechterlijk bevel moet verrichten. Een dergelijk rechterlijk bevel kan bijvoorbeeld tussenkomen op grond van de wet 1993 Stakingsvordering of in toepassing van het hoofdstuk Strafsancties van deze titel. Met het oog op de rechtsbescherming van de machtiginghouder voorziet dit artikel in een mogelijkheid om zijn rechtspositie te verduidelijken.

De incompatibiliteit kan zich niet voordoen bij een opheffing, die de machtiginghouder eenvoudigweg verplicht tot het stilleggen van de betrokken inrichtingen en activiteiten.

Artikel 8.4.74

Iedere machtiging die is verleend, wordt in een register opgenomen. Hetzelfde geldt voor iedere schorsingsbeschikking of opheffingsbeschikking. Met deze bepaling wordt voorkomen dat deze laatste vermelding nutteloos zou zijn; de wijziging of opheffing van een schorsings- of opheffingsbeschikking moet ook worden vermeld.

AFDELING 6

Vermogenssancties [63]

Het concept van de vermogenssancties waarvan sprake in deze afdeling en het concept van de bestuurlijke transactie waarvan sprake in de volgende afdeling, zijn aangepast aan de rechtspolitieke optie die de hoeksteen vormt van het hoofdstuk *Strafrechtelijke afhandeling:* de rechtsgoedbeschermende functie van het strafrecht, inzonderheid de strafrechtelijke straf. In het hoofdstuk *Strafrechtelijke afhandeling* zijn, uitgaande van deze basisidee, drie categorieën milieumisdrijven opgenomen: autonome milieudelicten, concrete gevaarzettingsdelicten en abstracte gevaarzettingsdelicten. Deze drie categorieën misdrijven zijn gekoppeld aan vrijheidsberovingen en geldboeten die *decrescendo* gaan: ze zijn het zwaarst voor de autonome milieudelicten; de minst zware betreffen abstracte gevaarzettingsdelicten. Dit *decrescendo* krijgt in deze afdeling en de afdeling bestuurlijke transacties een vervolg. Er worden drie gradaties aan toegevoegd, te weten twee varianten van de bestuurlijke geldboete en een bestuurlijke transactiebevoegdheid. Ook deze drie gradaties zijn uitgewerkt in een *decrescendo*. De relatief meest zware inbreuken vallen onder de toepassing van de alternatieve bestuurlijke geldboete. De relatief minst zware inbreuken zijn vatbaar voor een bestuurlijke transactie. De tussencategorie vormt het domein van de exclusieve bestuurlijke geldboete. De exclusieve bestuurlijke geldboete en de bestuurlijke transactie betreffen inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld. Er wordt dus, binnen het kader van een totaalconcept inzake verwijtbaarheid dat gaat van het autonome milieumisdrijf tot de inbreuk waarvoor een bestuurlijke transactie mogelijk is, een bepaalde depenalisering van de milieucriminaliteit doorgevoerd. Deze depenalisering is het logische uitvloeisel van de keuze om de bestraffing (de leedtoevoeging) te doseren in functie van haar rechtsgoedbeschermende finaliteit. Een pleidooi voor het depe-

63 C.M. BILLIET, "De bestuurlijke boete in het milieurecht. Bedenkingen bij het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1998, 310 – 331.

naliseren van bepaalde milieucriminaliteit leeft sedert jaren in het maatschappelijk middenveld en de vakliteratuur (milieubeleidswetenschappen, rechten, milieu-economie).

De alternatieve bestuurlijke geldboete, die een alternatief biedt voor strafrechtelijke afhandeling, is uiteraard een variabele geldboete: een geldboete waar het concrete boetebedrag kan fluctueren tussen een minimum en een maximum. Dit boeteconcept is ook gekozen voor de exclusieve bestuurlijke geldboete. Er is dus in geen van beide gevallen geopteerd voor een vaste boete met zogenaamde hardheidsclausule (een bepaling die de mogelijkheid geeft om een lagere boete op te leggen in geval het bedrag van de geldboete, gelet op de omstandigheden van de *casus*, onevenredig hoog wordt geacht). Wat de alternatieve bestuurlijke geldboete betreft, is de keuze voor een variabele geldboete een vanzelfsprekende keuze. Wat de exclusieve bestuurlijke geldboete betreft, is de keuze voor een variabele boete minder evident. Ten aanzien van deze boete zou kunnen worden voorzien in de mogelijkheid om de boetebedragen bij regeringsbesluit te structureren middels een tarifering met bandbreedte (met minimum en maximum). Een dergelijke benadering biedt de beboetingspraktijk een mooi evenwicht tussen beleidsruimte en eenvoud. Het is een richting die in een later stadium aangewezen is, wanneer de overgang van de huidige wetgeving naar de nieuwe wetgeving goed gevorderd is en de herverkaveling van de inbreuken over het ontworpen gamma strafbare en niet-strafbare inbreuken (inbreuken die in aanmerking komen voor bestuurlijke transactie inbegrepen) verwerkt is.

Aanvullend bij de bestuurlijke geldboeten kan een ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (kortweg "voordeelontneming") worden opgelegd. De voordeelontneming waarin dit tekstvoorstel voorziet, is geen straf maar een probleemverhelpende sanctie die een terugkeer bewerkstelligt naar de financiële *status quo ante*. Het bedrag van de voordeelontneming is niet *a priori* beperkt door een decretaal bepaald minimum en maximum. Het wordt, integendeel, volkomen bepaald door de feiten van het geval. Het komt in essentie overeen met het netto-vermogensvoordeel dat rechtstreeks uit de inbreuk is verkregen.

Veel inbreuken op de milieuwetgeving zijn minstens ten dele ingegeven door economische motieven. De combinatie van een bestuurlijke boete met een voordeelontneming die gericht is op het herstel van de financiële *status quo ante* maakt het mogelijk om in het sanctiebeleid zeer duidelijk de boodschap mee te geven dat het miskennen van de milieuwetgeving niet loont. Het is duidelijk dat bij gebruik van deze combinatie de hoogte van de boete uitsluitend de maat van de op te leggen leedtoevoeging mag betreffen; een (impliciete) verrekening in de boete van de verrijking van de overtreder ingevolge de inbreuk, mag in deze gevallen niet. Het proportionaliteitsbeginsel noopt hiertoe.

Het totale plaatje inzake verwijtbaarheid en leedtoevoeging dat vervat ligt in het hoofdstuk *Strafrechtelijke afhandeling*, in deze afdeling en in de afdeling inzake de bestuurlijke transactie, is dus het volgende:

– *top* – trap 1 (hoofdstuk *Strafrechtelijke afhandeling*): zelfstandige milieudelicten;

– trap 2 (hoofdstuk *Strafrechtelijke afhandeling*): concrete gevaarzettingsdelicten;

– trap 3 (hoofdstuk *Strafrechtelijke afhandeling*): abstracte gevaarzettingsdelicten;

– trap 4 (hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling*, afdeling *Vermogenssancties*): misdrijven die kunnen worden afgehandeld met een alternatieve bestuurlijke geldboete (eventueel met voordeelontneming);

– trap 5 (hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling*, afdeling *Vermogenssancties*): inbreuken die kunnen worden afgehandeld met een exclusieve bestuurlijke geldboete (eventueel met voordeelontneming);

– *bottom* - trap 6 (hoofdstuk *Bestuurlijke afhandeling*, afdeling *Bestuurlijke transactie*): inbreuken die kunnen worden afgehandeld met een bestuurlijke transactie.

Basisbepalingen (artikelen 8.4.75 tot 8.4.82)

Artikel 8.4.75

Het onvoorwaardelijke karakter van de betalingsverplichting vormt een belangrijk verschil ten opzichte van de verplichting tot het betalen van een dwangsom.

De opdeciemen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten zijn van toepassing voor de bestuurlijke geldboeten opgelegd in toepassing van deze titel. Deze bestuurlijke boeten volgen *qua* schaal dus automatisch de strafrechtelijke boeten. Dit is een belangrijk gegeven.

Artikel 8.4.76

Wie bevoegd is om een bestuurlijke geldboete op te leggen, is ook bevoegd om een voordeelontneming op te leggen. Wel is het zo dat enkel bij het daadwerkelijk opleggen van een bestuurlijke boete (hoe laag ook), een voordeelontneming mogelijk is. Enkel indien een boete wordt opgelegd, is, met de nodige rechtswaarborgen, nagegaan of de betrokkene de overtreder is. Alleen wie een inbreuk echt pleegde of medepleegde, komt in aanmerking voor voordeelontneming.

De voordeelontneming betreft een geldbedrag "ter waarde van" het vermogensvoordeel dat rechtstreeks uit de inbreuk "is verkregen". Indien het vermogensvoordeel bestaat uit zaken, heeft de voordeelontneming dus betrekking op de daarmee overeenstemmende geldwaarde. Indien het vermogensvoordeel werd verkregen maar niet meer in het vermogen van de overtreder aanwezig is, vormt dit geen beletsel tot voordeelontneming. Het vermogensvoordeel wordt geraamd zoals bepaald, en voor dit bedrag wordt dan een verplichting tot betaling opgelegd.

Een voorbeeld van bespaarde kosten zijn de bespaarde stortgelden voor afval. Wat bespaarde heffingen betreft, moet worden gelet op het recht tot navordering. Vermits de functie van de voordeelontneming een terugkeer naar de financiële *status quo ante* is, kan een heffing die (laattijdig) is betaald in het kader van een navordering niet meer in rekening worden gebracht bij het berekenen van het vermogensvoordeel.

De kosten die zijn gemaakt om het vermogensvoordeel te verwerven, mogen niet worden meegerekend bij het bepalen van het verworven vermogensvoordeel. De voordeelontneming betreft met andere woorden niet het bruto-vermogensvoordeel maar het netto-vermogensvoordeel. De bedoeling van de sanctie is immers een terugkeer naar de financiële *status quo ante*. Bij het afromen van het bruto-vermogensvoordeel wordt deze doelstelling miskend; de afgeroomde geldsom is te groot. Op dit punt zet de hier ontworpen regeling zich af tegen de voordeelontneming die in (een deel van) de rechtspraktijk wordt opgelegd op grond van artikel 42, 3°, en 43bis Strafwetboek (onder meer FAURE (1997)).

Artikel 8.4.77

De toepassingssfeer van de alternatieve bestuurlijke geldboete betreft de inbreuken die strafbaar zijn met een maximumboete van hoogstens 5.000.000 euro, de grens voor milieudelicten die geen milieuverontreining veroorzaakten ("abstracte gevaarzettingsdelicten"). Het bedrag van de strafrechtelijke maximumboete is het enige criterium. Het is niet van tel of al dan niet een vrijheidsberoving kan worden opgelegd en, zo ja, voor hoelang.

De alternatieve bestuurlijke geldboete bedraagt, na verrekening van de huidige opdeciemen (x 5), minimaal 250 euro (10.000 BEF) en maximaal 1.250.000 euro (50.000.000 BEF). De exclusieve bestuurlijke geldboete bedraagt, na verrekening van de huidige opdeciemen, minimaal 125 euro (5.000 BEF) en maximaal 25.000 euro (5.000.000 BEF).
Deze minima en maxima zijn bepaald in het licht van de strafrechtelijke boetebedragen die zijn bepaald in het hoofdstuk Strafsancties.

– Luidens artikel 8.3.2 zijn de autonome milieudelicten, de meest ernstige, strafbaar met een boete van minimaal 100 euro (bij verrekening opdeciemen, 500 euro of 20.000 BEF) en maximaal 10.000.000 euro (bij verrekening opdeciemen, 50.000.000 euro of 2 miljard BEF).

– Luidens artikel 8.3.3 zijn de concrete gevaarzettingsdelicten (trap 2 in het hogerop geschetste decrescendo in verwijtbaarheid) ook strafbaar met een geldboete van minimaal 100 en maximaal 10.000.000 euro.

– De tarieven voor de abstracte gevaarzettingsdelicten (trap 3 in het decrescendo in verwijtbaarheid) omvatten een vork van minimaal 100 euro tot maximaal 5.000.000 euro (bij verrekening opdeciemen, 25.000.000 euro of 1 miljard BEF) of maximaal 1.000.000 euro (bij verrekening opdeciemen, 5.000.000 euro of 200 miljoen BEF).

In trap 4, houdende de inbreuken die kunnen worden afgehandeld met een alternatieve bestuurlijk geldboete, gebeurt dus een vermindering met een factor 4 van de maximumboete die kan worden opgelegd bij penale afhandeling (de misdrijven die strafbaar zijn met een strafrechtelijke boete van meer dan 1.000.000 euro komen niet in aanmerking voor bestuurlijke afhandeling). Meer verminderen kan niet zonder verlies van geloofwaardigheid. Trap 4 is en blijft een alternatief voor trap 3. Op rechtsdogmatisch vlak, moet in deze worden herinnerd aan het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

Uit de bedragen bepaald voor trap 4 volgen de bedragen bepaald in trap 5. Het maximumbedrag voor een exclusieve bestuurlijke geldboete is een tiende van het maximumbedrag voor een alternatieve bestuurlijke geldboete.

Artikel 8.4.78

De bestuurlijke boete is een straf. Indien de inbreuk niet aan de overtreder kan worden verweten, bijvoorbeeld wegens overmacht, kan hem geen straf worden opgelegd. Het is aan de betrokkene om aan te tonen dat de inbreuk hem niet kan worden verweten.

Het *Ne bis in idem*-beginsel bepaald in EVRM en BUPO impliceert onder meer dat geen bestuurlijke geldboete mag worden opgelegd indien wegens dezelfde inbreuk reeds eerder een bestuurlijke boete werd opgelegd.

De hypothese van het overlijden van de overtreder betreft uiteraard uitsluitend natuurlijke personen. Het personaliteitsbeginsel inzake straffen verzet er zich tegen dat de boete zou worden betaald uit de nalatenschap.

Er is bewust voor geopteerd de bepaling niet uit te breiden tot rechtspersonen, waar diverse vormen van "overlijden" zakelijk en vennootschapsrechtelijk net zo orchestreerbaar zijn als herrijzenissen.

Artikel 8.4.79

Dit artikel bundelt diverse bepalingen met betrekking tot de bepaling van het boetebedrag. Het eerste lid bevat de regels die normaliter van toepassing zullen zijn. Het tweede tot vierde lid betreffen bijzondere situaties: de hypothese waarin de decreetgever een boeteverlaging heeft doorgevoerd, de hypothese van herhaling en de hypothese van samenloop.

De ernst van de inbreuk kan onder meer blijken uit zijn schadelijkheid voor mens of leefmilieu. Manifeste slordigheid en onwil zijn bijvoorbeeld aspecten die de verwijtbaarheid ten kwade kunnen beïnvloeden. Het onmiddellijk treffen van maatregelen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan in de toekomst te voorkomen, kunnen de verwijtbaarheid daarentegen ten goede beïnvloeden.

Het *Lex melior*-beginsel is bepaald in navolging van het BUPO. Artikel 15.1 *in fine* BUPO stelt: "Indien, na het begaan van het strafbare feit, de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren.".

Zoals gebeurde in onder meer de wet 1971 Administratieve geldboeten, wordt het begrip "herhaling" omschreven met behulp van (de datum van) het proces-verbaal van overtreding (in dezelfde zin, onder meer de Brusselse Handhavingsordonnantie 1997). De bewoordingen van de bepaling zijn aangepast aan het begrippenarsenaal van het voorliggende tekstvoorstel ("inbreuk"). Hoe breder het toepassingsgebied van deze titel (zie artikel 8.1.1 en de bijhorende toelichting) uitgroeit, hoe ruimer het begrip "herhaling" wordt.

Enkel de maximumbedragen worden verdubbeld. Binnen de marges van het minimuum- en maxi-

mumbedrag behoudt het bevoegde bestuursorgaan een volle appreciatie. Het is aldus niet uitgesloten dat in een dossier van herhaling een boete wordt uitgesproken die in de buurt van het minimaalbedrag ligt.

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen eendaadse en meerdaadse samenloop. Van zodra er verschillende inbreuken in het dossier zijn, kan voor elk een boete worden bepaald en worden de bedragen ervan samengevoegd.

Het principe van een plafonnering is gebruikelijk in samenloopbepalingen. De plafonnering op het dubbele van de maximumboete is overgenomen uit de Brusselse Handhavingsordonnantie 1997.

Artikel 8.4.80

De mogelijkheid om expertisekosten te doen terugbetalen door de overtreder is zeker nuttig in het kader van de milieuwetgeving (onder meer analysekosten laboratoria).

Artikel 8.4.81

Inspiratie voor deze bepaling werd gevonden in de Wet 1971 Administratieve geldboeten en in de wet 1998 Productnormen.

Daden van onderzoek en van vervolging zijn onder meer de kennisgeving van de procureur des Konings aan de beboetingsambtenaar dat hij niet vervolgt (artikel 8.4.84, in fine, *infra*) en de kennisgeving van de beboetingsambtenaar aan de betrokkene van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen (artikel 8.4.85, aanhef, alsook artikel 8.4.92).

Artikel 8.4.82

De bepaling van de identiteit ("naam") van de overtreder moet precies zijn. Een beschikking houdende een boete schept een betalingsverplichting. Het moet zonneklaar zijn wie de schuldenaar is.

Procedure voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikelen 8.4.83 tot 8.4.90)

De procedure voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete is niet identiek aan de procedure voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete. De reden hiertoe ligt voornamelijk in het feit dat er een afstemming moet gebeuren met de mogelijkheid tot een strafvervolging. De alternatieve boete betreft immers inbreuken die strafbaar zijn gesteld. De afstemming met de mogelijkheid tot een strafvervolging kan niet om het even hoe gebeuren. Zij moet waarborgen dat eenzelfde inbreuk niet kan worden bestraft door de strafrechter én nog eens met een alternatieve bestuurlijke geldboete. Het *ne bis in idem*-beginsel bepaald in BUPO en EVRM verplicht hiertoe. De anti-cumulatieregeling die hier is bepaald, is in vergaande mate geïnspireerd door deze bepaald in de wet 1971 Administratieve geldboeten. Ook voor de anticumulatieregelingen bepaald in het samenwerkingsakkoord 1997 Verpakkingsafval, de wet 1998 Productnormen en de Brusselse Handhavingsordonnantie 1999 vormt deze anticumulatieregeling de basis. Zij geeft de procureur des Konings de eerste keuze en laat hem aldus de vrijheid van de vervolgingsbeslissing die wezenlijk deel uitmaakt van zijn functie. Meteen eerbiedigt zij de zachte depenaliseringsoptie die vervat ligt in ieder stelsel van alternatieve bestuurlijke geldboeten. Doorheen de tijd heeft zij haar werkbaarheid bewezen.

Voor een algemene toelichting bij de strikt technische aspecten van het procedureparcours wordt verwezen naar de vergelijkende analyse in de inleiding bij dit hoofdstuk. Hier volgt per artikel een aanvullende commentaar.

Artikel 8.4.83

De ambtenaren die in uitvoering van dit artikel door de Vlaamse Regering worden aangewezen, zijn niet enkel bevoegd voor het opleggen van alternatieve bestuurlijke geldboeten. Gezien artikel 8.4.6.2, eerste lid, zijn deze ambtenaren ook

bevoegd voor het opleggen van een voordeelontneming.

De idee is dat de Vlaamse Regering een taakverdeling zou doorvoeren. De wetgeving die in aanmerking komt voor een alternatieve bestuurlijke geldboete is immers bijzonder uitgebreid. De taakverdeling kan overeenstemmen met deeldomeinen van het beleid inzake milieuhygiëne en natuurbeheer, zoals de boswetgeving, de mestwetgeving, de afvalwetgeving enzovoort. Beboetingsdossiers kunnen erg technisch zijn. Een treffend voorbeeld hiervan bieden de huidige bestuurlijke boeten in het domein van de mestwetgeving. Een taakverdeling met mogelijkheid tot specialisatie in deeldomeinen van het beleid, is hierom aangeraden.

Artikel 8.4.84

Deze bepaling vormt de kern van de anticumulatieregeling.

De kennisgeving van ieder proces-verbaal van overtreding aan de procureur des Konings en, in voorkomend geval, aan de bevoegde beboetingsambtenaar, is voorzien in artikel 8.2.14, §1.

Voor de berekening van de termijn van zes maanden geldt de datum van het proces-verbaal als *dies a quo*. Dit waarborgt duidelijkheid over de vraag of een bestuurlijke geldboete mag worden opgelegd, ook in de gevallen waar de procureur des Konings verzuimt iets te laten weten.

De duurtijd van de termijn waarover de procureur beschikt om zijn beslissing te nemen, is overgenomen uit de wet 1971 Administratieve geldboeten. Ook de Handhavingsordonnantie 1997 kiest voor een termijn van zes maanden. Gezien de complexiteit die vele milieudossiers kenmerkt, is deze duurtijd verantwoord; drie maanden (wet 1998 Productnormen) of vier maanden (Awb) zijn te nipt om systematisch een correcte beoordeling mogelijk te maken. We herinneren eraan dat de meer eenvoudige inbreuken, die in aanmerking komen voor afhandeling via een bestuurlijke transactie of een exclusieve bestuurlijke boete, niet strafbaar zijn.

De strafvervolging behoort, op een paar beperkte uitzonderingen na, tot de federale bevoegdheidssfeer. Hier kunnen dan ook geen materiële criteria worden bepaald ter omkadering van de beslissing al dan niet te vervolgen. Er kan in dit verband wel worden verwezen naar de prioriteitennota vervolgingsbeleid (*Prioriteitennota vervolgingsbeleid inzake milieurecht*, goedgekeurd door de Commissie Vervolgingsbeleid op 30 mei 2000). Redelijkerwijze kan ervan worden uitgegaan dat deze nota als houvast zal fungeren en aldus meteen bepalend zal zijn voor de werkingssfeer van de alternatieve bestuurlijke boete.

De tweede paragraaf van dit artikel kan onder meer een opvang bieden voor koerswijzigingen in het vervolgingsbeleid.

Artikel 8.4.85

De punten 1° tot 3° beogen de rechtsbescherming van de betrokkene en geven gevolg aan diverse verplichtingen op grond van artikel 14.3 BUPO en artikel 6.3 EVRM. De mogelijkheid om zich te laten bijstaan door een raadsman van zijn keuze is niet vermeld. Algemeen wordt aangenomen, ook in administratieve procedures in het milieurecht, dat het de berokkenen vrij staat een beroep te doen op raadslui (advocaten, consulenten enzovoort) en zich door hen in de procedures te laten bijstaan.

Het is, met het oog op een degelijke rechtsbescherming, noodzakelijk dat de betrokkenen zou weten wat tegen hem wordt ingebracht en op welke gronden. Hiertoe moet taalhulp worden gegeven "indien (...) de verdediging van de betrokkene dit redelijkerwijs vergt" en "zoveel mogelijk". Waar het in essentie om gaat, is dat de betrokkene in staat moet worden gesteld zich adequaat te verdedigen. Het is mogelijk dat een mondelinge toelichting bij een geschreven stuk daartoe voldoende is.

Luidens artikel 14.3 BUPO "(...) heeft een ieder het recht (...) niet te worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen.". Deze bepaling vormt de onmiddellijke aanleiding tot de mededeling aan de vermoedelijke overtreder dat hij niet verplicht is om, ten behoeve van het opleggen van de boete, inlichtingen omtrent de overtreding te verstrekken.

Artikel 8.4.86

Bij de beslissing wordt een verzoek tot betaling gevoegd indien er een boete is opgelegd, of een voordeelontneming, of een boete mét een voor-

deelontneming. In de dossiers waar expertisekosten zijn gemaakt, worden ook deze kosten in het verzoek tot betaling opgenomen. Is er geen vermogenssanctie opgelegd, wordt bij de beslissing geen verzoek tot betaling gevoegd.

De termijn is een termijn van orde.

Ook dit artikel is erg belangrijk voor de anticumulatieregeling: de betekening van de beslissing inzake de boete en, in voorkomend geval, de voordeelontneming, doet de strafvordering vervallen. Dit is ook het geval wanneer er geen boete wordt opgelegd.

Artikel 8.4.87

Gezien het punitieve karakter van de bestuurlijke geldboete, is er niet voorzien in de verplichting tot het betalen van een dossiertaks.

Artikel 8.4.88

Enkel een beroep dat conform artikel 8.4.87 is ingesteld en bijgevolg ten gronde in behandeling wordt genomen, schorst de bestreden beslissing. Een beroep dat niet conform artikel 8.4.87 is ingesteld en dus niet ten gronde in behandeling wordt genomen, heeft geen schorsende werking. Zo bijvoorbeeld een beroep dat niet is gemotiveerd.

Het gaat in deze procedure om pijn in de portefeuille. Anders dan het geval is voor de probleemverhelpende sancties, zijn er met betrekking tot de vermogenssancties geen praktische overwegingen die pleiten tegen de schorsende werking van een geldig beroep. Het is integendeel zo dat een doeltreffende en kosteffectieve rechtsbescherming de enige bestaansreden vormt van dit beroep hogerop in de bestuurskolom, en dat de schorsende werking van deze beroepsmogelijkheid essentieel is voor de effectiviteit van de beoogde rechtsbescherming. Zie ook artikel 8.4.90.

Artikel 8.4.89

Dit artikel behoeft geen nadere commentaar.

Artikel 8.4.90

Recente rechtspraak van het Arbitragehof stelt ondubbelzinnig dat betwistingen inzake een bestuurlijke geldboete moeten kunnen worden gebracht voor een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht, inzonderheid de bevoegdheid om de boete te moduleren (bijvoorbeeld de boete verlagen) (Arbitragehof nr. 96/2002, 12 juni 2002). Met deze rechtspraak is het duidelijk dat de Afdeling Administratie van Raad van State terzake niet als een adequaat rechtscollege kan worden beschouwd; de Raad kan de betrokken beschikking vernietigen of weigeren te vernietigen maar kan de boete niet moduleren. Reeds in het samenwerkingsakkoord 1997 Verpakkingsafval werden de burgerlijke rechtbanken geïdentificeerd als de rechtbanken die het geëigende forum vormen voor betwistingen inzake bestuurlijke geldboeten. Met het oog op het vermijden van onzekerheden dienaangaande, en alle handicaps vandien voor een goede werking van de bestuurlijke geldboeten en de handhaving waarvoor zij staan, is in dit decreet een analoge vermelding opgenomen. Wat betreft de bevoegdheidsrechtelijke aspecten hiervan, verwijzen we naar de desbetreffende passage in het algemeen deel van de toelichting.

Zoals gebeurde in het samenwerkingsakkoord 1997 Verpakkingsafval, is hier gekozen voor een niet-schorsende werking van het beroep. Deze keuze is voornamelijk ingegeven door het feit dat voorafgaandelijk een beroep hogerop in de bestuurskolom mogelijk is dat wel een schorsende werking heeft.

Procedure voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete (artikelen 8.4.91 en 8.4.92)

Artikel 8.4.91

Voor commentaar bij dit artikel kan worden verwezen naar de parallelbepaling inzake alternatieve bestuurlijke geldboeten.

Bij het aanduiden van beboetingsambtenaren en het doorvoeren van een eventuele taakverdeling kan rekening worden gehouden met het eigen karakter van het exclusieve beboetingsstelsel. In

vergelijking met het alternatieve beboetingsstelsel, betreft het relatief minder zware inbreuken (zij zijn niet strafbaar gesteld) en duidelijk lagere boetebedragen.

De gemeentelijke toezichthoudende ambtenaar moet niet-strafbare inbreuken melden aan de door de gemeente aangewezen ambtenaar. Voorwaarde is dat de Vlaamse Regering bepaalt welke inbreuken vallen onder de categorie van gemeentelijke exclusieve bestuurlijke geldboeten. Want een gemeente mag geen administratieve boete opleggen als er reeds een andere administratieve boete is voorzien.

Artikel 8.4.92

Vanzelfsprekend is artikel 8.4.84 niet van overeenkomstige toepassing. De inbreuken waarvoor de exclusieve bestuurlijke boete is bedoeld, zijn immers uitsluitend inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld.

Inning en invordering van de bestuurlijke geldboete (artikel 8.4.93)

"Bijhorend" bij de boete kunnen een eventuele voordeelontneming of expertisekosten zijn.

AFDELING 7

Bestuurlijke transactie

De bestuurlijke transactie is een voorstel dat gedaan wordt aan de overtreder. Als voorstel, is de transactie geen sanctie. Zij is geen eenzijdig opgelegde maatregel, geen rechtshandeling.

Het voorstel is een voorstel tot het betalen van een bepaalde geldsom aan het MINA-fonds. Aanvullend kan er worden voorgesteld om de maatregelen te nemen die vereist zijn om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen, bijvoorbeeld het wegruimen van achtergelaten zakken huisvuil. Aanvullend kan er ook worden voorgesteld om afstand te doen van zaken waarvan het bezit in strijd is met de wet, bijvoorbeeld illegaal materiaal voor de vogelvangst of de visvangst. Het voorstel tot betalen van een geldsom is de kern van de transactie; zonder dit voorstel is er geen sprake van een transactievoorstel. De overige twee mogelijkheden zijn bijkomend en kunnen, naargelang van het betrokken dossier, wel of niet worden benut.

De geldsom waarvan betaling kan worden voorgesteld bedraagt hoogstens 1.500 euro (60.000 BEF) per inbreuk. Samen met het uitgangspunt dat een transactievoorstel enkel mogelijk is voor inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld, bepaalt dit element de toepassingssfeer van de bestuurlijke transactie. *Het gaat om kleine milieucriminaliteit.* Kleine milieucriminaliteit valt in de huidige handhavingspraktijk uit de boot. Het beschikbare instrumentarium is te zwaar. Nochtans kan deze criminaliteit erg schadelijk zijn. Dit kan zo zijn wegens de wet der aantallen ("Vele kleintjes maken een groot"). Zo bijvoorbeeld het verbranden van huisvuil in de tuin (dioxineproblematiek). Zo ook het sluikstorten van huisvuil en het houden van een paar beschermde zangvogeltjes. Dit kan ook het geval zijn wegens de functie van de geschonden norm voor de beleidsvoering. Zo bijvoorbeeld de laattijdige kennisgeving van milieuinformatie die op vaste datum moet worden meegedeeld aan het bestuur. De kleine milieucriminaliteit kan ook hindercriminaliteit zijn, bijvoorbeeld lawaaihinder buiten het kader van ingedeelde inrichtingen en de geurhinder ingevolge het niet tijdig onderwerken van opgebrachte mest. Hindercriminaliteit kan erg storend zijn voor omwonenden. Omdat het transactievoorstel als handhavingsinstrument werkzaam is op basis van vrijwilligheid aan de zijde van de overtreder, moeten de betrokken inbreuken voorts ook op eenvoudige wijze met stelligheid vast te stellen zijn. Ieder dossier waar er discussie ontstaat over de materialiteit van de inbreuk, of hij al dan niet heeft plaatsgevonden, is een dossier waar de vrijwilligheid die eigen is aan het instrument in het gedrang komt.

De toepassingssfeer van het transactievoorstel verschilt dus duidelijk van deze van de aanmaning, die heel wat breder is (op typische wijze bedrijven omvat) en zeker ook complexe inbreuken aankan.

Het transactievoorstel is een voorstel en kan dan ook door de betrokkene worden afgewezen. Wat is de spreekwoordelijke stok achter de deur? In de gevallen waar het voorstel wordt afgewezen, kan de inbreuk worden gesanctioneerd middels een

exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming. Het dossier wordt met het oog hierop overgemaakt aan een bevoegde beboetingsambtenaar. Indien bijvoorbeeld de betrokkene het voorstel afwijst omdat hij betwist de overtreder te zijn, zal de beboetingsambtenaar zich hierover buigen en, in voorkomend geval, vrijspreken.

Een grote troef van het transactievoorstel is de volledigheid van het instrument. Het zorgt niet enkel voor pijn in de portefeuille. Het maakt het ook mogelijk de betrokken probleemsituatie de wereld uit te helpen.

De grootse troef van het instrument is evenwel de snelheid en het geringe formalisme waarmee het kan worden ingezet. Als voorstel, ontsnapt de bestuurlijke transactie aan de verplichtingen inzake rechtsbescherming die voor iedere bestuurlijke geldboete gelden. Rechtseconomisch onderzoek heeft aangetoond dat de maatschappelijke kost van een transactie hierdoor beduidend lager ligt dan deze van een bestuurlijke geldboete (die op zijn beurt duidelijk lager ligt dan deze van een strafrechtelijke boete) (BILLIET, ROUSSEAU & PROOST (2001). Naast de slagvaardigheid van de transactie, is ook dit een bijzonder goede reden om het instrument in te zetten met betrekking tot die milieucriminaliteit waarvoor het geschikt is.

In Nederland wordt inzake milieucriminaliteit sedert een paar jaren geëxperimenteerd met transactievoorstellen die gedaan worden door bestuursorganen (besluit van 8 juli 2000 houdende aanwijzing van lichamen en personen, met een publieke taak belast, die bevoegd zijn tot het aanbieden van een strafrechtelijke transactie inzake milieudelicten en vaststelling van de grenzen waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgeoefend, *Staatsblad 2000,* nr. 320, gewijzigd) ("Transactiebesluit 2000 milieudelicten"). Gekend bij het ruime publiek door de toepassing die ervan wordt gemaakt inzake verkeersinbreuken, is het transactievoorstel op grond van artikel 216bis van ons Wetboek van Strafvordering.

Ook in de toelichting bij de Nederlandse regeling wordt benadrukt dat de transactie bedoeld is voor welbepaalde milieucriminaliteit. Het moet gaan om feiten die eenvoudig van aard zijn, gemakkelijk bewijsbaar en niet tot veel discussie leiden met de verdachte. Er wordt ook op gewezen dat het instrument bijzonder geschikt is voor feiten die veel voorkomen. Het Transactiebesluit 2000 milieudelicten bevat een bijlage waarin per wet en belangrijk uitvoeringsbesluit de inbreuken worden opgesomd die transigeerbaar zijn. De lijst bevat allerlei inbreuken inzake huisvuil: het op de verkeerde datum aanbieden van huisvuil, het huisvuil niet gesorteerd of verkeerd gesorteerd aanbieden, het huisvuil ter inzameling aanbieden elders dan waar men woont enzovoort. Inzake de mestwetgeving vermeldt de lijst onder meer het niet of niet correct bijhouden van de mestboekhouding, het opbrengen van mest in de winterperiode met bemestingsverbod, het opbrengen van mest wanneer er sneeuw ligt, het opbrengen van mest elders dan op cultuurgrond. Zowel inzake afval- als inzake mesttransporten is ook het niet kunnen vertonen op aanvraag van de vereiste vervoerdocumenten in de lijst opgenomen. Voorts vermeldt de lijst de schending van diverse kennisgevingsplichten (bijvoorbeeld het niet melden van een kleine niet-vergunningsplichtige grondwaterwinning) en nazichtplichten (het niet kunnen voorleggen van het attest dat tot bewijs van het nazicht strekt). Ook wordt er in de lijst gewag gemaakt van diverse inbreuken die verband houden met een wettig gebruik van bestrijdingsmiddelen. Ten slotte is er een uitgebreid gamma inbreuken op de wetgeving inzake natuurbeheer en onder meer: beschermde inheemse planten plukken, verzamelen, afsnijden, uitsteken, vernielen, beschadigen, ontwortelen of op een andere wijze van hun groeiplaats verwijderen; beschermde inheemse dieren doden, verwonden, vangen bemachtigen of met het oog daarop opsporen; beschermde inheemse dieren opzettelijk verontrusten; eieren van beschermde inheemse dieren zoeken, rapen, uit het nest nemen, beschadigen of vernielen; het handel drijven in, huren, verhuren enzovoort, van beschermde inheemse dieren; jagen zonder jachtverlof enzovoort.

Een recente evaluatie van het Transactiebesluit 2000, afgerond in november 2002, komt onder andere tot het besluit dat ook bedrijfsgebonden inbreuken die beantwoorden aan het basisprofiel van de inbreuken die voor transactie in aanmerking komen in de werkingssfeer van het instrument moeten worden opgenomen.

Een goed inzicht in de werkingssfeer van de bestuurlijke transactie is erg belangrijk voor een degelijke aanwending van de mogelijkheden die dit tekstvoorstel biedt. Bij het selecteren van de

inbreuken die in aanmerking komen voor een bestuurlijke transactie, moet de Vlaamse Regering rekening houden met de volgende criteria.

De feiten moeten eenvoudig van aard zijn en gemakkelijk bewijsbaar zijn (artikel 8.4.95, tweede lid).

De schadelijkheid ervan voor het milieu moet gering zijn (artikel 8.4.94 aanhef, impliciet – ontbreken strafbaarstelling *j°* artikel 8.4.95, eerste lid, impliciet – gering maximumbedrag). Bij het beoordelen van dit aspect moet niet enkel worden gelet op de schadelijkheid van de inbreuk louter op zich beschouwd maar ook op de schadelijkheid ervan gezien de systeempositie van de geschonden norm. Zo bijvoorbeeld veroorzaakt het niet correct bijhouden van een mestboekhouding op zich helemaal geen schade aan het milieu maar kan het wel een sleutelrol spelen in de camouflage van ernstige inbreuken op de bemestingsnormen. Zoals het geval is voor de wetgeving inzake afval en gevaarlijke producten, is de mestwetgeving in essentie een wetgeving die een transparant ketenbeheer nastreeft en dit wordt in erg belangrijk mate georganiseerd aan de hand van een papieren spoor ("paper trail"). In alle beleidsdomeinen waar de beleidsvoering stoelt op ketenbeheer en de wetgeving in essentie een ketenbeheer organiseert, kan de schending van documentatieplichten en kennisgevingsplichten, die traditioneel als puur administratief worden gekenmerkt, bijzonder belangrijke gevolgen hebben op de beleidsrealisaties.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat zogenaamde confetticriminaliteit in het bijzonder in aanmerking komt voor afhandeling middels een bestuurlijke transactie: kleine milieucriminaliteit, die ruimtelijk alom verspreid gebeurt en veelvoorkomend is. Dergelijke milieucriminaliteit gebeurt in belangrijke mate in de dagelijkse levensfeer van de particulier.

Basisbepalingen (artikelen 8.4.94 tot 8.4.99)

Artikel 8.4.94

Deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

Artikel 8.4.95

Ook deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

Artikel 8.4.96

Verwijderingskosten kunnen bijvoorbeeld het verwijderen van achtergelaten huisvuil betreffen. Analysekosten kunnen bijvoorbeeld een DNA-onderzoek van een beschermde vogel betreffen (bloedlijnen als criterium voor het onderscheid tussen vogel die in gevangenschap zijn gekweekt en vogels die illegaal gevangen zijn genomen).

Artikel 8.4.97

Een formele vaststelling van de inbreuk is vereist met het oog op een behoorlijke beleidsvoering en met het oog op de rechtsbescherming. Een procesverbaal hoeft geen zware administratieve last te zijn. Gaat het om eenvoudige inbreuken, kan het redigeren ervan eenvoudig en beperkt zijn. Er kan worden gewerkt met een modelformulier.

Artikel 8.4.98

Wanneer de verstoring van de rechtsorde te zwaarwichtig is, vormt de bestuurlijke transactie geen gepast afhandelingsinstrument.

Het artikel maakt een onderscheid tussen dossiers die uitsluitend inbreuken betreffen die kunnen worden afgehandeld met een bestuurlijke transactie (§1) en dossiers waar een inbreuk die kan worden afgehandeld met een bestuurlijke transactie samengaat met inbreuken die niet met een bestuurlijke transactie kunnen worden afgehandeld.

Artikel 8.4.99

Deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

Doen en afhandelen van een transactievoorstel (artikelen 8.4.100 en 8.4.101)

Artikel 8.4.100

De bevoegdheidstoewijzing is vrij gelijkaardig met deze inzake het regularisatiebevel, het stakingsbevel, en bestuursdwang. Gezien de aard van de betrokken milieucriminaliteit en de snelheid waarmee het instrument kan werken, is het een vanzelfsprekende keuze om de bevoegdheid tot het gebruik ervan toe te wijzen aan bestuursorganen die relatief dicht bij het terrein staan.

Artikel 8.4.101

Ook deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

Hoofdstuk V: Veiligheidsmaatregelen

Het begrip "veiligheidsmaatregel" is gedefinieerd in de algemene begrippenlijst van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid (artikel 1.1.2, §1, zoals gewijzigd door dit tekstvoorstel). Een veiligheidsmaatregel is "een verplichting of maatregel die door een bestuursorgaan bij besluit of beschikking is genomen wegens een ernstig risico voor mens of leefmilieu of de dreiging van een dergelijk risico". Het wezenlijke verschil met de bestuurlijke sanctie ligt in de bevoegdheidsvoorwaarde. De veiligheidsmaatregel vergt een ernstig risico voor mens of leefmilieu of de dreiging van een dergelijk risico. De bestuurlijke sanctie, daarentegen, wordt opgelegd wegens een inbreuk. Formeel is een belangrijk verschil het feit dat een veiligheidsmaatregel niet enkel de vorm van een beschikking maar ook deze van een besluit kan aannemen; de bestuurlijke sanctie, daarentegen, is een rechtshandeling die uit aard van wat zij is uitsluitend in beschikkingen vorm krijgt.

De voorgestelde regeling is gebaseerd op een analyse van de bepalingen houdende veiligheidsmaatregelen in het milieuhygiënerecht en in het natuurbehoudsrecht (huidige en voormalige wetgeving). De aldus verworven gegevens en inzichten werden aangevuld met gegevens en inzichten op grond van zogenaamde interne rechtsvergelijking (onder meer monumenten- en landschapszorg).

De structuur van het hoofdstuk is dezelfde als deze van de teksten inzake de verschillende sanctioneringsinstrumenten: eerst een onderdeel basisbepalingen, gevolgd door een onderdeel inzake de procedure voor het nemen van veiligheidsmaatregelen, waarna als afsluiter een onderdeel volgt met bijkomende bepalingen, *in casu* bepalingen inzake het wijzigen en opheffen van veiligheidsmaatregelen.

Basisbepalingen

Artikel 8.5.1

Het nut van de bevoegdheid van de burgemeester kan in vraag worden gesteld gezien de gemeenrechtelijke bevoegdheid inzake orde, rust en veiligheid die hem toekomt op grond van de gemeentewet. Deze bevoegdheidstoewijzing is echter behouden omdat zij in de milieuwetgeving gebruikelijk is. Het initiatiefrecht van de toezichthouder voegt een extra dimensie toe.

De bevoegdheid van de toezichthouders is in deze materie klassiek. In de onderzochte wetgevingspraktijk werd zij voortdurend vastgesteld. De bevoegdheid van de publiekrechtelijke rechtspersonen waartoe de toezichthouders behoren, is een extensie van deze klassieke bevoegdheid. Voor toelichting in verband met deze bepaling verwijzen we per analogie naar de vergelijkende analyse die hoofdstuk IV inleidt (onderdeel inzake procedure).

Wanneer een toezichthouder de burgemeester of de gouverneur vraagt een veiligheidsmaatregel te nemen, is deze laatste er niet toe gehouden dit te doen: burgemeester en gouverneur "kunnen" de veiligheidsmaatregelen op verzoek nemen.

Artikel 8.5.2

De bevoegde bestuursorganen kunnen alle veiligheidsmaatregelen nemen die zij onder de gegeven omstandigheden nodig achten om het betrokken risico uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren. De bevoegde bestuursorganen kunnen handelen eens zij weten wat zij nodig *achten*. "Nodig achten" is een bevoegdheidsomschrijving die meer ruimte geeft

dan "nodig zijn". Hier is bewust voor gekozen. De bedoeling was dat de bevoegdheidsomschrijving ruimte zou scheppen voor een daadwerkelijk gebruik van de bevoegdheid. De bewoordingen "nodig zijn" werden in dit opzicht, mede in het licht van eventuele aansprakelijkheden, als te restrictief beoordeeld

De bevoegdheidsomschrijving is erg ruim maar biedt toch een afgebakend kader.

– De concrete invulling van de bevoegdheid tot het nemen van veiligheidsmaatregelen wordt bepaald door datgene wat zij moeten bewerkstelligen: het betrokken risico uitschakelen, tot een aanvaardbaar niveau inperken of stabiliseren. De ordening van deze doelstellingen in de tekst is niet toevallig. Wat het meest wenselijk is (de uitschakeling van het betrokken risico), is eerst vermeld. Wat het minst wenselijk is (het stabiliseren van het risico), is laatst vermeld. De rangorde heeft als dusdanig echter niets verplichtend; zij is enkel een *reminder* aan wat relatief meer of relatief minder wenselijk is.

– Welke maatregelen precies moeten worden genomen, moet in elke probleemsituatie worden beoordeeld in het licht van de concrete omstandigheden. De maatregelen moeten beantwoorden aan wat "onder de gegeven omstandigheden" nodig wordt geacht.

Veiligheidsmaatregelen kunnen zoals bestuurlijke sancties ertoe strekken dat de burger de opdracht krijgt tot een doen of laten (cf. het regularisatiebevel, het stakingsbevel, de schorsing en de opheffing van machtigingen) of dat het bestuur zelf door feitelijk handelen optreedt (cf. bestuursdwang). We vinden de basiscategorieën "zelf doen" versus "doen doen", met de bijhorende fundamentele verschillen (al of geen prefinancieringsprobleem, al of geen nood aan toezicht op een goede uitvoering enzovoort), dus terug.

Wanneer veiligheidsmaatregelen de burger verplichten tot een doen of laten, kunnen zij zich richten tot "één of meer rechtsonderhorigen". Ze kunnen zich tot net één persoon richten, tot verschillende welbepaalde personen, tot een categorie personen die minder tot meer ruim is bepaald ("alle bewoners van wijk x", "alle personen met ademhalingsmoeilijkheden"), of tot iedereen ("Wegens het risico op verspreiding van mond- en klauwzeer naar het hertenbestand is het eenieder verboden in de bossen te wandelen.").

De opsomming van mogelijke veiligheidsmaatregelen is duidelijk exemplatief. Het staken van een activiteit kan bijvoorbeeld het staken van een lozing betreffen die geen inbreuk vormt maar om een of andere reden wel plots een risico vormt voor mens of leefmilieu. Het verbod een plaats te betreden kan terreinen, gebouwen, gebieden enzovoort betreffen, bijvoorbeeld een terrein waar een ernstige bodemverontreiniging is vastgesteld. Een ander voorbeeld biedt het net vermelde verbod op het betreden van bossen in het algemeen. Het wegvoeren van zaken kan bijvoorbeeld werktuigen betreffen die bedreigd worden door een heidebrand.

De duurtijd van een veiligheidsmaatregel wordt bepaald door het betrokken risico. Zolang dit niet is uitgeschakeld, ingeperkt tot een aanvaardbaar niveau of gestabiliseerd, kan de veiligheidsmaatregel niet worden opgeheven (zie ook artikel 8.5.10,§2, *infra*).

Artikel 8.5.3

Deze bepaling staat onder meer ten dienste van de mogelijkheid om een veiligheidsmaatregel onder dwangsom te nemen. Het is niet doenbaar om een dwangsom te koppelen aan een verplichting die niet perfect duidelijk is.

Artikel 8.5.4

Zie ook artikel 8.6.3 *in fine*.

Artikel 8.5.5

Bepaalde rechtspraak van het Hof van Cassatie houdt voor dat het bestuur geen kosten kan verhalen die het heeft gemaakt in uitvoering van een wettelijke verplichting. Om een eventuele doorwerking van deze rechtspraak inzake veiligheidsmaatregelen uit te sluiten, wordt hier uitdrukkelijk bepaald dat kostenverhaal mogelijk is.

De bepaling betreft de kosten ter uitvoering van de veiligheidsmaatregel in het algemeen (uitvoeringskosten, maar ook bijvoorbeeld voorbereidingskosten). De kosten zijn vanzelfsprekend kosten die daadwerkelijk gedragen zijn.

Het al dan niet uitoefenen van kostenverhaal, eventueel voor slechts een deel van de kosten, is geen automatisme. Het bestuur dat de kosten heeft gedragen beslist. Het kan van mening zijn dat een kostenverhaal, gezien de omstandigheden van het dossier, redelijkerwijs niet aangewezen is. Dit bestuur is niet noodzakelijk de publieke rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de veiligheidsmaatregel gaf.

Wanneer tot kostenverhaal wordt beslist, is het gemene aansprakelijkheidsrecht van toepassing voor de afwikkeling ervan.

Procedure voor het nemen van veiligheidsmaatregelen

Artikel 8.5.6

Veiligheidsmaatregelen worden in beginsel schriftelijk genomen. Dit is de regel. Een mondelinge maatregel kan uitzonderlijk: wanneer het bevoegde bestuursorgaan ogenblikkelijk optreden vereist acht, "kan" het (*niet*: moet het) een maatregel mondeling nemen. Met deze bepaling wordt standpunt ingenomen ten opzichte van de wetgevingspraktijk inzake veiligheidsmaatregelen. Hier wordt op uiteenlopende wijze voorzien in de mogelijkheid van mondelinge veiligheidsmaatregelen: als mogelijkheid wanneer het niet anders kan of als must voorafgaandelijk aan een schriftelijke maatregel, zelfs zo er geen reden is (nood tot onmiddellijk optreden) tot een mondelinge maatregel. De regel dat een veiligheidsmaatregel schriftelijk moet wanneer het kan, is duidelijk te verkiezen vanuit het standpunt van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van alle betrokkenen, niet in het minst de bevoegde bestuursorganen (toezichthouders).

Het horen van de betrokkenen gebeurt "zo mogelijk". Wanneer de vereiste spoed zich ertegen verzet, is het horen van de betrokkenen niet mogelijk. Wanneer de vereiste spoed er zich niet tegen verzet, zal het horen van de betrokkenen veelal maar mogelijk zijn wanneer de veiligheidsmaatregel zich richt tot één bepaalde persoon of tot een beperkt aantal verschillende personen.

Met deze bepaling wordt, rekening houdend met de bijzondere aard van de veiligheidsmaatregelen, tegemoet gekomen aan vereisten inzake rechtsbescherming.

Artikel 8.5.7

De verplichting tot betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs betreft uitsluitend beschikkingen (versus besluiten) houdende een veiligheidsmaatregel. Een beschikking richt zich uiteraard tot één of een paar welbepaalde personen ("de betrokkene") (zie de definitie van het begrip "beschikking").

De overige maatregelen worden op passende wijze bekendgemaakt. Hierbij moet vanzelfsprekend worden uitgegaan van de finaliteit van de maatregel. Tot welk publiek richt hij zich? Wat is het risico? Een passende bekendmaking kan, naar gelang van het geval, een bekendmaking zijn via de audio-visuele media (radio, televisie, internet), via de geschreven pers, per aanplakking enzovoort.

Artikel 8.5.8

Veiligheidsmaatregelen vormen een materie waarin de keuze tussen de Vlaamse Regering (gezien de gebruikelijk delegatie te lezen als: de minister bevoegd voor leefmilieu) en het Handhavingscollege zich niet stelt. Veiligheid, rust en orde zijn een traditionele kerntaak van de uitvoerende macht.

Gezien de economie van veiligheidsmaatregelen, is de keuze voor een niet schorsend beroep vanzelfsprekend.

De betekeningstermijn in beroep is, zoals alle betekeningstermijnen in beroep in de procedures voor het opleggen van bestuurlijke sancties, een termijn van orde.

Wijziging en opheffing van veiligheidsmaatregelen

Artikel 8.5.9

Deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

Artikel 8.5.10

De ambtshalve wijziging staat ten dienste van een beter risicobeheer.

De ambtshalve opheffing sluit aan bij het principe dat ten einde van artikel 8.5.2 is bepaald: de tijd gedurende dewelke een veiligheidsmaatregel geldt, wordt bepaald door het risico dat aanleiding gaf tot de maatregel. Dit behelst een bevoegdheidsbeperking wat het opheffen van veiligheidsmaatregelen betreft. Zolang het risico, of de dreiging tot dit risico, niet is uitgeschakeld, ingeperkt tot een aanvaardbaar niveau of gestabiliseerd, kan de veiligheidsmaatregel niet worden opgeheven. Eens dit wel het geval is, kan het bevoegde bestuursorgaan hem ambtshalve opheffen.

Artikel 8.5.11

De wijziging en opheffing van een veiligheidsmaatregel kunnen ook door iedere belanghebbende worden aangevraagd. Dit artikel bepaalt de wijze waarop dit verzoek moet gebeuren en de procedure tot behandeling ervan.

Anders dan het geval is bij een ambtshalve opheffing of wijziging, is het niet het bestuursorgaan dat de veiligheidsmaatregel nam, in eerste aanleg of in beroep, dat bevoegd is. Bevoegd is het bestuursorgaan dat in eerste aanleg de veiligheidsmaatregel nam. Met deze optie is het mogelijk om te voorzien in een beroep hogerop in de bestuurskolom, bij de Vlaamse Regering. Deze procedureetappe is overbodig wanneer er ambtshalve wordt opgetreden.

Wat de organisatie van het tijdsverloop doorheen de procedure betreft, is waar mogelijk aangesloten bij de principes die in de bestuurlijke sanctieprocedures zijn toegepast. Er is geopteerd voor termijnberekening met een vaste dies a *quo* voor geheel de procedure. De termijnen zijn betekeningstermijnen. De betekeningstermijn in eerste aanleg is een vervaltermijn. De betekeningstermijn in beroep is een termijn van orde.

De betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het verzoek vormt het aanknopingspunt voor de termijnberekening doorheen de procedure (toepassing van artikel 8.4.5). Indien bijvoorbeeld het verzoek werd betekend en de datum van de poststempel een 14 november is, worden alle procedureetermijnen berekend met 15 november als vaste dies a *quo*.

Bij gebrek aan een tijdige beslissing in eerste aanleg, wordt het verzoek geacht te zijn afgewezen. Deze oplossing is de enige die mogelijk is gezien het principe dat een veiligheidsmaatregel moet blijven gelden zolang het risico waarom hij is genomen dit vergt.

De termijnen zijn kortlopend: vijfenveertig dagen voor de betekening in eerste aanleg, een bijkomende vijftien dagen om beroep in te stellen, en dan dertig dagen voor de behandeling van het beroep ten gronde. Deze korte termijnen zijn verantwoord door de aard van de betrokken maatregelen.

Hoofdstuk VI: Uitvoeringsinstrumenten

Dit hoofdstuk betreft het uitvoeringsinstrumentarium: een instrumentarium waarvan de waarde uitsluitend hierin bestaat dat het de goede uitvoering dient van bepaalde sancties en veiligheidsmaatregelen. De uitvoeringsinstrumenten zijn: de bestuurlijke dwangsom, het regularisatieplan en het stilleggingsplan.

Voor een bespreking en verantwoording van de combinatiemogelijkheden tussen de uitvoeringsinstrumenten en bepaalde sancties, verwijzen we naar de vergelijkende analyse in de inleiding van de toelichting bij hoofdstuk IV – *Bestuurlijke afhandeling*. We herinneren aan een paar basiskenmerken van de synergie tussen sancties en veiligheidsmaatregelen enerzijds en uitvoeringsinstrumenten anderzijds.

– Een dwangsom en de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan en van een stilleggingsplan kunnen enkel worden bepaald in de beschikking houdende de sanctie (regularisatiebevel, stakingsbevel, schorsing of opheffing) of de veiligheidsmaat-

regel ter uitvoering waarvan zij strekken. Zij kunnen niet naderhand aan deze sanctie of veiligheidsmaatregel worden toegevoegd. Noteer wel dat het zeer goed mogelijk is dat pas in de beroepsaanleg in het hulpinstrument wordt voorzien.

– De bevoegdheid om ter uitvoering van een regularisatiebevel, de schorsing van een machtiging of de opheffing van een machtiging te verplichten tot het opstellen en uitvoeren van regularisatieplan of een stilleggingsplan, is een discretionaire bevoegdheid. Het bevoegde bestuursorgaan moet per dossier oordelen of het toevoegen van een dergelijke verplichting nuttig kan zijn.

– De bevoegdheid om een regularisatiebevel, een stakingsbevel of een opheffing onder dwangsom op te leggen, is een gebonden bevoegdheid telkens het bevoegde bestuursorgaan het onvoldoende zeker acht dat aan de betrokken sanctie volkomen correct wordt uitgevoerd (respectievelijk artikel 8.4.16 *in fine*, artikel 8.4.29, tweede lid, en artikel 8.4.57, eerste lid). In de overige gevallen "kan" een dwangsom worden opgelegd.

Bestuurlijke dwangsom

Voor de tekstvoorstellen inzake de dwangsom is inspiratie gevonden in de volgende dwangsomregelingen en de praktijkervaringen die er mee werden opgedaan:

– de dwangsomregeling die ingevolge de Eenvormige Benelux-wet van 1980 in de artikelen 1385bis tot 1385nonies Gerechtelijk Wetboek is opgenomen;

– de regeling inzake de last onder dwangsom bepaald in de Nederlandse algemene wet bestuursrecht (Awb);

– de regeling inzake de last onder dwangsom bepaald in de Nederlandse wet milieubeheer (Wm).

De Awb-regeling, die een bestuurlijke dwangsom betreft, is duidelijk beïnvloed door de Eenvormige Beneluxwet van 1980. Deze is dan weer gebaseerd op een Nederlandse wet uit 1934 en de bijhorende praktijkervaringen. Er bestaat dus omtrent de dwangsom een bijzonder rijke praktijkervaring. En de gerechtelijke en de bestuurlijke variant van het instrument blijken *qua* concept en werking erg gelijkaardig te zijn.

Artikel 8.6.1

Het is manifest zinloos een dwangsom op te leggen aan iemand die het niet in zijn macht heeft om te doen, of te doen doen (door eigen werknemers, door derden wier diensten hiertoe zijn ingehuurd), wat er moet worden gedaan.

Artikel 8.6.2

Of een dwangsom wordt vastgesteld op een bedrag ineens of op een bedrag per tijdseenheid of per inbreuk, is een keuze die te maken is in functie van het betrokken dossier. Strekt de dwangsom bijvoorbeeld tot uitvoering van een stakingsbevel inzake het rooien van een oude haag, is een bedrag ineens aangewezen. Strekt zij daarentegen tot de tijdige tenuitvoerlegging van de opheffing van een machtiging, is een bedrag per dag of per week laattijdigheid aangewezen. Betreft zij een regularisatiebevel strekkende tot het bijwerken van een mestboekhouding, kan een bedrag worden bepaald per vastgestelde onvolledigheid in de gegevensverwerking. *In deze is doelmatigheid richtinggevend.*

Twee parameters omkaderen de bevoegdheid tot het bepalen van de hoogte van het dwangsombedrag. De hoogte van het bedrag dat ineens, of per tijdseenheid of per inbreuk kan worden verbeurd, moet "in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden algemeen belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging" staan. De eerste parameter is het beschermde algemeen belang (mens en milieu). De tweede parameter is functioneel: de hoogte van het bedrag moet aangepast zijn aan de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Een aspect dat hier zeker een rol speelt, is de financiële draagkracht van degene aan wie de dwangsom wordt opgelegd. Een ander aspect is de inzet van het dossier vanuit het standpunt van deze persoon. Wat is bijvoorbeeld voor de overtreder aan wie een stakingsbevel onder dwangsom is gegeven de naleving van dit stakings-

bevel waard? Het bedrag van de dwangsom moet voldoende hoog zijn om tot naleving van de sanctie of de veiligheidsmaatregel te stimuleren.

Wanneer de dwangsom is bepaald als een bedrag per tijdseenheid of per inbreuk, kan het verbeurde bedrag beetje bij beetje oplopen. Vandaar de idee van een plafondbedrag. Deze idee is bijvoorbeeld aanwezig in de dwangsomregelingen bepaald in het Gerechtelijk Wetboek, de algemene wet bestuursrecht en, de wet milieubeheer (enkel in de laatste twee, zoals hier, als een verplichting).

Artikel 8.6.3

Een dwangsom strekt tot een tijdige en volledige uitvoering van de verplichting die in de betrokken sanctie of veiligheidsmaatregel is bepaald (artikel 8.6.1). Zij wordt dus verbeurd bij niet tijdige of onvolledige uitvoering van deze verplichting.

Artikel 8.6.4

Deze bepaling vormt een evidente toepassing van het accessoir karakter van de dwangsom.

Regularisatieplan

Dit onderdeel is geïnspireerd door de titel Saneringsprojecten van het *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995)* van de Commissie Bocken[64]. Het regularisatieplan betreft inbreuken op de milieuwetgeving die samenhangen met het gebruik van onaangepaste of onwettige installaties, processen of producten. Door het opstellen van een regularisatieplan wordt de overtreder ertoe gebracht om, onder toezicht van een bevoegd bestuursorgaan, op systematische wijze vast te stellen wat moet worden gedaan om de oorzaken van de inbreuken weg te nemen en om dit vervolgens te doen. Zowel voor de bestuurlijke afhandeling als voor de penale afhandeling van inbreuken, vormt dit instrument een zinvol hulpmiddel.

Artikel 8.6.5

Een regularisatieplan dient om de oorzaak van een inbreuk weg te nemen in de gevallen waar deze verband houdt met onaangepaste of onwettige installaties, processen of producten. De idee is meer bepaald om deze oorzaak op systematische wijze weg te werken. De idee van een regularisatieplan is dus *niet* om de gevolgen van een inbreuk geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken; het is geen instrument tot sanering van vervuiling. De reden waarom de term "saneringsproject" (Commissie Bocken) werd vervangen door de term "regularisatieplan" is dat de eerstgenoemde term, mede gelet op zijn gebruik in het bodemsaneringswetgeving, op dit punt misverstand in de hand kon werken. Omdat een regularisatieplan verband houdt met problematische installaties, processen of producten, ligt het toepassingspotentieel van het instrument voornamelijk in het domein van de milieuhygiënische wetgeving (versus wetgeving inzake natuurbeheer).

De verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan kan worden opgelegd in een rechtelijke uitspraak ingevolge een strafvervolging. De formulering "een rechterlijke uitspraak ingevolge een strafvervolging" impliceert dat er niet noodzakelijk een veroordeling moet zijn opdat de rechter tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan zou kunnen verplichten.

Met de mogelijkheid om ook in het penale afhandelingsspoor een beroep te doen op het regularisatieplan, sluiten we aan bij twee facetten van het milieustrafrecht en de rechtspraak dienaangaande. Een eerste facet raakt aan het strafrechtelijke sanctie-arsenaal. In het milieustrafrecht bestaan sedert decennia sancties die het herstel in de vorige staat beogen. Deze sanctie krijgt een prominente plaats in het tekstvoorstel. Een probleem met deze sanctie in milieudossiers is dat de strafrechter in regel de deskundigheid ontbeert om er een precieze inhoud aan te geven en dat het zijn taak niet is om de uitvoering ervan op te volgen. Het tweede facet waarbij wordt aangesloten, is de mogelijkheid van de strafrechter om het probatie-uitstel te gebruiken[65]. Ook in dit kader kan een regularisatieplan nuttig zijn.

64 Artikelen 7.5.1 tot 7.5.4 Voorontwerp decreet milieubeleid, toegelicht in H. BOCKEN, *Titel Saneringsprojecten*, in *Voorontwerp decreet milieubeleid (1995),* 814 – 816.

65 Zie b.v. M. FAURE, "Het probatie-uitstel in milieustrafzaken" (noot bij Corr. Brugge, 15 oktober 1986), *Rechtskundig Weekblad*, 1988-89, 303 – 305.

De mogelijkheid om te verplichten tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan wordt beperkt tot de strafrechter. De formule raakt aan het delicate evenwicht tussen rechter en bestuur. Anders dan ten opzichte van de strafrechter, zijn er ten opzichte van de burgerlijke rechter onvoldoende (rechtshistorische, systeemeigen) redenen om het regularisatieplan in te voegen.

Artikel 8.6.6

Dit artikel betreft de inhoud van een regularisatieplan.

We herinneren aan artikel 8.1.1 van deze titel. De inbreuken in kwestie kunnen betrekking hebben op decretale bepalingen en bepalingen uit uitvoeringsbesluiten maar ook, in voorkomend geval, op machtigingsvoorwaarden en bepalingen vervat in Europese verordeningen.

Het is geen toeval dat geen gewag wordt gemaakt van middelen om de gevolgen van de inbreuk geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken. Het regularisatieplan is niet bedoeld als saneringsproject. Het bestrijdt structurele oorzaken van inbreuken.

De term “termijnen” wijst erop dat het niet volstaat één globale uitvoeringstermijn te vermelden. De idee is dat er in het plan een tijdspad zou worden uitgewerkt, met deeltermijnen voor de realisatie van de te nemen maatregelen. De termijnen moeten realistisch zijn; zij moeten daadwerkelijk toestaan het nodige te doen (“kunnen” worden genomen).

Artikel 8.6.7

Het opstellen van een ontwerp van regularisatieplan gebeurt in ieder geval op kosten van de overtreder.

De overtreder kan zelf een ontwerp opstellen. Hij kan er ook voor kiezen dit te laten doen door deskundige derden. Het is ook mogelijk dat door de rechter of het bevoegde bestuursorgaan wordt opgelegd dat het ontwerp zou worden opgesteld door of onder toezicht van erkende deskundigen. Ongeacht de concrete formule, kan ervan worden uitgegaan dat de overtreder bij het uitwerken van het ontwerp zal betrokken zijn. Hij kan dus zijn technische kennis van de betrokken installaties, processen en producten ten volle laten gelden. Dit zal wellicht meebrengen dat de kostprijs van de te nemen maatregelen lager zal liggen dan het geval zou zijn geweest bij eenzijdig opgelegde maatregelen.

Indien een bestuursorgaan de competentie in huis heeft om een machtiging te verlenen, moet het in staat zijn om een regularisatieplan op te volgen inzake inbreuken die geleid hebben tot de schorsing van deze machtiging.

Wanneer de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan is opgelegd door de rechter, moet het ontwerp van regularisatieplan worden voorgelegd aan het gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving (in de huidige stand van zaken de afdeling Milieu-inspectie).

De controle van het bevoegde bestuursorgaan over het ontwerp van regularisatieplan betreft de vraag of dit ontwerp inderdaad de gegevens bevat die het gezien artikel 8.6.6 moet bevatten. Indien het ontwerp geen goede beschrijving geeft van de oorzaken van de inbreuk, of de concreet te nemen maatregelen verkeerd inschat, of een tijdspad voorstelt dat onhaalbaar is, beantwoordt het ontwerp niet aan de vereisten bepaald in artikel 8.6.6.

Artikel 8.6.8

De idee om het regularisatieplan waarvoor een conformiteitsattest is uitgereikt te laten ondertekenen door de overtreder, is overgenomen uit het voorstel van de Commissie Bocken. Aldus verbindt deze zich ertoe het project uit te voeren (Bocken (1992), 816).

Het is aangewezen melding te maken van het regularisatieplan in het milieubeleidsregister. Zo kan iedere toezichthouder gemakkelijk het bestaan ervan op het spoor komen. Hetzelfde geldt voor andere bestuursorganen die niet tot het opstellen en uitvoeren van het plan zouden hebben verplicht maar wel handhavingsbevoegdheid dragen (bijvoorbeeld het college van burgemeester en schepenen dat de vergunning verleende).

Wanneer tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan is verplicht door de rechter, worden het plan en het conformiteitsattest meegedeeld

aan de rechtbank om bij het strafdossier te worden gevoegd.

Artikel 8.6.9

Dit artikel behoeft geen nadere commentaar.

Stilleggingsplan

Het stilleggingsplan is een uitvoeringsinstrument waarvan de functie nog meer specifiek is dan deze van het regularisatieplan. Het instrument betreft uitsluitend situaties waar moet worden overgegaan tot de tijdelijke of definitieve stillegging van inrichtingen en activiteiten, en meer bepaald deze waar de stillegging aspecten omvat die in milieutechnisch opzicht delicaat, complex of potentieel problematisch zijn. Het beoogt een systematische aanpak van de stillegging zodat deze op bevredigende wijze kan verlopen: veilig, met een wettige eindbestemming voor voorraden en afvalstoffen (inzonderheid voorraden van stoffen die een gevaar inhouden voor mens en leefmilieu en probleemafvalstoffen) en, in voorkomend geval, op een dergelijke wijze dat de basis is gelegd voor een goede naleving van nazorgverplichtingen.

Rechtshistorisch gezien, zijn aanzetten tot dit uitvoeringsinstrument terug te vinden in de wetgeving inzake ioniserende stralingen (Algemeen reglement 1963) en pesticiden. Een bekommernis die hierbij steeds blijkt, is zekerheid dat bij de opruiming van probleemstoffen en probleemvoorraden wettige eindoplossingen (terug op de markt brengen, heraanwending, verwijdering enzovoort) tot stand komen en dat een en ander in bevredigende omstandigheden wordt georganiseerd. In één toepassingsgeval moest een verantwoordelijke worden aangewezen voor diverse aspecten van de stillegging. Ook uit een analyse van de rechtspraak blijkt bij stillegging een nood inzake de systematische aanpak van bepaalde aspecten, voornamelijk de verwijdering van afvalstoffen en een correcte opruiming van problematische voorraden (ontvlambare en ontplofbare producten, stoffen die bodemverontreiniging kunnen veroorzaken enzovoort).

De verwachting is dat het instrument vooral toepassing kan vinden in het beleid inzake milieuhygiëne. Toepassingen in het domein van het natuurbeheer zijn echter niet uit te sluiten.

Artikel 8.6.10

De begrippen “inrichting” en “activiteit” zijn basisbegrippen. Ze zijn gedefinieerd in de algemene begrippenlijst van het decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid. “Inrichtingen” zijn “onder meer bedrijven, werkplaatsen, opslagplaatsen, installaties, machines en toestellen” (artikel 1.1.2, §1, 9°, decreet, zoals gewijzigd door het decreet van 6 februari 2004). “Activiteiten” zijn “werken en handelingen, al dan niet uitgevoerd met behulp van inrichtingen” (artikel 1.1.2, §1, 10°, decreet, zoals gewijzigd door het decreet van 6 februari 2004).

Zoals het geval is voor het regularisatieplan, kan een verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een stilleggingsplan onder meer worden opgelegd in een rechterlijke uitspraak inzake een strafvervolging. Voor commentaar bij deze bepaling, verwijzen we naar de commentaar bij de parallelbepaling in het onderdeel gewijd aan het regularisatiebevel.

Een voorbeeld van een regularisatiebevel waar de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een stilleggingsplan nuttig kan zijn, is het stilleggen van een onvergunde inrichting. In het geval van de schorsing van een machtiging kan een stilleggingsplan in twee deeletappes van nut zijn: het tijdelijk stilleggen van (dat deel van) de betrokken inrichting of activiteit waarop de geschorste machtiging betrekking heeft en het definitief stilleggen van een inrichting of activiteit als doel van de schorsing. Wat veiligheidsmaatregelen betreft, is het stilleggingsplan bijvoorbeeld nuttig bij de *shut down* van een installatie, een operatie die onmiskenbaar extra risico’s kan veroorzaken.

Artikel 8.6.11

Voor commentaar bij de term “termijnen” in punt 4°, verwijzen wij naar de parallelbepaling inzake het regularisatiebevel.

Artikel 8.6.12

Deze bepaling behoeft geen commentaar.

Hoofdstuk VII: Financiële aspecten

Dossiertaksen (artikelen 8.7.1 tot 8.7.3)

De bepalingen inzake de dossiertaks zijn in belangrijke mate geïnspireerd door de desbetreffende bepalingen in de titel *Bronnenbeheersing* (artikelen 5.4.6.1 tot 5.4.6.3 titel *Bronnenbeheersing*), die zelf geïnspireerd zijn door de desbetreffende regeling in het Milieuvergunningsdecreet 1985. Tenzij wat betreft de dossiertaks verschuldigd door derden-belanghebbenden en het bewijs van de betaling, behoeven deze bepalingen geen nadere toelichting.

Derden-belanghebbenden die een verzoek tot onderzoek indienen en, in voorkomend geval, een beroep indienen tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek, moeten een dossiertaks betalen die, in alle relativiteit, vrij hoog ligt. Hier is bewust voor gekozen. Het bedrag van de taks moet een stimulans vormen tot een doordacht en zorgvuldig gebruik van het verzoek tot onderzoek.

Wat het bewijs van betaling van de dossiertaks betreft, wordt rekening gehouden met de huidige technische realiteiten. Het verrichten van stortingen via zogenaamde *selfbanking* is de laatste jaren een veralgemeende praktijk geworden. Het feit dat de vereiste infrastructuur dag en nacht toegankelijk is, contrasteert scherp met de beperkte openingsuren van bankinstellingen. Het is aangewezen om de wetgeving aan te passen aan deze nieuwe mogelijkheden.

Invorderen van bedragen verschuldigd aan het bestuur

Bedragen die in toepassing van deze titel aan het bestuur verschuldigd kunnen zijn, zijn de volgende:

– dwangsommen verbeurd in het kader van een regularisatiebevel;

– dwangsommen verbeurd in het kader van een stakingsbevel;

– kosten verschuldigd in het kader van de toepassing van bestuursdwang;

– dwangsommen verbeurd in het kader van een opheffing;

– bestuurlijke geldboeten;

– voordeelontnemingen;

– bestuurlijke transactiebedragen;

– kosten verschuldigd naar aanleiding van veiligheidsmaatregelen.

Enkel inzake bestuurlijke transactiebedragen stelt de vraag naar invordering zich niet. Bestuurlijke transactiesommen worden immers per definitie vrijwillig betaald. Voor de overige bedragen, moet er worden voorzien in een regeling.

Artikel 8.7.4

De bedragen die aan het bestuur verschuldigd zijn op grond van deze titel komen toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de betrokken beschikking heeft gegeven. Indien het bedrag verschuldigd is op grond van een beschikking die in beroep is gegeven, is deze rechtspersoon de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat in beroep besliste. De achterliggende idee is dat de baten van een beschikking toekomen aan wie de last en verantwoordelijkheid draagt voor het geven van deze beschikking.

Is de rechtspersoon in kwestie het Vlaamse Gewest, dan worden de verschuldigde bedragen gestort aan het MINA-fonds. Bedragen verschuldigd aan functioneel gedecentraliseerde gewestdiensten zoals de Openbare Afvalstoffenmaatschappij en de Vlaamse Landmaatschappij volgen dus de algemene regel en komen toe aan deze rechtspersonen. Noteer dat het MINA-fonds, luidens de voorgestelde wijzigingsbepaling van het desbetreffende decreet, zou instaan voor de prefinanciering van bestuurs-

dwang uitgeoefend door bestuursorganen van het Vlaamse Gewest.

Artikel 8.7.5

Voorafgaandelijk aan de invordering is er vanzelfsprekend de mogelijkheid tot inning door gewillige betaling.

Deze bepaling betreft de invordering van verschuldigde bedragen. De voorgestelde regeling beantwoordt aan wat gebruikelijk is in deze materie en behoeft slechts beperkte commentaar. Zij doet geen afbreuk aan de gemeenrechtelijke bepalingen tot invordering van bedragen verschuldigd aan gemeenten en provincies.

Invordering is een bevoegdheid van het bestuursorgaan dat de betrokken beschikking heeft gegeven of van de rechtspersoon waartoe het behoort. De beslissing tot invordering is een discretionaire beslissing ("kunnen"). Er moet met andere woorden een aparte beslissing in die zin worden genomen. Hierbij weze opgemerkt dat het voor de geloofwaardigheid van het sanctioneringsbeleid bijzonder belangrijk is dat effectief tot invordering zou worden overgaan. Waartoe dient het anders dwangsommen op te leggen, geldboeten uit te spreken, en bestuursdwang aan te zeggen?

In §2, eerste lid, is er sprake van "bij deurwaardersexploot betekenen". Uit deze bewoordingen blijkt dat de term "betekenen" hier, anders dan elders in deze titel, niet is gebruikt in de zin van "het verzenden bij te post aangetekende brief" (artikel 1.1.2, §1, decreet Algemene bepalingen milieubeleid zoals gewijzigd door dit tekstvoorstel).

Artikel 8.7.6

Deze bepaling is geïnspireerd door analoge bepalingen in de dwangsomregeling van het Gerechtelijk Wetboek, de algemene wet bestuursrecht (Nederland) en de wet milieubeheer (eveneens Nederland). Ze is belangrijk voor een goede werking van de dwangsom. De verjaring, zes maanden na verbeurte, van de bevoegdheid om over te gaan tot invordering van de verbeurde dwangsom belet dat degene die de dwangsom heeft opgelegd een financieel belang zou hebben bij het voortduren van de inbreuk.

Hoofdstuk VIII: Handhavingscollege

Er is voor dit hoofdstuk inspiratie gezocht in de Brusselse milieuwetgeving. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het een college van onafhankelijke deskundigen, Milieucollege genaamd, dat bevoegd is voor het behandelen van beroepen inzake alle bestuurlijke sancties, bestuurlijke geldboeten inbegrepen (Handhavingsordonnantie 1999 zoals gewijzigd in 2001).

Wat betreft de verdere uitwerking in uitvoeringsbesluiten, kan worden aangesloten bij de visie die de SERV vertolkt in zijn advies van 12 november 2003. Deze beroepsinstantie moet volledig ingebed word in de administratie, er onafhankelijk van kunnen opereren en bemand worden met zowel technisch als juridisch geschoolden.

Het voorliggende tekstvoorstel staat de uitwerking van deze visie op geen enkele manier in de weg. Zo zegt het huidige artikel 8.8.2 niets over de samenstelling van het college.

De reden waarom wordt voorgesteld een Handhavingscollege op te richten, ligt voornamelijk in de omvang van de taken inzake bestuurlijke sanctionering op beroepsniveau. Het sanctioneringsinstrumentarium is aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van het huidige instrumentarium. Het is ook meer complex, onder meer door de mogelijkheid tot combinatie met uitvoeringsinstrumenten. Het toepassingspotentieel van dit sanctioneringsinstrumentarium is een veelvoud van het toepassingspotentieel van het huidige bestuurlijke instrumentarium, al was het maar wegens het feit dat het voorliggende tekstvoorstel ook het beleidsdomein natuurbeheer betreft. Het werkvolume op beroepsniveau zal met dit tekstvoorstel dan ook aanzienlijk toenemen. Omdat het zeker is dat de bevoegdheid tot het opleggen van sancties in eerste aanleg in belangrijke mate zal worden ingevuld door ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en van gewestelijke functioneel gedecentraliseerde besturen, is binnen de bestaande structuren de enige mogelijkheid tot invulling van het beroepsechelon de Vlaamse Regering. Deze bevoegdheidstoewijzing leidt normaal gesproken door delegatie tot een taakuitoefening door de minister. Een gespecialiseerd college kan een alternatief bieden dat welkom is gezien de omvang en de techniciteit van het takenpakket. Wat de bestuurlijke geldboeten betreft, is de onafhankelijkheid van een dergelijk college een speci-

fiek pluspunt. Het is delicaat om de Vlaamse Regering (de bevoegde minister) een sleutelrol te geven in het opleggen van punitieve sancties.

Artikel 8.8.1

Dit artikel bepaalt dat er een Handhavingscollege wordt opgericht en geeft een overzicht van de taken van dit college.

Wanneer een beroep in behandeling wordt genomen, is het dossier in zijn geheel aanhangig bij het college. Wanneer dus bijvoorbeeld de overtreder uitsluitend beroep instelt tegen een bepaald onderdeel van de beschikking die in eerste aanleg werd gegeven, zoals de duur van de termijn of de modaliteiten van de dwangsom, is de bevoegdheid van het college niet beperkt tot dit facet. Het beroep hogerop in de bestuurskolom is bestuursrechtelijk gezien in beginsel steeds een beroep dat het dossier in volledigheid op het hoger echelon brengt.

Het college kan de bestreden beslissing hervormen. Zo kan het deelaspecten van de bestreden beslissing wijzigen. Het kan ook beslissen dat in het bestreden besluit ten onrechte een sanctie is opgelegd. Wanneer dus een beroep is ingesteld tegen een bestuurlijke geldboete, kan het Handhavingscollege bijvoorbeeld beslissen dat aan de betrokkene ten onrechte een boete werd opgelegd, of de boete verminderen, maar ook de boete vermeerderen.

Het college kan de bestreden beschikking ambtshalve intrekken. Dit kan nodig zijn indien bijvoorbeeld de beschikking een regularisatiebevel betreft en zij werd genomen op een tijdstip waarop er reeds aanzegging van bestuursdwang was gebeurd (strijdigheid met artikel 8.4.4). Dit kan ook het geval zijn doordat de beschikking is gegeven op een tijdstip waarop het bestuursorgaan, door de werking van een vervaltermijn, niet langer hiertoe bevoegd was. Omdat een onwettige bestuurshandeling in weerwil van haar onwettigheid bestaat en rechtsgevolgen kan ressorteren ("privilège du préalable"), is het met het oog op de rechtszekerheid nuttig dat aan het bestaan van de beschikking een einde kan worden gemaakt.

Tot de beslissing over de samenstelling en oprichting van het handhavingscollege neemt de Vlaamse regering, meer bepaald de Vlaamse minister voor leefmilieu, deze bevoegdheid op zich.

Artikel 8.8.2

Dit artikel betreft de samenstelling van het Handhavingscollege en bepaalt dat het college over een permanent secretariaat beschikt dat zijn werking ondersteunt.

De samenstelling van het Handhavingscollege moet nader worden bepaald bij het maken van de desbetreffende beleidskeuze. Een samenstelling deels uit juristen en deels uit "technici" zou alleszins wenselijk zijn (wellicht best op 50% - 50% basis). De technici moeten beschikken over relevante deskundigheid (zie onder meer bijzondere techniciteit mestwetgeving, aparte deskundigheid inzake natuurbeheer enzovoort). De juristen moeten deskundig zijn in het milieurecht maar er moet bij deze collegeleden ook deskundigheid voorradig zijn inzake de technische aspecten van een degelijke rechtsbescherming (onder meer bewijs). In het Brusselse Milieucollege zijn de collegeleden externen. Het is niet onmiddellijk duidelijk of deze formule geschikt is voor een Vlaams Handhavingscollege. Het takenpakket vervat in de wetgeving en de schaal van het gewest zijn duidelijk groter dan het geval is voor Brussel.

Een degelijk bemand en goed uitgerust permanent secretariaat is onmisbaar voor de werking van een college.

Artikel 8.8.3

Met het oog op een volledig onderzoek van het dossier, is het belangrijk dat het Handhavingscollege telkens het dit wenst de betrokken partijen kan oproepen om ze te horen. Vanzelfsprekend mogen deze partijen zich hierbij laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman van hun keuze.

De overtreder, iedere andere sanctie-adressaat (bijvoorbeeld een belanghebbende aan wie bestuursdwang werd aangezegd), en het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing nam, hebben het recht gehoord te worden indien zij er tijdig om verzoe-

ken. Tijdig is alleszins een verzoek geformuleerd in het beroepsschrift (overtreder en iedere andere sanctie-adressaat).

Wanneer het college één partij hoort, hoort het ook de andere partijen. Het horen van één of meer partijen met uitsluiting van anderen zou niet in overeenstemming zijn met een zorgvuldig onderzoek van het dossier.

Wanneer het college de partijen hoort, kan het ter wille van een goede dossierbehandeling aangewezen zijn de betekeningstermijn die van toepassing is met vijftien dagen te verlengen.

Artikel 8.8.4

Deze bepaling behoeft geen nadere commentaar.

HOOFDSTUK III

Inwerkingtreding

Artikel 6

Dit decreet treedt in werking de eerste dag van de vierde maand na zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Aldus wordt tegemoetgekomen aan de nood tot tijd voor het uitwerken van een aantal onontbeerlijke uitvoeringsbesluiten, inzonderheid inzake de aanduiding van toezichthouders en hun onderlinge taakverdeling en inzake de oprichting en werking van het Handhavingscollege.

Vera DUA

Rudi DAEMS

_____

VOORSTEL VAN DECREET

INHOUD

Blz.

Hoofdstuk I: Inleidende bepaling 125

Hoofdstuk II: Wijziging en aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid 125

Hoofdstuk I: Inleidende bepalingen 126
Afdeling 1: Definities en toepassingsgebied 126
Afdeling 2: Aspecten van het handhavingsbeleid 126

Hoofdstuk II: Toezicht 127

Hoofdstuk III: Strafrechtelijke afhandeling 130
Afdeling 1: Algemene bepalingen 130
Afdeling 2: Materiële strafbepalingen 131
Afdeling 3: Bijkomende straffen 132
Afdeling 4: Maatregelen 133
Afdeling 5: Dwangsom en uitvoering 133

Hoofdstuk IV: Bestuurlijke afhandeling 134
Afdeling 1: Algemene bepalingen 134
Afdeling 2: Regularisatiebevel 136
Afdeling 3: Stakingsbevel 138
Afdeling 4: Bestuursdwang 140
Afdeling 5: Schorsing en opheffing van machtigingen 143
Afdeling 6: Vermogenssancties 147
Afdeling 7: Bestuurlijke transactie 150

Hoofdstuk V: Veiligheidsmaatregelen 152
Afdeling 1: Basisbepalingen 152
Afdeling 2: Procedure voor het nemen van veiligheidsmaatregelen 153
Afdeling 3: Wijziging en opheffing van veiligheidsmaatregelen 153

Hoofdstuk VI: Uitvoeringsinstrumenten 154
Afdeling 1: Bestuurlijke dwangsom 154
Afdeling 2: Regularisatieplan 155
Afdeling 3: Stilleggingsplan 156

Hoofdstuk VII: Financiële aspecten 157
Afdeling 1: Dossiertaksen 157
Afdeling 2: Invorderen van bedragen verschuldigd aan het bestuur 158

Hoofdstuk VIII: Handhavingscollege 158

Hoofdstuk III: Inwerkingtreding 160

VOORSTEL VAN DECREET

HOOFDSTUK I

Inleidende bepaling

Artikel 1

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

HOOFDSTUK II

Wijziging en aanvulling van het decreet
van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 2

Aan artikel 1.1.2, §1, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2002 en 6 februari 2004, worden een 16° tot 33° toegevoegd, die luiden als volgt;

16° beschikking: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling die niet van algemene strekking is, met inbegrip van de inwilliging en afwijzing van een aanvraag daartoe;

17° machtiging: begunstigende beschikking verleend op aanvraag waarbij een uitzondering wordt gemaakt op een algemeen verbod, zoals onder meer een vergunning en een erkenning;

18° machtigingscriteria: beslissingscriteria, bepaald bij wettelijk voorschrift, die het bevoegde bestuursorgaan moet hanteren bij de beoordeling van een aanvraag tot machtiging;

19° machtigingsvoorwaarde: voorschrift dat in een machtiging is bepaald en dat moet worden nageleefd bij het gebruik van de machtiging, zoals onder meer een vergunningsvoorwaarde en een bijzondere erkenningsvoorwaarde;

20° machtiginghouder: de persoon of personen aan wie een machtiging is uitgereikt of overgedragen conform de desbetreffende bepalingen;

21° betekening: het verzenden bij ter post aangetekende brief;

22° ontvangstbewijs: de schriftelijke bevestiging van ontvangst van een zending, getekend door de geadresseerde of zijn gemachtigde;

23° dag: kalenderdag;

24° definitieve beslissing: beslissing waartegen geen administratief beroep of verzoek tot heroverweging mogelijk is;

25° toezichthouder: iedere ambtenaar en andere natuurlijke persoon die krachtens dit decreet is belast met een bepaalde toezichtsopdracht en die met het oog op de uitvoering van deze opdracht beschikt over toezichtrechten;

26° hulptoezichthouder: iedere persoon die krachtens dit decreet is belast met een bepaalde toezichtsopdracht en hiertoe erkend is, maar die met het oog op de uitvoering van deze opdracht niet beschikt over toezichtrechten;

27° toezichtsopdracht: taak toegewezen krachtens dit decreet strekkende tot het toezien op de naleving van bepaalde milieuwetgeving;

28° inbreuk: een feit dat in strijd is met één of meer wettelijke voorschriften die worden gehandhaafd met toepassing van titel VIII van dit decreet;

29° bestuurlijke sanctie: een verplichting of maatregel die door een bestuursorgaan bij beschikking kan worden opgelegd wegens een inbreuk;

30° probleemverhelpende sanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het beëindigen van een inbreuk, het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van zijn gevolgen en het voorkomen van herhaling ervan;

31° bestuurlijke straf: een bestuurlijke sanctie die strekt tot leedtoevoeging;

32° veiligheidsmaatregel: een verplichting of maatregel die door een bestuursorgaan bij besluit of beschikking kan worden opgelegd wegens een ernstig risico voor mens of leefmilieu of de dreiging van een dergelijk risico;

33° MINA-fonds: het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu, opgericht bij decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het fonds voor preventie en sanering inzake leefmilieu en natuur als gewestdienst met afzonderlijk beheer.”.

Artikel 3

In titel III van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° artikel 3.1.2, 3°, wordt opgeheven;

2° in artikelen 3.4.1, §2, en 3.4.2, §3, en 3.4.3, §2, wordt het woord “controle-ambtenaren” vervangen door het woord “toezichthouders”;

3° in artikelen 3.7.1, §1, en 3.7.1, §3, wordt het woord “controle-ambtenaar” vervangen door het woord “toezichthouder”;

4° artikelen 3.8.1, 3.8.2 en 3.8.3 worden opgeheven.

Artikel 4

In titel IV van hetzelfde decreet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° artikel 4.1.1, §1, 15°, wordt opgeheven;

2° artikel 4.1.1, §1, 16°, wordt opgeheven;

3° artikel 4.1.1, §1, 17°, wordt opgeheven;

4° artikelen 4.7.1 en 4.7.2 worden opgeheven.

Artikel 5

In hetzelfde decreet wordt een titel VIII, bestaande uit de artikelen 8.1.1 tot 8.8.4 ingevoegd, die luidt als volgt:

“TITEL VIII

Handhaving en veiligheidsmaatregelen

HOOFDSTUK I

Inleidende bepalingen

AFDELING 1

Definities en toepassingsgebied

Artikel 8.1.1

Deze titel is van toepassing op de handhaving van dit decreet, zijn uitvoeringsbesluiten, en de machtigingen die krachtens deze wetgeving zijn verleend. Hij is ook van toepassing op de handhaving van wat bij of krachtens andere wetten en decreten is bepaald, voorzover deze wetten en decreten hierin voorzien.

Deze titel is eveneens van toepassing op de handhaving van de door de Vlaamse Regering aangewezen EG-verordeningen.

Artikel 8.1.2

In deze titel wordt verstaan onder derde-belanghebbende: elke persoon die ten gevolge van de inbreuk rechtstreeks nadeel kan ondervinden, en elke rechtspersoon die zich de bescherming van het leefmilieu statutair tot doel heeft gesteld, ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid bezit en in zijn statuten het grondgebied heeft omschreven tot waar zijn bedrijvigheid zich uitstrekt.

AFDELING 2

Aspecten van het handhavingsbeleid

Artikel 8.1.3

Het Vlaamse Gewest is bevoegd voor het toezicht op de ingedeelde inrichtingen van de eerste klasse.

De gemeente is bevoegd voor het toezicht op de ingedeelde inrichtingen van de tweede en derde klasse. Onverminderd het eerste lid is de gemeente ook bevoegd voor het toezicht op de vergunnings-

plicht van een ingedeelde inrichting en de uitvoering van technische controles bij een ingedeelde inrichting van de eerste klasse.

Artikel 8.1.4

Jaarlijks stelt het centrale gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving een gewestelijk handhavingsprogramma op. Het programma bepaalt voor het navolgende kalenderjaar de handhavingsacties die worden uitgevoerd door het Vlaamse Gewest en door de provincies en gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang.

De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de vaststelling van het programma.

Jaarlijks stelt iedere gemeente dienaangaande een gemeentelijk handhavingsprogramma op. Het programma bepaalt voor het navolgende kalenderjaar de handhavingsacties die de gemeente zal uitvoeren. Het programma mag worden opgenomen in het milieujaarprogramma, zoals bedoeld in artikel 2.1.25. Een kopie van het programma wordt overgemaakt aan het bestuur belast met de supervisie.

De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast met betrekking tot de vaststelling en inhoud van het programma en met betrekking tot de beoordeling die aan de uitvoering ervan wordt gegeven in het kader van de supervisie.

Artikel 8.1.5

Het centrale gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving is tevens belast met de supervisie. De supervisie ziet toe op de overeenstemming van de uitoefening van de handhavingsbevoegdheden met het gewestelijke handhavingsprogramma en met de gemeentelijke handhavingsprogramma's. Ze gaat tevens de werking van de regelgeving na en deelt gebreken in de regelgeving en haar werking mee aan de Vlaamse Regering. Ze treedt eveneens op in de plaats van de gemeente als deze haar toezicht niet vervult.

Artikel 8.1.6

De handhaving gebeurt mede met behulp van monsters, metingen en beproevingen.

De monsters worden ontleed in hiertoe erkende laboratoria. De Vlaamse Regering bepaalt de criteria voor de erkenning van de laboratoria en kan tevens voorwaarden bepalen waaraan bij het gebruik van de erkenning moet worden voldaan.

De Vlaamse Regering kan bepalen dat de metingen en beproevingen door erkende deskundigen moeten gebeuren. In voorkomend geval, bepaalt de Vlaamse Regering de criteria voor de erkenning van deze deskundigen. Zij kan tevens de voorwaarden bepalen waaraan bij het gebruik van de erkenning moeten worden voldaan.

HOOFDSTUK II

Toezicht

Artikel 8.2.1

Toezichthouders zijn :

1° ambtenaren en contractuele personeelsleden als zodanig aangewezen door de Vlaamse Regering;

2° ambtenaren en contractuele personeelsleden als zodanig aangewezen door de bestendige deputatie van een provincieraad;

3° ambtenaren en contractuele personeelsleden als zodanig aangewezen door de gemeente, in dienst van de eigen gemeente, een intergemeentelijke vereniging of de politiezone waar de gemeente deel van uitmaakt;

4° de burgemeester wat betreft de vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten die zonder vergunning worden geëxploiteerd;

5° inzake natuurbehoud, privé-wachters als zodanig aangewezen door de Vlaamse Regering.

Contractuele personeelsleden en privé-wachters kunnen enkel toezichthouder zijn mits zij beëdigd werden. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaronder de bestendige deputatie van een provincieraad en een college van burgemeester en schepenen ambtenaren en contractuele personeelsleden als toezichthouder kunnen aanwijzen.

Desnoods in afwijking van de voorwaarden van het eerste lid, 3°, en van het derde lid kan de gemeente een waarnemend toezichthouder aanstellen voor een termijn van maximaal één jaar, zolang de toezichthouder bedoeld in het eerste lid, 3°, verhinderd is of zijn functie vacant is.

Binnen de perken van de begrotingskredieten kan de Vlaamse regering (ook financiële) steun verlenen aan de gemeenten voor de opleiding en vorming van gemeentelijke toezichthoudende ambtenaren. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden en nadere regels hiervoor.

De Vlaamse Regering kan bepalen dat privé-wachters moeten beschikken over een erkenning als toezichthouder. In voorkomend geval bepaalt de Vlaamse Regering de erkenningscriteria en de erkenningsvoorwaarden.

Artikel 8.2.2

De Vlaamse Regering bepaalt de toezichtsopdracht van de verschillende categorieën toezichthouders en hulptoezichthouders.

Artikel 8.2.3

In voorkomend geval, voeren een toezichthouder en een hulptoezichthouder hun toezichtsopdracht uit rekening houdend met het toepasselijke handhavingsprogramma.

Artikel 8.2.4

Bij de uitoefening van zijn toezichtsopdracht draagt iedere toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuur onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.

Een toezichthouder toont zijn legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds.

Het legitimatiebewijs bevat een foto van de toezichthouder en vermeldt in ieder geval diens naam en hoedanigheid. Het model van het legitimatiebewijs wordt vastgesteld door de minister.

Artikel 8.2.5

Een toezichthouder kan bij het uitvoeren van zijn toezichtsopdracht elk onderzoek instellen, alle inlichtingen inwinnen en elke controle uitoefenen voorzover hierbij geen afbreuk wordt gedaan aan rechten en vrijheden.

Artikel 8.2.6

De toezichtsrechten die iedere toezichthouder toekomen, zijn de volgende :

1° het toegangsrecht bepaald in artikel 8.2.8;

2° het recht op inzage en kopie van zakelijke gegevens bepaald in artikel 8.2.9;

3° het onderzoeksrecht van zaken, inclusief het monsternemings- en metingsrecht, bepaald in artikel 8.2.10;

4° het onderzoeksrecht van voertuigen bepaald in artikel 8.2.11;

5° het recht op ondersteuning door deskundigen bepaald in artikel 8.2.12.

Wanneer de Vlaamse Regering de toezichtsopdracht van een categorie toezichthouders bepaalt, kan zij deze toezichthouders één of meer van de toezichtsrechten ontzeggen.

Artikel 8.2.7

Een toezichthouder maakt van zijn toezichtsrechten slechts gebruik voorzover dat redelijkerwijs nuttig kan zijn voor de vervulling van zijn toezichtsopdracht.

Eenieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn toezichtsrechten.

Artikel 8.2.8

Een toezichthouder mag te allen tijde, met medeneming van het benodigde materiaal, elke plaats betreden.

Een toezichthouder mag echter geen bewoonde lokalen betreden zonder toestemming van de bewoner.

Artikel 8.2.9

Een toezichthouder mag inzage vorderen van alle zakelijke documenten en andere zakelijke informatiedragers. Hiertoe mag hij zich deze informatiedragers laten overleggen op de plaats die hij aanwijst.

Hij mag zich van alle zakelijke documenten en andere zakelijke informatiedragers kosteloos een kopie laten verstrekken of er zelf een kopie van nemen. Wanneer kopiëren niet mogelijk is, mag hij deze informatiedragers tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs behouden of meenemen voor de tijd die vereist is voor het volbrengen van zijn opdracht.

Artikel 8.2.10

§1. Een toezichthouder mag zaken onderzoeken of laten onderzoeken. Hij mag ze onder meer beproeven of laten beproeven, er monsters van nemen of laten nemen en ze meten of laten meten. Hij mag daartoe verpakkingen openen of laten openen.

Indien het onderzoek niet ter plaatse kan geschieden, mag hij de zaken tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs meenemen voor de tijd die voor dit doel vereist is.

§2. Een toezichthouder mag de technische middelen om de monsterneming of meting uit te voeren kosteloos opvorderen van de houder van de te onderzoeken zaken.

Een monsterneming en een meting gebeuren op een zodanige wijze dat zij beantwoorden aan de voorwaarden inzake representativiteit, kwaliteit en kwantiteit die noodzakelijk zijn voor een goede analyse en beoordeling ervan.

Artikel 8.2.11

Een toezichthouder mag vervoermiddelen en hun lading onderzoeken of laten onderzoeken.

Hij mag van de bestuurder van een vervoermiddel inzage vorderen van de wettelijk voorgeschreven documenten.

Met het oog op het uitoefenen van deze onderzoeken mag hij van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats brengt.

Artikel 8.2.12

Bij de uitoefening van zijn toezichtsrechten mag een toezichthouder zich laten ondersteunen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen op grond van hun deskundigheid.

Artikel 8.2.13

Wanneer een toezichthouder vaststelt dat een inbreuk dreigt op te treden, kan hij raadgevingen geven die hij nuttig acht om zulks te voorkomen.

Artikel 8.2.14

§1. Bij de vaststelling van een misdrijf stelt een toezichthouder een proces-verbaal op dat hij onverwijld bezorgt aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wiens rechtsgebied het misdrijf is gepleegd.

In voorkomend geval, bezorgt de toezichthouder onverwijld een kopie van het proces-verbaal aan:

1° het bestuur belast met de supervisie;

2° de overheid die in eerste aanleg bevoegd is om de machtiging te verlenen;

3° de overheid waarbij de aanmelding moest gebeuren;

4° de ambtenaar die bevoegd is om een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen.

§2. Bij de vaststelling van een inbreuk die sanctioneerbaar is met een exclusieve bestuurlijke geldboete of die kan worden afgehandeld met een bestuurlijke transactie kan de toezichthouder een proces-verbaal opstellen.

In voorkomend geval bezorgt de toezichthouder het proces-verbaal onverwijld aan de ambtenaar die bevoegd is om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen.

§3. Het proces-verbaal heeft bewijswaarde tot het tegendeel is bewezen, voorzover een kopie ervan wordt betekend aan de overtreder of, in voorkomend geval, de vermoedelijke overtreder, binnen een termijn van veertien dagen die een aanvang neemt de dag na de vaststelling van, naar gelang van het geval, het misdrijf of de inbreuk.

Artikel 8.2.15

Bij de vaststelling van een misdrijf kan een toezichthouder met het oog op de bewijsvoering alle bewarende maatregelen nemen voor een termijn van hoogstens 72 uur. De toezichthouder die aldus een bewarende maatregel heeft genomen brengt deze dadelijk ter kennis van de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wiens rechtsgebied het misdrijf is gepleegd.

Bij de uitvoering van zijn toezichtsopdracht kan een toezichthouder met het oog op het geven van een stakingsbevel of het treffen van een veiligheidsmaatregel alle bewarende maatregelen nemen voor een termijn van hoogstens 72 uur.

Artikel 8.2.16

Een toezichthouder kan bij de uitvoering van zijn toezichtsopdracht de bijstand van de politie vorderen.

Om de uitoefening van het toezichtsrecht op inzage en kopie van zakelijke gegevens mogelijk te maken, kan een toezichthouder met de bijstand van de politie overgaan tot het openen of doen openen en gebruiken of doen gebruiken van zaken indien de navolgende voorwaarden verenigd zijn :

1° het volbrengen van de toezichtsopdracht vereist de uitoefening van het toezichtsrecht;

2° de uitoefening van het toezichtsrecht is niet mogelijk op een andere wijze;

3° de persoon die het genot heeft van de betrokken zaken geeft geen toestemming tot opening of gebruik.

HOOFDSTUK III

Strafrechtelijke afhandeling

AFDELING 1

Algemene bepalingen

Artikel 8.3.1

§1. De sancties bestaan uit straffen en maatregelen.

De straffen zijn:

1° de gevangenisstraf;

2° de geldboete;

3° de verbeurdverklaring;

4° de bekendmaking van de veroordeling;

5° het verbod een werkzaamheid te verrichten;

6° de bedrijfssluiting.

De maatregelen zijn:

1° de onttrekking aan het verkeer;

2° het herstel in de oorspronkelijke toestand;

3° het verbod een installatie te gebruiken.

§2. De maatregelen kunnen worden opgelegd in een beslissing waar een veroordeling wordt uitgesproken maar ook in een beslissing waar:

1° ongeacht de vrijspraak of het ontslag van rechtsvervolging, wordt vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan;

2° de opschorting van de uitspraak van de veroordeling of de internering wordt uitgesproken.

Artikel 8.3.2

De bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn van toepassing, met inbegrip van het hoofdstuk VII en artikel 85 maar met uitzondering van artikelen 42, 1° en 2°, en 43.

AFDELING 2

Materiële strafbepalingen

Artikel 8.3.3

Degene die opzettelijk rechtstreeks of onrechtstreeks verontreinigingsfactoren in of op water, bodem of atmosfeer inbrengt of verspreidt, waardoor de dood of ernstig letsel van een persoon wordt veroorzaakt, dan wel een aanmerkelijk risico ontstaat dat die gedraging de dood of ernstig letsel bij een persoon tot gevolg heeft, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot tien jaar en met een geldboete van 100 euro tot 10.000.000 euro of met één van deze straffen alleen.

Degene die rechtstreeks of onrechtstreeks verontreinigingsfactoren in of op water, bodem of atmosfeer inbrengt of verspreidt, en weet of dient te weten dat dit concreet gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en met en geldboete van 100 euro tot 10.000.000 euro of met één van deze straffen alleen.

Artikel 8.3.4

Degene die vrijwillig in strijd met wettelijke voorschriften die met toepassing van deze titel worden gehandhaafd rechtstreeks of onrechtstreeks verontreinigingsfactoren in of op water, bodem of atmosfeer inbrengt of verspreidt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot drie jaar en met een geldboete van 100 euro tot 10.000.000 euro of met één van deze straffen alleen.

Degene die bij gebrek aan voorzichtigheid of voorzorg in strijd met wettelijke voorschriften die met toepassing van deze titel worden gehandhaafd rechtstreeks of onrechtstreeks verontreinigingsfactoren in of op water, bodem of atmosfeer inbrengt of verspreidt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en met een geldboete van 100 euro tot 10.000.000 euro of met één van deze straffen alleen.

Artikel 8.3.5

Wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot één jaar en met een geldboete van 100 euro tot 5.000.000 euro of met één van deze straffen alleen degene die in strijd met wettelijke voorschriften die met toepassing van deze titel worden gehandhaafd:

1° een machtigingsplichtige of meldingsplichtige inrichting of activiteit exploiteert of uitoefent;

2° afvalstoffen achterlaat, verwijdert, opslaat, vervoert, exporteert of importeert.

Artikel 8.3.6

Wordt gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot één jaar en met een geldboete van 100 euro tot 2.000.000 euro of met één van deze straffen alleen:

1° degene die een door de rechter opgelegde maatregel niet uitvoert of negeert;

2° degene die een probleemverhelpende sanctie conform hoofdstuk IV van deze titel of een veiligheidsmaatregel conform hoofdstuk V van deze titel niet uitvoert of negeert;

3° degene die, met schending van artikel 8.2.7, zijn medewerking niet verleent aan de uitoefening van de bij dit decreet geregelde toezichtsrechten.

Artikel 8.3.7

Onverminderd de artikelen 8.3.3, 8.3.4, 8.3.5 en 8.3.6, wordt degene die een wettelijk voorschrift schendt dat met toepassing van deze titel wordt gehandhaafd, bestraft met een geldboete van 100 euro tot 1.000.000 euro, voorzover de Vlaamse Regering deze bepaling niet heeft aangeduid als vatbaar voor afhandeling middels een bestuurlijke transactie of een exclusieve bestuurlijke geldboete.

Artikel 8.3.8

Indien een persoon binnen tien jaar na een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens een inbreuk op de milieuwetgeving, een misdrijf pleegt dat strafbaar is op grond van deze titel, kan hij worden veroordeeld tot het dubbele van het maximaal van de straffen die op het misdrijf zijn gesteld.

AFDELING 3

Bijkomende straffen

Artikel 8.3.9

De rechter kan de verbeurdverklaring uitspreken van de goederen waarvan de veroordeelde eigenaar is en:

1° die uit het misdrijf voortkomen, of

2° die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, of

3° die gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf.

Niet in beslag genomen goederen worden, bij verbeurdverklaring, in de uitspraak op een geldelijk bedrag geschat. Indien deze goederen niet binnen de door de rechter bepaalde termijn worden afgestaan, moet de geschatte waarde ervan worden betaald.

Artikel 8.3.10

Bij iedere veroordeling op grond van artikel 8.3.3 beveelt de rechter dat de veroordeling wordt bekendgemaakt. Bij iedere andere veroordeling kan hij bevelen dat de veroordeling wordt bekendgemaakt.

De bekendmaking gebeurt op kosten van de veroordeelde, op de wijze bepaald in de beslissing.

Artikel 8.3.11

§1. De rechter kan aan een rechtspersoon een tijdelijk verbod opleggen om een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van zijn maatschappelijk doel.

§2. Indien een natuurlijke persoon binnen tien jaar na een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens een inbreuk op de milieuwetgeving, begaan in de uitoefening van zijn beroep, in de uitoefening van zijn beroep een inbreuk pleegt die strafbaar is met toepassing van deze titel, kan de rechter hem het verbod opleggen een bepaalde werkzaamheid uit te oefenen. Het verbod kan worden opgelegd voor een termijn van drie maanden tot vijf jaar.

Zolang dit verbod van toepassing is, is het de veroordeelde eveneens ontzegd de betrokken werkzaamheid voor rekening van een derde uit te oefenen of in zijn opdracht te laten uitoefenen.

Artikel 8.3.12

Indien een rechtspersoon binnen tien jaar na een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens een inbreuk op de milieuwetgeving opnieuw een inbreuk pleegt die strafbaar is met toepassing van deze titel, kan de rechter de sluiting van de inrichting waar zich de nieuwe inbreuk heeft voorgedaan,

bevelen. De sluiting kan worden bevolen voor een termijn van drie maanden tot vijf jaar.

AFDELING 4

Maatregelen

Artikel 8.3.13

De rechter kan de onttrekking aan het verkeer bevelen van:

1° alle monsters die werden genomen ter controle van de naleving van de milieuwetgeving;

2° alle goederen die in artikel 8.3.9 zijn opgesomd, ongeacht of zij al of niet aan de dader of de veroordeelde toebehoren, wanneer het gevaar bestaat dat zij kunnen dienen tot het begaan of het voorbereiden van soortgelijke strafbare feiten.

De rechter beveelt de onttrekking aan het verkeer van voornoemde goederen wanneer zij van zodanige aard zijn dat het ongecontroleerde bezit ervan hetzij een algemeen risico oplevert, hetzij in strijd is met de wet.

Artikel 8.3.14

§1. Onverminderd het bepaalde in artikel 44 van het Strafwetboek, beveelt de rechter het herstel van de plaats in de vorige toestand binnen een door hem bepaalde termijn telkens zulks mogelijk is aan niet onredelijke kosten.

§2. Het herstel in de vorige toestand wordt niet bevolen indien het misdrijf enkel bestaat in het zonder melding exploiteren of veranderen van een inrichting die meldingsplichtig is.

Indien de inbreuk bestaat in het zonder machtiging exploiteren of veranderen van een inrichting of activiteit die machtigingsplichtig is, wordt het herstel in de vorige toestand slechts bevolen nadat advies is gegeven door het bestuur dat bevoegd is om de machtiging te verlenen. Wordt dit advies niet gegeven binnen vier maanden nadat het is aangevraagd, dan kan het herstel ook zonder advies worden bevolen.

§3. Onverminderd de toepassing van een dwangsom, machtigt de rechter het gewestelijk bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving om het herstel in de vorige toestand ambtshalve uit te voeren op kosten van de betrokkene indien deze laatste het niet heeft uitgevoerd binnen de bepaalde termijn.

Artikel 8.3.15

De rechter kan het verbod opleggen een installatie die aan de oorsprong ligt van de inbreuk, te exploiteren. Het verbod kan ook worden opgelegd indien de installatie in eigendom aan een derde toebehoort.

Artikel 8.3.16

Wanneer de toepassing van een maatregel kan meebrengen dat rechten van een ander dan de dader of de veroordeelde worden aangetast, dan kan deze derde in het strafproces tussenkomen om tegen de mogelijke aantasting van zijn rechten op te komen.

Wanneer een ander dan de dader of de veroordeelde onevenredig wordt getroffen door de gevolgen van een maatregel, dan kan de rechter ten behoeve van deze derde naar billijkheid een geldelijke tegemoetkoming vaststellen die ten laste komt van het Vlaamse Gewest.

AFDELING 5

Dwangsom en uitvoering

Artikel 8.3.17

Voor het geval dat de verplichtingen voortvloeiende uit een bijkomende straf of uit een maatregel niet zouden worden nagekomen, kan de rechter in zijn beslissing:

1° een dwangsom opleggen conform de artikelen 1385bis tot en met 1385nonies van het Gerechtelijk Wetboek; de dwangsom vervalt ten voordele van de Staat;

2° in voorkomend geval, een aantal dagen vervangende gevangenisstraf bepalen, waarvan de duur drie maanden niet te boven zal gaan.

HOOFDSTUK IV

Bestuurlijke afhandeling

AFDELING 1

Algemene bepalingen

ONDERAFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.4.1

§1. De bestuurlijke sancties bestaan uit probleemverhelpende sancties en bestuurlijke straffen.

De probleemverhelpende sancties zijn:

1° het regularisatiebevel;

2° het stakingsbevel;

3° de bestuursdwang;

4° de schorsing van een machtiging;

5° de opheffing van een machtiging;

6° de bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel.

De enige bestuurlijke straf is de bestuurlijke geldboete.

§2. Een bijkomende bestuurlijke afhandelingsmogelijkheid voor bepaalde inbreuken is de bestuurlijke transactie.

Artikel 8.4.2

Een bestuurlijke sanctie kan slechts worden opgelegd wegens een feit dat in strijd is met een wettelijk voorschrift dat voorafgaand aan dit feit is bepaald en in werking getreden.

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.

Artikel 8.4.4

Een bestuursorgaan zegt geen bestuursdwang aan zolang wegens dezelfde inbreuk een regularisatiebevel van kracht is en geeft geen regularisatiebevel zolang wegens dezelfde inbreuk een aanzegging van bestuursdwang van kracht is.

Wanneer wegens eenzelfde inbreuk zowel een probleemverhelpende sanctie als een bestuurlijke geldboete kunnen worden opgelegd, mogen beiden worden opgelegd, in voorkomend geval gelijktijdig.

ONDERAFDELING 2

Gemeenschappelijke procedurebepalingen

Artikel 8.4.5

§1. De termijnen worden berekend:

1° in geval van betekening, vanaf de dag na de datum van de poststempel;

2° in geval van afgifte tegen ontvangstbewijs, vanaf de dag na de datum van het ontvangstbewijs.

De termijnen verstrijken om middernacht van de laatste dag.

§2. Betekeningen van eenzelfde beschikking aan meer dan één persoon, gebeuren op dezelfde dag. Wanneer zij niet op dezelfde dag zijn gebeurd, is het de betekening die eerst gebeurde die de berekening van de termijnen bepaalt.

Artikel 8.4.6

§1. Een betekening waarin deze titel voorziet, kan ook gebeuren door het overmaken van een elektronische versie, voorzover de Vlaamse Regering zulks bepaalt en in de vorm en onder de voorwaarden die zij oplegt.

§2. Bij het overmaken van een elektronische versie gaan de termijnen in op de dag na de datum van de verzendingsopdracht.

Verzendingsopdrachten van de elektronische versie van eenzelfde document aan meer dan één persoon, worden dezelfde dag gegeven. Wanneer zij niet op dezelfde dag zijn gegeven, is het de verzendingsopdracht die eerst gebeurde die de berekening van de termijnen bepaalt.

ONDERAFDELING 3

Aanmaning

Artikel 8.4.7

Wanneer een toezichthouder in de uitoefening van zijn toezichtsopdracht een inbreuk vaststelt, kan hij de overtreder en eventuele andere betrokkenen aanmanen het nodige te doen om deze inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen.

Een aanmaning wordt mondeling of schriftelijk gegeven.

Een schriftelijke aanmaning bevat minstens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° een overzicht van de vaststellingen inzake de inbreuk met, in voorkomend geval, het identificatienummer van elk proces-verbaal dienaangaande;

3° een aanmaning tot het nemen van maatregelen, houdende een omschrijving van de te nemen maatregelen en van de termijn waarin wordt gevraagd ze te nemen;

4° de vermelding dat een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd.

ONDERAFDELING 4

Verzoek tot onderzoek

Artikel 8.4.8

Iedere derde-belanghebbende kan bij het bevoegde bestuursorgaan een verzoek indienen om te onderzoeken of een inbreuk is gepleegd en of hiervoor al dan niet een bestuurlijke sanctie moet worden opgelegd.

Een derde-belanghebbende kan slechts verschillende verzoeken tot onderzoek indienen mits deze verzoeken geen betrekking hebben op identieke feiten.

Artikel 8.4.9

Het verzoek tot onderzoek wordt aan het bevoegde bestuursorgaan betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. Het is gemotiveerd. Het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks is toegevoegd.

Artikel 8.4.10

Enkel een verzoek tot onderzoek dat is ingediend conform artikelen 8.4.8 en 8.4.9 wordt ten gronde in behandeling genomen.

Binnen een termijn van zestig dagen na de betekening of afgifte van het verzoek, betekent het bevoegde bestuursorgaan het resultaat van het onderzoek aan de verzoeker. Bij gebrek aan een tijdige betekening wordt het verzoek geacht te zijn afgewezen.

Artikel 8.4.11

In de gevallen waar het onderzoek van het bevoegde bestuursorgaan uitwijst dat het opleggen van een bestuurlijke sanctie gepast is, betekent het binnen een termijn van honderd twintig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van dit verzoek de sanctie die het gepast acht, conform de desbetreffende bepalingen. In de gevallen waar het bevoegde bestuursorgaan beslist tot de schorsing of opheffing van een machtiging, betekent het binnen deze termijn een kennisgeving van het opstarten van de schorsings- of opheffingsprocedure, conform de desbetreffende bepalingen.

Artikel 8.4.12

In de gevallen waar het bevoegde bestuursorgaan, uitdrukkelijk of stilzwijgend, beslist geen gevolg te geven aan het verzoek tot onderzoek kan de verzoeker tegen deze beslissing beroep instellen bij het Handhavingscollege. Het beroep wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van vijfenzeventig dagen na de betekening of afgifte van het verzoek. Het beroep is gemotiveerd. Het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks is toegevoegd.

Artikel 8.4.13

Enkel een beroep dat is ingesteld conform artikel 8.4.12 wordt ten gronde in behandeling genomen.

Binnen een termijn van honderd twintig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het verzoek betekent het Handhavingscollege het resultaat van het onderzoek aan de verzoeker.

Artikel 8.4.14

In de gevallen waar het onderzoek van het Handhavingscollege uitwijst dat het opleggen van een bestuurlijke sanctie gepast is, zendt het het dossier terug naar het bestuursorgaan dat het in eerste aanleg behandelde. Dat bestuursorgaan gaat over tot sanctionering, met overeenkomstige toepassing van artikel 8.4.11.

ONDERAFDELING 5

Bijstand van de politie

Artikel 8.4.15

Een bestuursorgaan bevoegd tot het opleggen van bestuurlijke sancties kan bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid de bijstand van de politie vorderen.

AFDELING 2

Regularisatiebevel

ONDERAFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.4.16

Het regularisatiebevel is een probleemverhelpende sanctie waarbij het bevoegde bestuursorgaan aan een overtreder beveelt binnen een bepaalde termijn maatregelen te nemen om een inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen.

De termijn wordt bepaald rekening houdend met de tijd die redelijkerwijs is vereist om aan de te nemen maatregelen uitvoering te geven.

Een regularisatiebevel kan worden gegeven onder dwangsom, conform artikelen 8.6.1 en 8.6.2. Onverminderd toepassing van artikel 8.6.1, derde lid, wordt een dwangsom bepaald telkens het bevoegde bestuursorgaan het onvoldoende zeker acht dat het bevel tijdig en volledig wordt uitgevoerd.

Artikel 8.4.17

Een beschikking houdende een regularisatiebevel bevat minstens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° een overzicht van de vaststellingen inzake de inbreuk met, in voorkomend geval, het identificatienummer van elk proces-verbaal dienaangaande;

3° een omschrijving van de te nemen maatregelen met, in voorkomend geval, de verplichting om tot uitvoering hiervan een regularisatieplan of een stilleggingsplan op te stellen en uit te voeren conform het bepaalde in hoofdstuk VI;

4° de termijn;

5° in voorkomend geval, de opgelegde dwangsom.

ONDERAFDELING 2

Procedure voor het opleggen
van een regularisatiebevel

Artikel 8.4.18

Bevoegd tot het geven van een regularisatiebevel zijn:

1° iedere toezichthouder, wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop zijn toezichtsopdracht betrekking heeft;

2° elke publiekrechtelijke rechtspersoon waartoe toezichthouders behoren, het Vlaamse Gewest en de gemeenten uitgezonderd, wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop de toezichtsopdracht van deze toezichthouders betrekking heeft;

3° de burgemeester, wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop de toezichtsopdracht van de gemeentelijke toezichthouder betrekking heeft.

Artikel 8.4.19

Het regularisatiebevel wordt betekend aan de overtreder. In voorkomend geval, wordt het ook betekend aan iedere derde-belanghebbende die met toepassing van artikel 8.4.8 om sanctionering verzocht.

Artikel 8.4.20

Tegen een regularisatiebevel kan beroep worden ingesteld bij het Handhavingscollege.

Beroep kan worden ingesteld door:

1° de overtreder;

2° in voorkomend geval, iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht.

Het beroep wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van dertig dagen na de betekening van het regularisatiebevel. Het is gemotiveerd. Het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks is toegevoegd.

Artikel 8.4.21

Enkel een beroep dat is ingesteld conform artikel 8.4.20 wordt ten gronde in behandeling genomen.

Een beroep schorst de bestreden beslissing niet.

Artikel 8.4.22

Binnen een termijn van negentig dagen na de betekening van het regularisatiebevel betekent het Handhavingscollege zijn beslissing aan iedere beroepsindiener en, in voorkomend geval, de overtreder.

Onverminderd datgene wat bij of krachtens titel IX is bepaald, zendt het Handhavingscollege gelijktijdig met deze betekening een kopie van zijn beslissing aan het bestuursorgaan dat in eerste aanleg het regularisatiebevel gaf.

ONDERAFDELING 3

Wijziging en opheffing
van een regularisatiebevel

Artikel 8.4.23

Op aanvraag van de overtreder, reikt het bestuursorgaan dat het regularisatiebevel heeft gegeven een

attest uit dat vaststelt dat het bevel ten uitvoer is gelegd. Hiertoe is een proces-verbaal vereist waarbij een bevoegde toezichthouder vaststelt dat de tenuitvoerlegging volledig is gebeurd. In voorkomend geval, zendt het bevoegde bestuursorgaan iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht bij gewone brief een kennisgeving van de tenuitvoerlegging.
In het geval van een regularisatiebevel gegeven onder dwangsom, kan de dwangsom vanaf de datum van dit proces-verbaal niet meer worden verbeurd.

Artikel 8.4.24

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het wijzigen of opheffen van een regularisatiebevel, is het bestuursorgaan dat het betrokken bevel heeft gegeven.

De wijziging of opheffing kan ambtshalve of op verzoek van de overtreder gebeuren.

De bevoegdheid tot wijziging of opheffing vervalt op de datum van het proces-verbaal dat vaststelt dat de beschikking ten uitvoer is gelegd.

Artikel 8.4.25

Het bestuursorgaan dat ambtshalve een regularisatiebevel wil wijzigen of opheffen, betekent dit voornemen tijdig aan de overtreder. De kennisgeving vermeldt de strekking van de voorgenomen beschikking en haar motieven. De overtreder wordt uitgenodigd om zijn zienswijze mee te delen. Indien hij dit vraagt, wordt hij gehoord.

Het bestuursorgaan betekent zijn beslissing aan de overtreder. In voorkomend geval, zendt het iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht bij gewone brief een kennisgeving van de wijziging of opheffing.

Artikel 8.4.26

In geval van tijdelijke en gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid om aan het gegeven regularisatiebevel uitvoering te geven, kan de overtreder het bevoegde bestuursorgaan verzoeken de termijn voor tenuitvoerlegging voor een bepaalde duur te verlengen.

Het verzoek wordt tijdig aan het bestuursorgaan betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. Het bestuursorgaan betekent zo spoedig mogelijk zijn beslissing aan de overtreder en uiterlijk op de dag waarop de termijn voor tenuitvoerlegging van de beschikking verstrijkt. In voorkomend geval, zendt het iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht bij gewone brief een kennisgeving van de termijnverlenging.

Artikel 8.4.27

Op aanvraag van de overtreder heft het bestuursorgaan dat een regularisatiebevel heeft gegeven dit bevel op wanneer er een rechterlijke uitspraak is tussengekomen die aan de overtreder een verplichting of maatregel oplegt die er onverenigbaar mee is.

Artikel 8.4.28

Wanneer het regularisatiebevel is vermeld in het milieubeleidsregister, worden de wijziging en de opheffing van het bevel er ook vermeld, met de reden ertoe.

AFDELING 3

Stakingsbevel

ONDERAFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.4.29

Het stakingsbevel is een probleemverhelpende sanctie waarbij het bevoegde bestuursorgaan aan een overtreder de onmiddellijke en blijvende staking beveelt van het gebruik van een zaak, activiteiten of werkzaamheden, die een inbreuk uitmaken.

Een stakingsbevel kan worden gegeven onder dwangsom, conform artikelen 8.6.1 en 8.6.2. Onverminderd toepassing van artikel 8.6.1, derde lid, wordt een dwangsom toegevoegd telkens het

bevoegde bestuursorgaan het onvoldoende zeker acht dat het stakingsbevel onmiddellijk en blijvend wordt uitgevoerd.

Artikel 8.4.30

Een beschikking houdende een stakingsbevel bevat minstens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° de vaststellingen inzake de inbreuk;

3° het bevel tot onmiddellijke en blijvende staking van de inbreuk;

4° in voorkomend geval, de opgelegde dwangsom.

ONDERAFDELING 2

Procedure voor het opleggen van een stakingsbevel

Artikel 8.4.31

Artikel 8.4.18 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.4.32

Het stakingsbevel kan ter plaatse worden gegeven. Van een stakingsbevel dat ter plaatse is gegeven, wordt binnen vijf werkdagen een bevestiging betekend conform het bepaalde in het tweede lid.

Het stakingsbevel wordt betekend aan de overtreder. In voorkomend geval, wordt het ook betekend aan iedere derde-belanghebbende die met toepassing van artikel 8.4.8 om sanctionering verzocht.

Artikel 8.4.33

Tegen een stakingsbevel kan beroep worden ingesteld bij het Handhavingscollege.

Beroep kan worden ingesteld door:

1° de overtreder;

2° in voorkomend geval, iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht.

Het beroep wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van vijftien dagen na de betekening van het stakingsbevel of, in voorkomend geval, van de bevestiging van het bevel. Het is gemotiveerd. Het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks is toegevoegd.

Artikel 8.4.34

Enkel een beroep dat is ingesteld conform artikel 8.4.33 wordt ten gronde in behandeling genomen.

Een beroep schorst de bestreden beslissing niet.

Artikel 8.4.35

Binnen een termijn van vijfenveertig dagen na de betekening van het stakingsbevel of, in voorkomend geval, de bevestiging van het bevel, betekent het Handhavingscollege zijn beslissing aan iedere beroepsindiener en, in voorkomend geval, de overtreder.

Onverminderd datgene wat bij of krachtens titel IX is bepaald, zendt het Handhavingscollege gelijktijdig met deze betekening een kopie van zijn beslissing naar het bestuursorgaan dat in eerste aanleg het regularisatiebevel gaf.

ONDERAFDELING 3

Verval van een stakingsbevel

Artikel 8.4.36

Eén jaar na de betekening, conform artikel 8.4.32, van het bevel of, in voorkomend geval, van de bevestiging van het bevel, vervalt een stakingsbevel, tenzij andersluidende beslissing van het bestuursorgaan dat het heeft gegeven.

In de gevallen waar het stakingsbevel is opgelegd onder dwangsom, vervalt het indien het een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is

verbeurd, tenzij andersluidende beslissing van het bestuursorgaan dat het heeft gegeven.

Wanneer het stakingsbevel is vermeld in het milieubeleidsregister, wordt een eventuele verlenging van zijn geldingsduur er ook vermeld.

AFDELING 4

Bestuursdwang

ONDERAFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.4.37

Bestuursdwang is een probleemverhelpende sanctie waarbij het bevoegde bestuursorgaan door feitelijk handelen optreedt om een inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen.

Bestuursdwang kan in elk geval mede bestaan uit:

1° het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt;

2° het meevoeren van daarvoor vatbare zaken, om ze op te slaan met het oog op teruggave of om erover te beschikken, door vernietiging of anderszins.

Artikel 8.4.38

De overtreder is de kosten verschuldigd die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang tenzij zij redelijkerwijs niet, of niet geheel, te zijnen laste behoren te komen.

In deze kosten zijn inbegrepen de kosten verbonden aan de voorbereiding van bestuursdwang, voorzover deze kosten zijn gemaakt na het tijdstip waarop de beschikking tot aanzegging van bestuursdwang is betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. De kosten zijn ook verschuldigd indien de bestuursdwang door opheffing van de onwettige situatie niet of niet volledig is uitgevoerd.

De verschuldigde bedragen worden geïnd en ingevorderd conform hoofdstuk VII van deze titel.

Artikel 8.4.39

Tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet, wordt in iedere beschikking tot aanzegging van bestuursdwang een termijn bepaald gedurende dewelke de overtreder en de rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast de tenuitvoerlegging van de sanctie kunnen voorkomen door zelf maatregelen te nemen. De te nemen maatregelen worden omschreven. De termijn wordt bepaald rekening houdend met de tijd die redelijkerwijs is vereist om aan de te nemen maatregelen uitvoering te geven.

Artikel 8.4.40

Een beschikking tot aanzegging van bestuursdwang bevat minstens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° een overzicht van de vaststellingen inzake de inbreuk met, in voorkomend geval, het identificatienummer van elk proces-verbaal dienaangaande;

3° de termijn met een omschrijving van de te nemen maatregelen of, in voorkomend geval, de vermelding dat geen termijn wordt gegund;

4° de vermelding dat de uitvoering van bestuursdwang op kosten van de overtreder gebeurt of,

in voorkomend geval, de vermelding dat zij geheel of gedeeltelijk niet op zijn kosten gebeurt.

Artikel 8.4.41

Iedere beslissing tot aanzegging van bestuursdwang geldt als een beschikking.

ONDERAFDELING 2

Procedure tot aanzegging van bestuursdwang

Artikel 8.4.42

Artikel 8.4.18 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.4.43

De aanzegging van bestuursdwang wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs aan de overtreder en, in voorkomend geval, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast.

In voorkomend geval, wordt zij ook betekend aan iedere derde-belanghebbende die met toepassing van artikel 8.4.8 om sanctionering verzocht.

Artikel 8.4.44

Tegen een aanzegging van bestuursdwang kan beroep worden ingesteld bij het Handhavingscollege.

Beroep kan worden ingesteld door:

1° de overtreder;

2° in voorkomend geval, iedere rechthebbende op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast;

3° in voorkomend geval, iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht.

Het beroep wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van dertig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van de aanzegging van bestuursdwang. Het is gemotiveerd. Het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks is toegevoegd.

Artikel 8.4.45

Artikelen 8.4.21 en 8.4.22 zijn van overeenkomstige toepassing.

ONDERAFDELING 3

Uitvoering van bestuursdwang

Artikel 8.4.46

Om bestuursdwang uit te voeren, hebben personen die daartoe zijn aangewezen door het bestuursorgaan dat de bestuursdwang aanzegde, toegang tot elke plaats, voorzover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

Voor het betreden van bewoonde lokalen zonder toestemming van de bewoner is evenwel een voorafgaande en schriftelijke machtiging van de politierechter vereist.

Artikel 8.4.47

Een plaats die niet bij de inbreuk is betrokken, kan enkel worden betreden nadat het bestuursorgaan dat bestuursdwang uitvoert de rechthebbende hiervan ten minste achtenveertig uren voordien schriftelijk heeft verwittigd. Indien echter tijdige verwittiging wegens de vereiste spoed niet mogelijk is, gebeurt de verwittiging zodra mogelijk.

De verwittiging omschrijft de wijze waarop het betreden zal plaatsvinden.

De rechtspersoon waartoe het orgaan behoort, vergoedt de schade die door het betreden van de plaats wordt veroorzaakt, voorzover deze redelij-

kerwijs niet ten laste van de rechthebbende behoort te komen.

Artikel 8.4.48

Indien zaken zijn meegevoerd, doet het bestuursorgaan dat bestuursdwang uitvoert daarvan proces-verbaal opmaken, waarvan kopie wordt verstrekt aan degene die de zaken onder zijn beheer had.

Artikel 8.4.49

Indien de zaken zijn meegevoerd met het oog op teruggave aan de rechthebbende, worden ze opgeslagen.

Indien de zaken zijn meegevoerd omdat het bezit ervan in strijd is met de wet, beslist het bestuursorgaan:

1° ze op te slaan met het oog op teruggave aan de rechthebbende, eens het bezit ervan niet langer in strijd is met de wet, of

2° erover te beschikken door vernietiging, of

3° erover te beschikken anderszins.

Artikel 8.4.50

Het bestuursorgaan dat meegevoerde zaken opslaat met het oog op teruggave, draagt zorg voor de bewaring van de opgeslagen zaken.

Indien het bezit ervan niet of niet langer in strijd is met de wet, geeft het bestuursorgaan de opgeslagen zaken terug aan de rechthebbende op diens verzoek. Het bestuursorgaan is evenwel bevoegd de afgifte op te schorten totdat de kosten zijn voldaan die met toepassing van artikel 8.4.38 verschuldigd zijn. Indien de rechthebbende niet tevens de overtreder is, is het bestuursorgaan bevoegd de afgifte op te schorten totdat de kosten van bewaring zijn voldaan.

Artikel 8.4.51

Indien een meegevoerde en opgeslagen zaak niet binnen negentig dagen na de dag van de meevoering kan worden teruggegeven, is het bestuursorgaan dat bestuursdwang heeft uitgevoerd bevoegd deze zaak te verkopen. Indien verkoop naar het oordeel van het bestuursorgaan niet mogelijk is, is het bevoegd de zaak om niet aan een derde in eigendom over te dragen of ze te laten vernietigen.

Zodra de verschuldigde kosten, vermeerderd met de voor de verkoop, de eigendomsoverdracht om niet of de vernietiging geraamde kosten, in verhouding tot de waarde van de zaak onevenredig hoog worden, is het bestuursorgaan echter reeds voor het verstrijken van de in het eerste lid vermelde termijn bevoegd de zaak te verkopen of, indien verkoop naar zijn oordeel niet mogelijk is, ze om niet aan een derde in eigendom over te dragen of te laten vernietigen. Verkoop, eigendomsoverdracht of vernietiging vinden evenwel niet plaats binnen vijftien dagen na de dag van de meevoering, tenzij het gevaarlijke stoffen of eerder aan bederf onderhevige stoffen betreft.

Gedurende drie jaren na het tijdstip van verkoop heeft degene die op dat tijdstip eigenaar was, recht op de opbrengst van de zaak onder aftrek van de ingevolge artikel 8.4.38 verschuldigde kosten en de kosten van de verkoop. Na het verstrijken van die termijn vervalt het eventuele batige saldo aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de bestuursdwang aanzegde.

Artikel 8.4.52

Indien het bezit van de meegevoerde zaken in strijd is met de wet en het bestuursorgaan beslist heeft erover te beschikken, door vernietiging of anderszins, betekent het hiervan een kennisgeving aan de persoon die de zaken onder zijn beheer had toen ze werden meegevoerd.

ONDERAFDELING 4

Wijziging en opheffing van een beschikking tot aanzegging van bestuursdwang

Artikel 8.4.53

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het wijzigen of opheffen van een beschikking tot aanzegging van bestuursdwang is het bestuursorgaan dat de betrokken beschikking heeft gegeven.

De wijziging of opheffing kan enkel ambtshalve gebeuren.

Artikel 8.4.54

Het bestuursorgaan dat een beschikking tot aanzegging van bestuursdwang wil wijzigen of opheffen, betekent dit voornemen tijdig aan de overtreder en, in voorkomend geval, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang wordt toegepast. De kennisgeving vermeldt de strekking van de voorgenomen beschikking en haar motieven. De overtreder en, in voorkomend geval, de rechthebbenden op het gebruik van de zaak worden uitgenodigd om hun zienswijze mee te delen. Indien zij dit vragen, worden zij gehoord.

Het bestuursorgaan betekent zijn beslissing zo spoedig mogelijk aan de overtreder en, in voorkomend geval, aan iedere rechthebbende op het gebruik van de zaak. In voorkomend geval, zendt het iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht bij gewone brief een kennisgeving van de wijziging of opheffing.

AFDELING 5

Schorsing en opheffing van machtigingen

ONDERAFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.4.55

Het bevoegde bestuursorgaan kan in de navolgende gevallen een machtiging schorsen of opheffen:

1° bij inbreuken op reglementair bepaalde milieuvoorschriften die van toepassing zijn op het gebruik dat van de machtiging wordt gemaakt;

2° bij inbreuken op machtigingsvoorwaarden;

3° voor wat erkenningen betreft, bij inbreuken op de milieuwetgeving die van aard zijn om het vertrouwen aan te tasten in de kwaliteit van de taakuitvoering waarop de erkenning betrekking heeft.

Iedere schorsing is tijdelijk en geldt voor een bepaalde termijn. Iedere opheffing is definitief.

De schorsing en de opheffing kunnen een deel of het geheel van de machtiging tot voorwerp hebben.

Artikel 8.4.56

De termijn voor tenuitvoerlegging van een schorsing en de termijn voor tenuitvoerlegging van een opheffing worden bepaald rekening houdend met de tijd die redelijkerwijs is vereist om de betrokken inrichtingen en activiteiten stil te leggen en, in het geval van een schorsing enkel om de maatregelen te nemen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen.

Artikel 8.4.57

§1. De schorsing van een machtiging kan gebeuren met toevoeging van de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een stilleggingsplan, een regularisatieplan, of een stilleggingsplan en een regularisatieplan conform hoofdstuk VI van deze titel.

§2. De opheffing van een machtiging kan gebeuren met toevoeging van de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een stilleggingsplan conform hoofdstuk VI van deze titel.

Zij kan tevens gebeuren onder dwangsom, conform hoofdstuk VI van deze titel. Onverminderd toepassing van artikel 8.6.1, derde lid, wordt aan de opheffing een dwangsom toegevoegd telkens het bevoegde bestuursorgaan het onvoldoende zeker acht dat aan de opheffing tijdig en volledig uitvoering wordt gegeven.

Artikel 8.4.58

Iedere beschikking tot schorsing van een machtiging bevat minstens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° een overzicht van de vaststellingen inzake de inbreuk, met het identificatienummer van elk proces-verbaal dienaangaande;

3° een bepaling van het voorwerp van de schorsing; indien de schorsing slechts een deel van het voorwerp van de machtiging tot voorwerp heeft, wordt de toepassingssfeer ervan duidelijk afgebakend;

4° een omschrijving van de maatregelen die gedurende de schorsing moeten worden genomen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en een herhaling ervan te voorkomen;

5° de datum waarop de beschikking ten uitvoer moet zijn gelegd;

6° in voorkomend geval, de verplichting om ter uitvoering van de beschikking een stilleggingsplan en een regularisatieplan op te stellen en uit te voeren conform het bepaalde in hoofdstuk VI.

Artikel 8.4.59

Iedere beschikking tot opheffing van een machtiging bevat minstens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° een overzicht van de vaststellingen inzake de inbreuken, met het identificatienummer van elk proces-verbaal dienaangaande;

3° een bepaling van het voorwerp van de opheffing; indien de opheffing slechts een deel van het voorwerp van de machtiging tot voorwerp heeft, wordt de toepassingssfeer ervan duidelijk afgebakend;

4° de datum waarop de beschikking ten uitvoer moet zijn gelegd met, in voorkomend geval, de verplichting om tot eerbiediging hiervan een stilleggingsplan op te stellen en uit te voeren conform het bepaalde in hoofdstuk VI;

5° een vermelding dat de opheffing definitief is;

6° in voorkomend geval, de opgelegde dwangsom.

ONDERAFDELING 2

Procedure voor het opleggen van een schorsing of een opheffing

Artikel 8.4.60

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot de schorsing en de opheffing van een machtiging is het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is tot het verlenen van deze machtiging.

Artikel 8.4.61

Onverminderd de artikelen 8.4.8 tot en met 8.4.14, neemt het bevoegde bestuursorgaan het initiatief tot het opstarten van een schorsings- of opheffingsprocedure ambtshalve of op aanvraag van:

1° een toezichthouder;

2° een bestuur dat vertegenwoordigd is in de besluitvorming betreffende de aanvraag van de machtiging;

3° in voorkomend geval, het college van burgemeester en schepenen van een gemeente waar de gemachtigde inrichting of activiteit gebeurt of een belangrijk nadeel berokkent aan mens of milieu.

Artikel 8.4.62

Een aanvraag tot schorsing of opheffing wordt aan het bevoegde bestuur betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. Zij vermeldt de sanctie die wordt beoogd en is gemotiveerd.

Artikel 8.4.63

Enkel een aanvraag die conform artikelen 8.4.60, 8.4.61 en 8.4.62 is ingediend, geeft aanleiding tot het opstarten van een schorsings- of opheffingsprocedure.

Artikel 8.4.64

Het bestuursorgaan betekent een kennisgeving van het opstarten van de schorsings- of opheffingspro-

cedure aan de machtiginghouder, met de desbetreffende motieven. De termijn voor het behandelen van het dossier gaat in bij deze betekening.

Gelijktijdig met de betekening zendt het bestuursorgaan een kennisgeving aan iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht.

Artikel 8.4.65

§1. Binnen een termijn van dertig dagen kan de machtiginghouder zijn opmerkingen en bezwaren aan het bevoegde bestuursorgaan betekenen. Hierbij kan hij vragen om te worden gehoord.

§2. Het bevoegde bestuursorgaan kan de technische adviezen inwinnen die het nuttig acht. De Vlaamse Regering kan adviesverplichtingen bepalen.

Een machtiginghouder die hiertoe verzocht, wordt gehoord.

§3. Binnen een termijn van honderd twintig dagen, betekent het bevoegde bestuursorgaan zijn beslissing aan de machtiginghouder.

Gelijktijdig met de betekening, zendt het in voorkomend geval een kopie van zijn beslissing aan:

1° het bestuursorgaan dat een aanvraag tot schorsing of machtiging deed;

2° iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht.

Bij gebrek aan een tijdige betekening wordt het bestuursorgaan geacht geen schorsing of opheffing te hebben opgelegd.

§4. Een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend genomen, inzake een machtiging die is bekendgemaakt door aanplakking, wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze.

Een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend genomen, inzake een machtiging die is gepubliceerd, wordt gepubliceerd op dezelfde wijze.

De bekendmaking of publicatie gebeurt binnen een termijn van honderd dertig dagen.

Artikel 8.4.66

§1. Tegen een beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend genomen, inzake de schorsing of opheffing kan beroep worden ingesteld bij het bestuursorgaan dat in beroep bevoegd is tot het verlenen van deze machtiging.

In de gevallen waar tegen de beslissing in eerste aanleg enkel een verzoek tot heroverweging openstaat, kan tegen de beslissing inzake de schorsing of opheffing van deze machtiging ook een verzoek tot heroverweging worden ingediend. De navolgende bepalingen inzake het beroep zijn van overeenkomstige toepassing op de verzoeken tot heroverweging.

§2. Beroep kan worden ingesteld door:

1° de machtiginghouder;

2° in voorkomend geval, iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht;

3° in voorkomend geval, het bestuursorgaan dat de aanvraag tot het opstarten van de procedure deed.

Het beroep wordt bij het bevoegde bestuur betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van honderd vijftig dagen. Het is gemotiveerd. In voorkomend geval, is het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks toegevoegd.

Artikel 8.4.67

Enkel een beroep dat is ingesteld conform artikel 8.4.66 wordt ten gronde in behandeling genomen.

Een beroep schorst de bestreden beslissing niet.

Artikel 8.4.68

§1. Binnen een termijn van tweehonderd en tien dagen betekent het bestuursorgaan bevoegd in beroep zijn beslissing aan de machtiginghouder.

Gelijktijdig met de betekening, zendt het in voorkomend geval een kopie van zijn beslissing aan:

1° het bestuursorgaan dat een aanvraag tot schorsing of machtiging deed;

2° iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht.

§2. Een beslissing inzake een machtiging die is bekendgemaakt door aanplakking, wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze.

Een beslissing inzake een machtiging die is gepubliceerd, wordt gepubliceerd op dezelfde wijze.

ONDERAFDELING 3

Beëindiging van de schorsing en wijziging van de schorsings- en opheffingsbeschikking

Artikel 8.4.69

Op aanvraag van de machtiginghouder, reikt het bestuursorgaan dat de schorsing of de opheffing heeft opgelegd een attest uit dat vaststelt dat de beschikking ten uitvoer is gelegd. Hiertoe is een proces-verbaal vereist waarbij een bevoegde toezichthouder vaststelt dat de tenuitvoerlegging volledig is gebeurd. In voorkomend geval, zendt het bevoegde bestuursorgaan iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht bij gewone brief een kennisgeving van de tenuitvoerlegging.

In het geval van een schorsingsbeschikking, vervalt de schorsing op de datum van dit attest. In het geval van een opheffingsbeschikking gegeven onder dwangsom, kan de dwangsom vanaf de datum van het proces-verbaal niet meer worden verbeurd.

Artikel 8.4.70

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het wijzigen of opheffen van een schorsings- of opheffingsbeschikking is het bestuursorgaan dat de betrokken beschikking heeft gegeven.

De wijziging of opheffing kan ambtshalve of op verzoek van de machtiginghouder gebeuren.

De bevoegdheid tot wijziging of opheffing vervalt op de datum van het proces-verbaal dat vaststelt dat de beschikking ten uitvoer is gelegd.

Artikel 8.4.71

Het bevoegde bestuursorgaan dat ambtshalve een schorsingsbeschikking of een opheffingsbeschikking wil wijzigen of opheffen, betekent dit voornemen tijdig aan de machtiginghouder. De kennisgeving vermeldt de strekking van de voorgenomen beschikking en haar motieven. De machtiginghouder wordt uitgenodigd om zijn zienswijze mee te delen. Indien hij dit vraagt, wordt hij gehoord.

Het bestuursorgaan betekent zijn beslissing zo spoedig mogelijk aan de machtiginghouder. In voorkomend geval, zendt het iedere derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht bij gewone brief een kennisgeving van de wijziging of opheffing.

Artikel 8.4.72

In geval van tijdelijke en gehele of gedeeltelijke, onmogelijkheid om aan de gegeven schorsingsbeschikking of opheffingsbeschikking uitvoering te geven, kan de machtiginghouder het bevoegde bestuursorgaan verzoeken de termijn voor tenuitvoerlegging voor een bepaalde duur te verlengen.

Het verzoek wordt tijdig aan het bestuursorgaan betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. Het bestuursorgaan betekent zijn beslissing over het verzoek zo spoedig mogelijk en uiterlijk op de datum waarop de termijn voor tenuitvoerlegging van de beschikking verstrijkt. In voorkomend geval, zendt het iedere derde-belanghebbende die om onderzoek verzocht bij gewone brief een kennisgeving van de termijnverlenging.

Artikel 8.4.73

Op aanvraag van de machtiginghouder heft het bestuursorgaan dat een schorsing heeft opgelegd deze beschikking op wanneer er een rechterlijke uitspraak is tussengekomen die aan de machtiginghouder een verplichting of maatregel oplegt die er onverenigbaar mee is.

Artikel 8.4.74

De wijziging en opheffing van de schorsingsbeschikking of de opheffingsbeschikking worden

vermeld in een register. In het geval van een opheffing, wordt de reden ertoe ook vermeld.

AFDELING 6

Vermogenssancties

ONDERAFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.4.75

De bestuurlijke geldboete is een bestuurlijke straf waarbij het bevoegde bestuursorgaan een overtreder de onvoorwaardelijke verplichting oplegt tot betaling van een geldsom.

Een bestuurlijke geldboete die kan worden opgelegd wegens inbreuken die strafbaar zijn gesteld, als alternatief voor een strafvervolging en eventuele bestraffing door de strafrechter, wordt hierna alternatieve bestuurlijke geldboete genoemd.

Een bestuurlijke geldboete die kan worden opgelegd wegens inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld, wordt hierna exclusieve bestuurlijke geldboete genoemd. Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan enkel worden opgelegd indien de inbreuk, met toepassing van artikel 8.2.14, is vastgesteld in een proces-verbaal.

Een opgelegde bestuurlijke geldboete wordt vermeerderd met de opdeciemen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten.

Artikel 8.4.76

Samen met een bestuurlijke geldboete kan het bestuursorgaan dat de boete oplegt een bestuurlijke ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel of voordeelontneming opleggen.

De voordeelontneming is een probleemverhelpende sanctie waarbij het bevoegde bestuursorgaan een overtreder verplicht tot de betaling van een geldbedrag ter waarde van het vermogensvoordeel dat rechtstreeks uit de inbreuk is verkregen.

Het vermogensvoordeel omvat bespaarde kosten en de inkomsten uit belegde voordelen. Het vermogensvoordeel omvat niet de kosten die zijn gedragen om het te realiseren.

Het bedrag van het verkregen voordeel kan door schatting worden bepaald.

Artikel 8.4.77

Een alternatieve bestuurlijke geldboete van 50 euro tot 250.000 euro kan worden opgelegd voor alle inbreuken die strafbaar zijn met een maximumboete van hoogstens 5.000.000 euro.

Een exclusieve bestuurlijke geldboete van 25 euro tot 25.000 euro kan worden opgelegd voor de inbreuken aangeduid door de Vlaamse Regering. Bij het aanduiden van deze inbreuken houdt de Vlaamse Regering rekening met de schade die de inbreuken kunnen veroorzaken aan mens of milieu.

Artikel 8.4.78

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijk boete op:

1° voorzover de inbreuk niet aan de overtreder kan worden verweten;

2° indien aan de overtreder wegens hetzelfde feit reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd;

3° indien de overtreder is overleden; bij overlijden van de overtreder vervalt een opgelegde bestuurlijke geldboete voorzover de geldsom nog niet is betaald.

Artikel 8.4.79

Wanneer het bevoegde bestuursorgaan een bestuurlijke geldboete oplegt, stemt het de hoogte van de boete af op de ernst van de inbreuk en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de inbreuk is gepleegd.

Indien de bestuurlijke geldboete die wegens een bepaalde inbreuk kan worden opgelegd door de decreetgever is verlaagd, past het bevoegde bestuursorgaan de verlaging ook toe bij het beboeten van inbreuken die voor de verlaging hebben plaatsgevonden.

Indien binnen drie jaar na de datum van een proces-verbaal dat een inbreuk vaststelt bij proces-verbaal een nieuwe inbreuk wordt vastgesteld, worden de in artikel 8.4.77 bepaalde maximumbedragen verdubbeld.

Bij samenloop van verschillende inbreuken worden de bedragen van de bestuurlijke geldboeten samengevoegd. De globale boete mag evenwel niet mee bedragen dan het dubbele van de toepasselijke maximum-boete bepaald in artikel 8.4.77.

Artikel 8.4.80

Tenzij zij redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen, is de overtreder de expertisekosten verschuldigd die verbonden zijn aan het opleggen van een bestuurlijke geldboete.

Artikel 8.4.81

De bevoegdheid tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete vervalt vijf jaar nadat de inbreuk heeft plaatsgevonden. De bevoegdheid tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete vervalt drie jaar nadat de inbreuk heeft plaatsgevonden.

Daden van onderzoek of van vervolging, verricht binnen de voornoemde termijn, stuiten de loop van de verjaring. Met die daden begint een nieuwe termijn van gelijke duur te lopen, zelfs ten aanzien van personen die er niet bij betrokken waren.

Artikel 8.4.82

Een beschikking waarbij een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, bevat minstens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° een overzicht van de vaststellingen inzake de inbreuk met het identificatienummer van elk proces-verbaal dienaangaande;

3° de naam van de overtreder;

4° het bedrag van de geldboete;

5° in voorkomend geval, de expertisekosten.

De beschikking bevat ook, in voorkomend geval, de voordeelontneming met een nauwkeurige verantwoording van het bedrag ervan.

ONDERAFDELING 2

Procedure voor het opleggen van
een alternatieve bestuurlijke geldboete

Artikel 8.4.83

Bevoegd tot het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete zijn de hiertoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren. Bij het aanwijzen van deze ambtenaren preciseert de Vlaamse Regering welke de inbreuken zijn waarvoor zij bevoegd zijn.

Artikel 8.4.84

§1. Het openbaar ministerie beschikt over een termijn van zes maanden te rekenen van de datum van het proces-verbaal waarbij een misdrijf is

vastgesteld om van zijn beslissing omtrent het al dan niet instellen van een strafvervolging kennis te geven aan de bevoegde ambtenaar.

Wanneer het openbaar ministerie van strafvervolging afziet of verzuimt binnen de gestelde termijn van zijn beslissing kennis te geven, kan de bevoegde ambtenaar een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen.

§2. Wanneer het openbaar ministerie beslist tot het instellen van een strafvervolging en hier binnen de gestelde termijn kennis van geeft aan de bevoegde ambtenaar maar na de gestelde termijn alsnog van strafvervolging afziet, kan hij de bevoegde ambtenaar hiervan kennis geven. De bevoegde ambtenaar die een dergelijke kennisgeving heeft ontvangen, kan een alternatieve bestuurlijke geldboete opleggen.

Artikel 8.4.85

De bevoegde ambtenaar die, met toepassing van artikel 8.4.84, een alternatieve bestuurlijke geldboete kan opleggen, betekent dienaangaande een kennisgeving aan de betrokkene. In deze kennisgeving wordt de betrokkene het voornemen meegedeeld een bestuurlijke boete op te leggen en, in voorkomend geval, een voordeelontneming. Hij wordt er uitgenodigd om terzake zijn zienswijze mee te delen. Tevens wordt hij op het volgende gewezen:

1° dat het hem desgevraagd mogelijk is om de gegevens waarop het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, de voordeelontneming, berust, in te zien en er kopies van te krijgen; indien blijkt dat de verdediging van de betrokkene dit redelijkerwijs vergt, draagt de bevoegde ambtenaar er zoveel mogelijk zorg voor dat deze gegevens aan de overtreder worden meegedeeld in een voor hem begrijpelijke taal;

2° dat hij desgevraagd wordt gehoord; het verzoek om te worden gehoord, moet worden betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen vijftien dagen na de betekening van de kennisgeving;

3° dat hij niet verplicht is om, ten behoeve van het opleggen van de boete, inlichtingen omtrent de overtreding te verstrekken.

De bevoegde ambtenaar neemt zijn beslissing nadat de betrokkene de mogelijkheid werd geboden om zijn zienswijze mee te delen. Wanneer de betrokkene wordt gehoord, zorgt de bevoegde ambtenaar voor bijstand door een tolk indien blijkt dat de verdediging van de betrokkene dit redelijkerwijs vergt.

Artikel 8.4.86

De beslissing inzake de bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, de voordeelontneming, wordt aan de betrokkene betekend binnen een termijn van negentig dagen na de betekening van voornoemde kennisgeving. In voorkomend geval, wordt bij de beslissing een verzoek tot betaling gevoegd.

Deze betekening doet de strafvordering vervallen.

Artikel 8.4.87

Tegen een beslissing waarbij een bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een voordeelontneming, wordt opgelegd, kan de sanctie-adressaat beroep instellen bij het Handhavingscollege.

Het beroep wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van dertig dagen na de betekening van de beslissing. Het is gemotiveerd.

Artikel 8.4.88

Enkel een beroep dat is ingesteld conform artikel 8.4.87 wordt ten gronde in behandeling genomen.

Dit beroep schorst de bestreden beslissing.

Artikel 8.4.89

Binnen een termijn van negentig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het beroep betekent het Handhavingscollege zijn beslissing aan de betrokkene.

Onverminderd datgene wat bij of krachtens titel IX is bepaald, zendt het Handhavingscollege gelijktijdig met deze betekening een kopie van haar beslissing naar de ambtenaar die in eerste

aanleg de boete en, in voorkomend geval, de voordeelontneming, oplegde.

Artikel 8.4.90

Tegen een beslissing waarbij het Handhavingscollege een bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval een voordeelontneming, oplegt, kan de sanctie-adressaat beroep instellen bij de burgerlijke rechtbank.

Dit beroep schorst de uitvoering van de bestreden beslissing niet.

ONDERAFDELING 3

Procedure voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete

Artikel 8.4.91

Bevoegd tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete zijn:

1° de hiertoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren;

2° de hiertoe door de gemeente aangewezen ambtenaren wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving die de Vlaamse Regering aanwijst.

Bij het aanwijzen van deze ambtenaren preciseert de Vlaamse Regering welke de inbreuken zijn waarvoor zij bevoegd zijn.

Artikel 8.4.92

De artikelen 8.4.85 tot en met 8.4.90 zijn van overeenkomstige toepassing.

ONDERAFDELING 4

Inning en invordering van de bestuurlijke geldboete

Artikel 8.4.93

De bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, de bijhorende expertisekosten en het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel die verschuldigd zijn, worden geïnd en ingevorderd conform hoofdstuk VII van deze titel.

De betaling van de boete en bijhoren maakt een einde aan de vordering van het bestuur.

AFDELING 7

Bestuurlijke transactie

ONDERAFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.4.94

De bestuurlijke transactiebevoegdheid is een afhandelingsbevoegdheid voor inbreuken die niet strafbaar zijn gesteld, waarbij het bevoegde bestuursorgaan de overtreder voorstelt om aan het MINA-fonds een bepaalde geldsom te betalen en, in voorkomend geval, om aanvullend:

1° de maatregelen te nemen die vereist zijn om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen;

2° afstand te doen van zaken waarvan het bezit in strijd is met de wet.

Wanneer de overtreder het voorstel afwijst, kan de inbreuk worden gesanctioneerd middels een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, een gepaste probleemverhelpende sanctie.

Artikel 8.4.95

De transactiesom bedraagt minstens 50 en hoogstens 1.500 euro per inbreuk.

Rekening houdend met de maximale transactiesom per inbreuk, bepaalt de Vlaamse Regering welke de inbreuken zijn die met een transactievoorstel kunnen worden afgehandeld. Deze inbreuken zijn inbreuken die op eenvoudige wijze met stelligheid kunnen worden vastgesteld.

Artikel 8.4.96

Wanneer de inbreuk kosten heeft veroorzaakt, zoals kosten voor verwijdering en analysekosten, kan de transactiesom worden verhoogd met het bedrag van die kosten of met een gedeelte ervan. Het gedeelte van de transactiesom dat gestort is om die kosten te dekken, wordt toegewezen aan de instelling waaraan of de persoon aan wie ze verschuldigd zijn.

Artikel 8.4.97

Een transactievoorstel kan enkel worden gedaan indien de inbreuk, met toepassing van artikel 8.2.14, is vastgesteld in een proces-verbaal.

Artikel 8.4.98

§1. De bevoegde bestuursorganen maken geen gebruik van hun transactiebevoegdheid in de volgende gevallen:

1° de inbreuk heeft daadwerkelijk milieuschade tot gevolg gehad en de kosten van herstel van die schade dan wel de kosten tot het treffen van voorzieningen om de gevolgen van die schade te compenseren worden geraamd op meer dan 1.500 euro;

2° de inbreuk is vastgesteld samen met drie of meer andere inbreuken waarvoor transactiebevoegdheid is verleend.

In deze gevallen wordt het dossier onmiddellijk overgemaakt aan de ambtenaar bevoegd voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, aan het bestuursorgaan bevoegd voor het opleggen van een gepaste probleemverhelpende sanctie.

§2. De bevoegde bestuursorganen maken evenmin gebruik van hun transactiebevoegdheid wanneer de inbreuk is vastgesteld samen met één of meer andere inbreuken waarvoor geen transactiebevoegdheid is verleend.

Artikel 8.4.99

Een transactievoorstel wordt schriftelijk gedaan en omvat minstens de volgende gegevens:

1° een vermelding van het voorschrift of de voorschriften die werden geschonden;

2° een overzicht van de vaststellingen inzake de inbreuk, met het identificatienummer van elk proces-verbaal dienaangaande;

3° de voorgestelde transactiesom, in voorkomend geval verhoogd met de kosten, en de datum waarop dit bedrag uiterlijk moet zijn betaald; wanneer kosten verschuldigd zijn, wordt een verantwoording ervan gegeven;

4° in voorkomend geval, een voorstel tot maatregelen om de inbreuk te beëindigen, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, en een herhaling ervan te voorkomen, evenals de datum waarop deze maatregelen moeten uitgevoerd zijn;

5° in voorkomend geval, het voorstel om afstand te doen van bepaalde zaken waarvan het bezit in strijd is met de wet en de datum waarop de verklaring van afstand van deze zaken moet zijn afgelegd en de desbetreffende zaken moeten zijn overhandigd aan het bevoegde bestuursorgaan.

ONDERAFDELING 2

Doen en afhandelen van een transactievoorstel

Artikel 8.4.100

Transactiebevoegdheid komt toe aan:

1° iedere toezichthouder, wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop zijn toezichtsopdracht betrekking heeft;

2° de burgemeester, wat betreft de inrichtingen en activiteiten waarvoor integrale milieuvoor-

waarden van toepassing zijn en de inbreuken aangeduid door de Vlaamse Regering.

In de gevallen waar, met toepassing van artikelen 8.2.1, eerste lid, 3°, en 8.2.2 van deze titel gemeentelijke ambtenaren en contractuele personeelsleden een bepaalde toezichtsopdracht is toegewezen en de gemeente niet over toezichthouders beschikt, is de burgemeester eveneens bevoegd tot het doen van een transactievoorstel wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop deze toezichtsopdracht betrekking heeft.

Artikel 8.4.101

Een transactievoorstel wordt betekend aan de betrokkene.

De betrokkene betaalt de transactiesom door middel van een storting of overschrijving aan het MINA-fonds.

Het bestuursorgaan dat het transactievoorstel deed, maakt in de volgende gevallen het dossier over aan de ambtenaar bevoegd voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete en, in voorkomend geval, aan het bestuursorgaan bevoegd voor het opleggen van een gepaste probleemverhelpende sanctie:

1° indien de betrokkene de transactiesom niet heeft betaald binnen de bepaalde termijn;

2° indien, in voorkomend geval, de betrokkene de voorgestelde maatregelen niet binnen de bepaalde termijn heeft genomen; het proces-verbaal van vaststelling van dit feit wordt bij het dossier gevoegd;

3° indien, in voorkomend geval, de betrokkene de voorgestelde afstand van zaken niet tijdig heeft uitgevoerd; het proces-verbaal van vaststelling van dit feit wordt bij het dossier gevoegd.

HOOFDSTUK V

Veiligheidsmaatregelen

AFDELING 1

Basisbepalingen

Artikel 8.5.1

Bevoegd tot het nemen van veiligheidsmaatregelen zijn:

1° de burgemeester;

2° de gouverneur;

3° iedere toezichthouder, wat betreft de milieuwetgeving waarop zijn toezichtsopdracht betrekking heeft;

4° elke publiekrechtelijke rechtspersoon, het Vlaamse Gewest en de gemeenten uitgezonderd, waartoe toezichthouders behoren, wat betreft de inbreuken op de milieuwetgeving waarop de toezichtsopdracht van deze toezichthouders betrekking heeft.

De burgemeester en de gouverneur kunnen de veiligheidsmaatregelen ambtshalve nemen of op verzoek van een toezichthouder.

Artikel 8.5.2

De bevoegde bestuursorganen kunnen alle veiligheidsmaatregelen nemen die zij onder de gegeven omstandigheden nodig achten om het betrokken risico uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren.

Veiligheidsmaatregelen kunnen een feitelijk handelen impliceren van het bestuur. Zij kunnen ook

gericht zijn tot één of meer rechtsonderhorigen en een verplichting tot een doen of laten opleggen.

Veiligheidsmaatregelen kunnen onder meer strekken tot:

1° het staken van een bepaalde activiteit, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn;

2° het niet-betreden of verlaten van bepaalde gebieden, terreinen of gebouwen;

3° het meevoeren en elders voorlopig bewaren van zaken, dieren inbegrepen;

4° het verzegelen van gebouwen, installaties, machines, toestellen, voertuigen, de toegang tot terreinen, en dergelijke meer.

Veiligheidsmaatregelen kunnen niet worden opgeheven wanneer het betrokken risico niet is uitgeschakeld, ingeperkt tot een aanvaardbaar niveau of gestabiliseerd.

Artikel 8.5.3

Een besluit of een beschikking houdende een veiligheidsmaatregel die verplicht tot een doen of laten, omschrijft duidelijk de verplichtingen waaraan moet worden voldaan.

Artikel 8.5.4

Een beschikking houdende een veiligheidsmaatregel die verplicht tot een doen of laten, kan worden gegeven onder dwangsom, conform de artikelen 8.6.1 en 8.6.2.

Wanneer een dwangsom wordt bepaald, wordt ook bepaald vanaf welke dag de dwangsom kan worden verbeurd.

Artikel 8.5.5

In de gevallen waar het bestuur ter uitvoering van een veiligheidsmaatregel kosten heeft gedragen, kan het deze kosten geheel of gedeeltelijk verhalen op de verantwoordelijke persoon.

De verschuldigde bedragen worden geïnd en ingevorderd conform hoofdstuk VII van deze titel.

AFDELING 2

Procedure voor het nemen van veiligheidsmaatregelen

Artikel 8.5.6

Veiligheidsmaatregelen worden schriftelijk genomen. Wanneer het een ogenblikkelijk optreden vereist acht, kan het bevoegde bestuursorgaan de veiligheidsmaatregel evenwel mondeling nemen, met schriftelijke bevestiging binnen vijf werkdagen.

Zo mogelijk, worden degenen tot wie de veiligheidsmaatregel is gericht vooraf gehoord.

Artikel 8.5.7

Een beschikking houdende een veiligheidsmaatregel wordt aan de betrokkene betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. De overige veiligheidsmaatregelen worden op passende wijze bekendgemaakt.

Artikel 8.5.8

Iedere belanghebbende kan bij de Vlaamse Regering beroep instellen tegen de veiligheidsmaatregel. Het beroep wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van tien dagen na de bekendmaking van de veiligheidsmaatregel.

Het beroep schorst de veiligheidsmaatregel niet.

De Vlaamse Regering betekent haar beslissing aan de beroepsindiener binnen een termijn van vijfenveertig dagen na de bekendmaking van de maatregel.

De beslissing wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze als de oorspronkelijke beslissing.

AFDELING 3

Wijziging en opheffing van veiligheidsmaatregelen

Artikel 8.5.9

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het wijzigen of opheffen van een veiligheidsmaatregel, is het bestuursorgaan dat de veiligheidsmaatregel nam.

De wijziging of opheffing kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende gebeuren.

Artikel 8.5.10

§1. Het bevoegde bestuursorgaan kan ambtshalve een veiligheidsmaatregel wijzigen wanneer het dit nodig acht om het risico waartegen de maatregel werd genomen uit te schakelen, tot een aanvaardbaar risico in te perken, of te stabiliseren.

Zo mogelijk, worden degenen tot wie de veiligheidsmaatregel is gericht vooraf gehoord.

§2. Het bestuursorgaan dat deze veiligheidsmaatregel nam, kan hem ambtshalve opheffen wanneer het risico waartegen een veiligheidsmaatregel werd genomen is uitgeschakeld, of tot een aanvaardbaar niveau ingeperkt, of gestabiliseerd.

Artikel 8.5.11

§1. Iedere belanghebbende kan verzoeken om een wijziging of opheffing van de veiligheidsmaatregel. Het verzoek wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs aan het bestuursorgaan dat in eerste aanleg de veiligheidsmaatregel nam. Het verzoek is gemotiveerd ten overstaan van het betrokken risico.

Enkel een verzoek dat beantwoordt aan de vereisten bepaald in het eerste lid wordt ten gronde in behandeling genomen.

§2. Het bevoegde bestuursorgaan betekent zijn beslissing binnen een termijn van vijfenveertig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het verzoek. Bij gebrek aan een tijdige betekening wordt het verzoek geacht te zijn afgewezen. De beslissing, uitdrukkelijk of stilzwijgend gegeven, wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze als de oorspronkelijke beslissing.

§3. De verzoeker kan tegen de beslissing beroep instellen bij de Vlaamse Regering. Het beroep wordt betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs binnen een termijn van zestig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het verzoek. Het is gemotiveerd ten overstaan van het betrokken risico.

Enkel een beroep dat beantwoordt aan de vereisten bepaald in vorig lid wordt ten gronde in behandeling genomen.

§4. De Vlaamse Regering betekent haar beslissing aan de beroepsindiener binnen een termijn van negentig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het verzoek. De beslissing wordt bekendgemaakt op dezelfde wijze als de oorspronkelijke beslissing.

HOOFDSTUK VI

Uitvoeringsinstrumenten

AFDELING 1

Bestuurlijke dwangsom

Artikel 8.6.1

Een dwangsom kan worden bepaald in een beschikking houdende een regularisatiebevel, een stakingsbevel, de opheffing van een machtiging of een veiligheidsmaatregel.

De dwangsom is een hulpmiddel strekkende tot een tijdige en volledige uitvoering van de verplichting die in de beschikking is opgelegd.

Een dwangsom kan enkel worden bepaald indien de persoon tot wie de beschikking is gericht het in zijn macht heeft om aan de verplichting die in de beschikking is opgelegd uitvoering te geven.

Artikel 8.6.2

Het bevoegde bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid of per inbreuk. Het vastgestelde bedrag staat in redelijke verhouding tot

de zwaarte van het geschonden algemeen belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Wanneer het een dwangsom per tijdseenheid of per inbreuk bepaalt, stelt het bevoegde bestuursorgaan tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Artikel 8.6.3

De dwangsom wordt verbeurd wanneer niet tijdig of onvolledig uitvoering is gegeven aan de verplichting die in de beschikking is opgelegd.

Wanneer zij is bepaald ter uitvoering van een regularisatiebevel kan de dwangsom worden verbeurd vanaf de dag na die waarop de termijn is verstreken. Wanneer zij is bepaald ter uitvoering van een stakingsbevel kan zij worden verbeurd vanaf de dag dat geen gevolg wordt gegeven aan het bevel. Wanneer zij is bepaald ter uitvoering van de opheffing van een machtiging kan zij worden verbeurd vanaf de dag waarop de uitvoeringstermijn is verstreken. Wanneer zij is bepaald ter uitvoering van een veiligheidsmaatregel, bepaalt de veiligheidsmaatregel de dag vanaf wanneer zij kan worden verbeurd.

Artikel 8.6.4

§1. Ingeval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid om aan de opgelegde verplichting uitvoering te geven, kan de persoon tot wie de beschikking houdende de dwangsom is gericht, het bestuursorgaan dat deze beschikking heeft gegeven, verzoeken om:

1° de dwangsom op te heffen;

2° de dwangsom te verminderen.

Een verbeurde dwangsom kan niet worden opgeheven of verminderd.

§2. Het verzoek wordt aan het bevoegde bestuursorgaan betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. Het betrokken orgaan betekent zijn beslissing over het verzoek zo spoedig mogelijk, en uiterlijk dertig dagen na de datum waarop het is gedaan.

AFDELING 2

Regularisatieplan

Artikel 8.6.5

Het regularisatieplan is een hulpmiddel om de oorzaak van een inbreuk weg te nemen in de gevallen waar deze verband houdt met onaangepaste of onwettige installaties, processen of producten.

Een verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan kan worden opgelegd in een rechterlijke uitspraak ingevolge een strafvervolging en in een beschikking houdende:

1° een regularisatiebevel;

2° de schorsing van een machtiging.

Artikel 8.6.6

Een regularisatieplan bevat de volgende gegevens:

1° de oorzaken die aan de basis liggen van de inbreuk;

2° de middelen om de inbreuk te beëindigen en herhaling ervan te voorkomen;

3° de concrete maatregelen die de naleving van de geschonden wettelijke voorschriften verzekeren en die de overtreder zal nemen;

4° de termijnen waarbinnen deze maatregelen kunnen en zullen worden genomen.

Artikel 8.6.7

Een ontwerp van regularisatieplan wordt opgesteld door of op initiatief van de overtreder en op diens kosten. Het bestuursorgaan dat, of de rechter die, tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan verplicht, kan bepalen dat het moet worden opgesteld door of onder toezicht van erkende deskundigen.

Het ontwerp van regularisatieplan wordt aan het bevoegde bestuursorgaan betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs.

Het bevoegde bestuursorgaan is het volgende:

1° in de gevallen waar de overtreder verplicht is tot het opstellen en uitvoeren van een regularisatieplan in een beschikking houdende een regularisatiebevel of de schorsing van een machtiging, het bestuursorgaan dat deze beschikking nam;

2° in de overige gevallen, het centrale gewestelijke bestuur met algemene bevoegdheid inzake bestuurlijke handhaving.

Het bevoegde bestuursorgaan gaat na of het ontwerp van regularisatieplan beantwoordt aan de vereisten bepaald in artikel 8.6.6. Wanneer dit het geval is, reikt het een conformiteitsattest uit. Wanneer dit het geval niet is, geeft het aan op welke punten het ontwerp ontoereikend is. Het ontwerp wordt dan aangevuld of gewijzigd en opnieuw aan het bevoegde bestuur betekend of afgegeven tegen ontvangstbewijs. Een conformiteitsattest laat de verantwoordelijkheid van de overtreder voor de met behulp van het regularisatieplan plan te bereiken doelstellingen onverkort bestaan.

Het bevoegde bestuursorgaan betekent zijn standpunt aan de overtreder binnen een termijn van dertig dagen na de betekening of afgifte tegen ontvangstbewijs van het ontwerp van regularisatieplan. Bij gebrek aan een tijdige betekening wordt het ontwerp of, in voorkomend geval, het aangepaste of gewijzigde ontwerp geacht te beantwoorden aan de vereisten bepaald in artikel 8.6.6.

Artikel 8.6.8

Nadat het een conformiteitsattest heeft verkregen, wordt het regularisatieplan ondertekend door de overtreder.

In de gevallen waar het plan een of meer inrichtingen of activiteiten betreft waarvoor een meldingsattest is uitgereikt of een machtiging is verleend, wordt er melding van gemaakt in het milieubeleidsregister bedoeld in titel IX van dit decreet.

In voorkomend geval worden het plan en het conformiteitsattest meegedeeld aan de rechtbank om bij het strafdossier te worden gevoegd.

Artikel 8.6.9

Het regularisatieplan wordt uitgevoerd door of op initiatief van de overtreder en op zijn kosten. Het bestuursorgaan dat, of de rechter die, tot een regularisatieplan verplicht, kan bepalen dat het wordt uitgevoerd door of onder toezicht van erkende deskundigen.

De toezichthouders controleren de uitvoering van het regularisatieplan. Wordt het niet tijdig of niet volkomen uitgevoerd, dan melden de toezichthouders dit aan de in artikel 8.6.7, derde lid, genoemde bestuursorganen.

AFDELING 3

Stilleggingsplan

Artikel 8.6.10

Het stilleggingsplan is een hulpmiddel om de tijdelijke of definitieve stillegging van een inrichting of activiteit op veilige en wetsconforme wijze te laten verlopen in de gevallen waar deze stillegging in milieutechnisch opzicht delicate, complexe of potentieel problematische aspecten omvat.

Een verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een stilleggingsplan kan worden opgelegd in een rechterlijke uitspraak ingevolge een strafvervolging en in een beschikking houdende:

1° een regularisatiebevel;

2° de schorsing van een machtiging;

3° de opheffing van een machtiging;

4° een veiligheidsmaatregel.

Bij het opleggen van de verplichting tot het opstellen van een stilleggingsplan, wordt de datum bepaald waarop het plan moet zijn goedgekeurd.

Artikel 8.6.11

Een stilleggingsplan bevat de volgende gegevens:

1° een beschrijving van de stil te leggen inrichtingen en activiteiten, en de termijn die hiertoe bestaat;

2° een beschrijving van de knelpunten in het stilleggingsproces;

3° de concrete maatregelen die een aangepaste opvang waarborgen voor de netvermelde knelpunten en die hiertoe zullen worden genomen;

4° de termijnen waarbinnen deze maatregelen kunnen en zullen worden genomen.

Artikel 8.6.12

Artikelen 8.6.7, 8.6.8 en 8.6.9 zijn van overeenkomstige toepassing.

HOOFDSTUK VII

Financiële aspecten

AFDELING 1

Dossiertaksen

Artikel 8.7.1

Een dossiertaks, waarvan de opbrengst rechtstreeks en integraal in het MINA-fonds wordt gestort, wordt geheven lastens de volgende personen:

1° elke derde-belanghebbende die, met toepassing van artikel 8.4.8, een verzoek tot onderzoek doet;

2° elke derde -belanghebbende die, met toepassing van artikel 8.4.12, een beroep instelt tegen de afwijzing van zijn verzoek tot onderzoek;

3° elke derdebelanghebbende die, met toepassing van artikelen 8.4.20, 8.4.33, 8.4.44 of 8.4.66, een beroep instelt tegen, respectievelijk, een regularisatiebevel, een stakingsbevel, een aanzegging van bestuursdwang, of de schorsing of de opheffing van een machtiging;

4° elke overtreder die, met toepassing van artikelen 8.4.20 of 8.4.33, een beroep instelt tegen, respectievelijk, een regularisatiebevel of een stakingsbevel;

5° elke overtreder of rechthebbende op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast die, met toepassing van artikel 8.4.44, een beroep instelt tegen een beschikking tot aanzegging van bestuursdwang;

6° elke machtiginghouder die, met toepassing van artikel 8.4.66, beroep instelt tegen de schorsing of de opheffing van een machtiging.

De dossiertaks is verschuldigd op het tijdstip waarop het verzoek of het beroep wordt ingediend.

Artikel 8.7.2

Het bedrag van de dossiertaks bedraagt 50 euro voor:

1° elke derde-belanghebbende die, met toepassing van artikelen 8.4.8 of 8.4.12, een verzoek doet tot onderzoek dan wel een beroep instelt tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek;

2° elke derde-belanghebbende die, met toepassing van artikelen 8.4.20, 8.4.33, 8.4.44 of 8.4.66, een beroep instelt;

3° een overtreder die, met toepassing van artikelen 8.4.20 of 8.4.33, een beroep instelt;

4° elke overtreder of rechthebbende op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuurs-

dwang zal worden toegepast die, met toepassing van artikel 8.4.44, een beroep instelt;

5° elke machtiginghouder die, met toepassing van artikel 8.4.66, een beroep instelt.

Een machinaal afgedrukt bewijs van elektronische betaling wordt als bewijs van betaling van de dossiertaks aanvaard. De Vlaamse Regering bepaalt wat voorts als bewijs van betaling wordt aanvaard.

Artikel 8.7.3

De Vlaamse Regering wijst de ambtenaren aan die belast zijn met de inning van de dossiertaks.

AFDELING 2

Invorderen van bedragen verschuldigd aan het bestuur

Artikel 8.7.4

De bedragen die aan het bestuur verschuldigd zijn op grond van deze titel komen toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de betrokken beschikking heeft gegeven. In de gevallen waar deze rechtspersoon het Vlaamse Gewest is, worden de verschuldigde bedragen gestort aan het MINA-fonds.

Artikel 8.7.5

§1. Het bestuur kan het verschuldigde bedrag, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, bij dwangbevel invorderen. Het dwangbevel wordt geviseerd door een hiertoe door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaar. Een geviseerd dwangbevel levert een uitvoerbare titel op die ten uitvoer kan worden gelegd met toepassing van deel V Gerechtelijk Wetboek inzake bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging.

§2. Het dwangbevel wordt aan de schuldenaar bij deurwaardersexploot betekend.

Binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het dwangbevel kan de schuldenaar verzet doen door dagvaarding van de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort.

Het verzet schorst de tenuitvoerlegging. De rechtspersoon kan de rechter verzoeken de schorsing van de tenuitvoerlegging op te heffen.

Artikel 8.7.6

De bevoegdheid om over te gaan tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop zij is verbeurd.

Iedere daad van invordering stuit de verjaring.

De verjaringstermijn wordt geschorst door ieder wettelijk beletsel voor invordering van de dwangsom.

HOOFDSTUK VIII

Handhavingscollege

Artikel 8.8.1

§1. Er wordt een Handhavingscollege opgericht.

§2. Het Handhavingscollege is bevoegd voor de behandeling van de volgende beroepen:

1° beroepen die, met toepassing van artikel 8.4.8, zijn ingesteld tegen beschikkingen houdende de afwijzing van een beroep tot sanctionering;

2° beroepen die, met toepassing van artikel 8.4.20, zijn ingesteld tegen beschikkingen waarbij een regularisatiebevel wordt gegeven;

3° beroepen die, met toepassing van artikel 8.4.33, zijn ingesteld tegen beschikkingen waarbij een stakingsbevel is gegeven;

4° beroepen die, met toepassing van artikel 8.4.44, zijn ingesteld tegen beschikkingen waarbij bestuursdwang is aangezegd;

5° beroepen die, met toepassing van artikel 8.4.87, zijn ingesteld tegen beschikkingen waarbij een alternatieve bestuurlijke boete is

opgelegd en, in voorkomend geval, een voordeelontneming;

6° beroepen die, met toepassing van artikel 8.4.92, zijn ingesteld tegen beschikkingen waarbij een exclusieve bestuurlijke boete is opgelegd en, in voorkomend geval, een voordeelontneming.

Wanneer een beroep in behandeling wordt genomen, is het dossier in zijn geheel aanhangig bij het Handhavingscollege. In de gevallen waar het college oordeelt dat het beroep ongegrond is, bevestigt het de bestreden beslissing. In de gevallen waar het college oordeelt dat het beroep gegrond is, hervormt het de bestreden beslissing. In voorkomend geval, gaat het college ambtshalve over tot intrekking van de bestreden beschikking.

§3. Wanneer het in beroep een regularisatiebevel heeft gegeven, is het Handhavingscollege bevoegd om, in voorkomend geval, conform het bepaalde in de artikelen 8.6.7 en 8.6.12, een ontwerp van regularisatieplan en een ontwerp van stilleggingsplan te toetsen en er een conformiteitsattest voor uit te reiken.

§4. Het Handhavingscollege is eveneens bevoegd voor de volgende beslissingen en de behandeling van de volgende verzoeken :

1° een beslissing om, met toepassing van de artikelen 8.4.24 en 8.4.25, een door het college gegeven regularisatiebevel te wijzigen of op te heffen;

2° een verzoek om, met toepassing van de artikelen 8.4.24 en 8.4.26 of 8.4.27, een door het college gegeven regularisatiebevel te wijzigen of op te heffen;

3° een beslissing om, met toepassing van artikel 8.4.36, de geldingsduur van een door het college gegeven stakingsbevel te verlengen;

4° een beslissing om, met toepassing van de artikelen 8.4.53 en 8.4.54, een door het college gegeven beschikking tot aanzegging van bestuursdwang te wijzigen of op te heffen;

5° een verzoek om, met toepassing van artikel 8.6.4, een dwangsom op te heffen of te verminderen.

§5. Tot de oprichting van het Handhavingscollege zijn de in de §§1 tot en met 4 vermelde bevoegdheden een taak van de Vlaamse Regering.

Artikel 8.8.2

De Vlaamse Regering stelt het Handhavingscollege zo samen dat het beschikt over voldoende juridische en technische kennis om evenwichtig te oordelen over het opleggen van sancties.

Het Handhavingscollege beschikt over een permanent secretariaat dat zijn werking ondersteunt. De dagelijkse leiding van het secretariaat berust bij de collegesecretaris.

Artikel 8.8.3

Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden kan het Handhavingscollege steeds de overtreder, een andere sanctie-adressaat, het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing nam of zijn gemachtigde en, in voorkomend geval, de derde-belanghebbende die om sanctionering verzocht, oproepen om gehoord te worden.

Wanneer de overtreder, een andere sanctie-adressaat, of het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing nam hiertoe tijdig verzoekt, wordt hij door het college gehoord.

Wanneer één partij wordt gehoord, worden ook de andere partijen gehoord. Wanneer het college de partijen hoort kan het de betekeningstermijn die van toepassing is, verlengen met vijftien dagen.

Artikel 8.8.4

De Vlaamse Regering bepaalt de organisatie en de regels voor de werking van het Handhavingscollege.”.

HOOFDSTUK III

Inwerkingtreding

Artikel 6

Dit decreet treedt in werking de eerste dag van de vierde maand na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Vera DUA

Rudi DAEMS