

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



Zitting 2007-2008

6 november 2007

**ONTWERP VAN DECREET**

**tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995  
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid  
met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’**

**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**

**ONTWERP VAN DECREET**

**tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995  
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade,  
tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het  
Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid  
met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade**

**HOORZITTINGEN**

**VERSLAG**

**namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw,  
Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed  
uitgebracht door de dames Joke Schauvliege en Marleen Van den Eynde**

*Samenstelling van de commissie:*

*Voorzitter:* de heer Patrick Lachaert.

*Vaste leden:*

de heren Pieter Huybrechts, Leo Pieters, Stefaan Sintobin, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heer Frans Wymeersch; de heer Erik Matthijs, de dames Tinne Rombouts, Joke Schauvliege, de heer Jan Verfaillie; de heren Karlos Callens, Patrick De Klerck, Patrick Lachaert; de heren Jos Bex, Bart Martens, André Van Nieuwkerke.

*Plaatsvervangers:*

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heren Felix Strackx, Wim Van Dijck, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer John Vrancken; de heer Jos De Meyer, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heren Frans Peeters, Johan Sauwens; de dames Stern Demeulenaere, Hilde Eeckhout, Dominique Guns; de heren Jacky Maes, Ludo Sannen, Jo Vermeulen.

*Toegevoegde leden:*

de heer Rudi Daems;  
de heer Jan Peumans.

---

*Zie:*

**1249** (2006-2007)  
– Nr. 1: Ontwerp van decreet

**80** (2004-2005)  
– Nr. 1: Voorstel van decreet

**1252** (2006-2007)  
– Nr. 1: Ontwerp van decreet

## INHOUD

	Blz.
I. HOORZITTING VAN 19 SEPTEMBER 2007 .....	4
1. De heer Jan Van den Berghe, ondervoorzitter in de Rechtbank van eerste aanleg te Gent .....	4
2. Vertegenwoordigers van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).....	11
3. De heer Jan Bouckaert, advocatenkantoor Stibbe.....	15
4. De heer Peter De Smedt, LDR Milieuadvocaten, en Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent .....	26
5. Professor F.C.M.A. Michiels van het Departement Staats- en Bestuurrecht van de Universiteit van Tilburg .....	34
II. HOORZITTING VAN 27 SEPTEMBER 2007 .....	39
1. Professor Michael Faure, Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Maastricht .....	39
2. Vertegenwoordigers van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) .....	45
3. Vertegenwoordigers van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) .....	51

---

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed organiseerde op 19 en 27 september 2007 hoorzittingen over het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen' (*Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 1249/1*) en het 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 (*Parl. St. VI. Parl. 2004-05, nr. 80/1*).

Tegelijkertijd werd een hoorzitting gehouden over het ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (*Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 1252/1*). De opmerkingen van de sprekers over dit ontwerp van decreet werden in dit verslag opgenomen. Over de verdere behandeling van dit ontwerp van milieuschadedecreet wordt afzonderlijk verslag uitgebracht in *Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 1252/5*.

## I. HOORZITTING VAN 19 SEPTEMBER 2007

### 1. De heer Jan Van den Berghe, ondervoorzitter in de Rechtbank van eerste aanleg te Gent

**De heer Jan Van den Berghe:** Vooreerst wil ik benadrukken dat mijn woorden de allerindividueelste expressie zijn van mijn allerindividueelste opinie, gebaseerd op mijn eigen ervaring. Ik spreek niet namens de andere rechters, dat kan trouwens niemand. Het is ook niet de bedoeling hier een tweede advies van de Raad van State te formuleren. Verder zal ik het niet hebben over het milieuschadedecreet, maar me beperken tot het handhavingsdecreet.

#### *Praktijk*

Ik zal eerst de praktijk van een jurist in de milieuhandhaving schetsen en van daaruit een paar conclu-

sies trekken die van tel zijn voor het ontwerp. Ik ben sinds 1991 rechter in de rechtbank van Gent en ik ben quasi onmiddellijk gestart met de behandeling van milieudossiers. In de rechtbank was er niemand anders toe bereid en ik was vrijwilliger. Binnen dat kader gebeurt ook nu nog de handhaving van het milieurecht. Er bestaat geen structurele onderbouw voor de gerechtelijke afhandeling van milieudossiers. Vanwege de moeilijkheidsgraad zijn er ook weinig magistraten kandidaat voor die zaken. De laatste tien jaar en tot voor kort was het milieurecht voor mij een voltijdse bezigheid. Dat betekent dat ik een correctionele kamer alleen voorziet maar ook een kamer met drie rechters. Beide behandelen dossiers van de bijzondere wetgeving. De bijzondere wetgeving handelt niet alleen over milieuwetgeving maar ook over ruimtelijke ordening, natuurbehoud, volksgezondheid, hormonen, diergezondheid, computercriminaliteit. Die kamers, de 21ste en 19de, zijn kamers die gespecialiseerd zijn in de bijzondere wetgeving in de ruime betekenis van het woord.

Daarnaast houd ik me toch al sinds 1995 bezig met de vorming van de magistraten en ben ik voor de Hoge Raad voor de Justitie coördinator van de opleidingen, onder meer over leefmilieu, voor de Belgische magistraten (gerechtelijke stagiairs, parketmagistraten, rechters). Daarnaast organiseren we sinds 1995 opleidingscycli. Dat is gestart met een aantal kleinere opleidingen. Sinds een aantal jaren is er tweejaarlijks een vervolmakingsopleiding voor rechters en parketmagistraten, in de andere jaren is er een basisopleiding voor beginnende magistraten.

De opleidingen zijn heel praktisch, onder meer door de bespreking van casussen. De opleidingen staan ook open voor andere actoren in de milieuhandhaving. Naast magistraten nemen nu ook de politiediensten en de Milieu-inspectie en zelfs de milieucoördinatoren van Defensie deel. Dat is een goede formule om tot betere samenwerking te komen binnen de handhavingsketen. In oktober 2007 zal professor Vinck van de Universiteit Gent er spreken over geluidsoverlast en gehoorschade.

Daarnaast ben ik redacteur van het Tijdschrift voor Milieurecht. Ik was eveneens actief in de Belgische Vereniging voor Milieurecht. In 1992 en 2002 organiseerde die vereniging een colloquium over milieuhandhaving. Van beide colloquia zijn er verslagboeken verschenen. Een van de teksten die nu rondgedeeld worden, 'Vervolg en handhaving inzake milieudelicten', is een kopie uit dergelijk verslagboek. Hoewel het dateert van 1992 gelden veel van de conclusies nog altijd. Naar aanleiding van het

colloquium in 1992 hebben we een enquête gedaan bij de verschillende parketten. Van de informatie die daaruit voortgekomen is, is er ook een kopie. De antwoorden op de problemen zijn nog altijd zeer actueel.

Ten slotte ben ik ook actief op Europees vlak. In 1992 was er een conferentie over duurzame ontwikkeling in Rio De Janeiro. In 2002 hebben de Verenigde Naties (VN) een opvolgingsconferentie georganiseerd in Johannesburg. In de marge van die conferentie is er onder auspiciën van de Verenigde Naties een bijeenkomst geweest van de hoge magistraten van de constitutionele hoven en/of van de opperste gerechtshoven. Dat heeft gevolgen gehad. De principes van Johannesburg zijn goedgekeurd door de verklaring van Johannesburg (The Johannesburg Principles on the Role of Law and Sustainable Development adopted at the Global Judges Symposium held in Johannesburg, South Africa on 18-20 August 2002, [www.eufje.org](http://www.eufje.org)). Die gaat onder meer over het belang van de milieuhandhaving in het concept van duurzame ontwikkeling.

Een van de praktische gevolgen is dat er onder auspiciën van de VN gestart is met een wereldwijde netwerking van rechters in milieuhandhaving. Men heeft beoogd om regionale netwerking te organiseren. Een daarvan, het meest gevorderde in organisatie en werking, is het huidige Europese Forum voor Milieurechters, het 'EU Forum of Judges for the Environment' ([www.eufje.org](http://www.eufje.org)). Dat is een netwerk van milieurechters uit de Europese Unie (EU). Het werkt met steun van de EU. De jaarlijkse conferentie zal dit jaar in december plaatsvinden in het Hof van Justitie te Luxemburg en heeft juist als thema de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht.

We moeten de vraag durven stellen of het wel fout loopt met de handhaving. In het forum blijkt immers dat we het, in vergelijking met de ons omringende landen, niet zo slecht doen. Vlaanderen staat op dat vlak veel verder dan landen als Frankrijk en Italië. Maar ook de toets met andere Europese landen als Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk kunnen we doorstaan. Qua aanpak staan we in sommige Vlaamse gerechtelijke arrondissementen zelfs aan de Europese spits inzake strafrechtelijke milieuhandhaving. Dat blijkt uit de enquêtes die we binnen het EUFJE organiseerden. Vlaanderen werkt op basis van de inzet van de mensen, maar die vinden weinig steun in de regelgeving of in de structuren. Het zou echter fout zijn om nu alle huidige praktijken zo maar

weg te vegen. Het is wel nodig te analyseren waar het fout loopt en na te gaan of het milieuhandhavingsdecreet leidt tot een betere handhaving op het terrein.

#### *Milieuhandhavingsbeleid*

Een eerste aspect van het ontwerp is het milieuhandhavingsbeleid. Als het ontwerp een verdienste heeft, is het vooral op vlak van beleidsvisie. De oprichting van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving is een positieve zaak. Sinds 1993 bestaat de commissie Vervolgingsbeleid. Dat is een informele commissie die eigenlijk geen juridische bestaansgrond heeft. De commissie werkt niet altijd op een even adequate wijze en is niet altijd even representatief. Zo is bijvoorbeeld de politie, toch een heel belangrijke partner in de handhaving, pas laat bij de commissie betrokken.

De commissie vormt een basis maar dat is onvoldoende op beleidsvlak. De commissie heeft twee prioriteitennota's opgesteld, een over ruimtelijke ordening en een over prioritair te behandelen dossiers. Dat zijn de enige concrete realisaties. De commissie heeft natuurlijk een aantal afspraken gemaakt en ervoor gezorgd dat bepaalde mensen elkaar beter leerden kennen. De Vlaamse Hoge Raad voor Milieuhandhaving zal meer beleidsmatig te werk kunnen gaan.

Ik heb wel een aantal bedenkingen bij de hoge raad, namelijk bij de samenstelling en de werking. Ik ben een grote voorstander van en heb veel respect voor overleg. Ik vind trouwens ook dat de sociaaleconomische partners zoveel mogelijk betrokken moeten worden. Maar de handhaving bevindt zich aan het einde van de keten. Ik vraag me af of er over handhaving nog moet worden genegotieerd. In de totstandkoming van wetten krijgen terecht allerlei instanties inspraak. Is dat echter nog nodig bij de handhaving?

Het milieuhandhavingsprogramma uit het ontwerp is op zich goed. Op die manier kan er beleidsmatig gewerkt worden. Dat heeft concrete gevolgen voor de praktijk. Het handhavingsprogramma zal voor advies over verdere programmering en rapportering overgemaakt worden aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad). Ik kan me weinig handhavingsorganen, zoals bijvoorbeeld het College van procureurs-generaal, voorstellen die de sectoren die ze beogen te controleren, bij hun besluitvorming betrekken. Stel bijvoorbeeld dat in een com-

missie voor de verkeershandhaving gebruikers die moeten worden gecontroleerd, zitting hebben. Dat is een mogelijk knelpunt. Handhavingsprogramma's bepalen concreet wat er dat jaar gecontroleerd wordt. De rollen van boswachter en stroper mogen niet vermengd worden.

Een tweede bedenking is dat de jaarlijkse handhavingprogramma's er alleen maar zijn voor de gewestelijke overheden. De andere overheden worden enkel betrokken via aanbevelingen. Veel milieudossiers zijn lokale dossiers, de handhaving moet dan ook lokaal gebeuren. Bij de eerste rondetafelconferentie over dit ontwerp zei de vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) uitdrukkelijk dat de gemeenten niet willen handhaven. Dat blijkt ook uit de praktijk, gemeenten en lokale besturen zijn niet geschikt om te handhaven. Ze zouden het moeten doen, maar doen het niet en willen het ook niet.

Daarom is het niet goed dat het milieuhandavingsprogramma zich enkel richt tot de gewestelijke overheden en enkel aanbevelingen doet voor provincies en gemeenten. Is het niet beter het Nederlandse voorbeeld te volgen? Daar handhaven gemeenten en lokale besturen daadwerkelijk. Ze beschouwen dat als een opdracht, maar het is ook een plicht.

Ook in Vlaanderen is het een plicht, burgemeesters hebben bijvoorbeeld het toezicht op hinderlijke inrichtingen. Alleen in praktijk loopt het vaak fout. In Nederland zijn er aan de handhavingsplicht sancties en middelen gekoppeld. Gemeenten krijgen controlequota opgelegd. Ze moeten een minimum aantal controles uitvoeren of de geldkraan wordt dichtgedraaid. Dergelijk systeem kan ook in Vlaanderen nodig zijn.

Bij de samenstelling van de Hoge Raad is de medewerking van het openbaar ministerie cruciaal. Ook de Raad van State heeft daar opmerkingen bij gemaakt. In het ontwerp staat dat het gewest geen instructies te geven heeft aan de procureurs-generaal en aan de procureurs des Konings. Die bepaling is ingevoegd na het advies van de Raad van State. De hoge raad kan worden uitgebreid met een vertegenwoordiger van het College van procureurs-generaal, van de parketten, van de federale en lokale politie. Dat is absoluut noodzakelijk. Het woord 'kan' staat in het ontwerp wegens de bevoegdheidsverdeling, maar het moet benadrukt worden dat de hoge raad weinig zal voorstellen zonder de medewerking van de politie, de parketten en het openbaar ministerie.

### *Toezicht*

Een andere verdienste van het ontwerp is dat het een uniforme regeling opmaakt voor het toezicht op de verschillende milieuwetgevingen. Artikel 16.3.8 zegt uitdrukkelijk dat gewestelijke toezichthouders niet de hoedanigheid kunnen hebben van officier van de gerechtelijke politie. Ik vermoed dat men controle, toezicht en opsporing gescheiden wil houden. Een andere reden kan zijn dat de decreetgever de toezichthouders uitdrukkelijk niet onder het gezag wil brengen van de procureurs-generaal.

Daar klemt het schoentje. Er is een probleem als de persoon die de strafvervolging leidt, geen instructies kan geven aan de toezichthouders en technici die hij daarvoor nodig heeft. Ik neem aan dat men dat probeert te ondervangen door in een ander artikel te bepalen dat de Vlaamse Regering die hoedanigheid wel aan andere ambtenaren kan toekennen. De vraag is hoe dat in de praktijk zal worden opgelost. Zal de milieu-inspectie over een aantal toezichthouders beschikken die niet de hoedanigheid hebben van officier van de gerechtelijke politie? Zal de milieu-inspectie over opsporingsambtenaren beschikken? Mogen zij pas optreden als ze een opdracht krijgen van een procureur des Konings?

### *Milieu-inbreuken en milieumisdrijven*

Een ander heikel punt is het onderscheid dat gemaakt wordt tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven. Voor beide is er een andere instelling en procedure. Milieu-inbreuk is een nieuw begrip. Milieu-inbreuken zijn niet strafrechtelijk bestraftbaar. Voorts wordt met het Milieuhandavingscollege, een nieuwe instelling in het leven geroepen.

Door een onderscheid te maken, dreigt depenalisering. Men wekt de indruk dat een aantal regels niet meer belangrijk zijn. Het onderscheid is volgens mij niet conform een aantal internationale verplichtingen. In de praktijk zal het niet eenvoudig zijn om het onderscheid te maken tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven.

Milieu-inbreuken zijn in de eerste plaats inbreuken van administratieve aard. Is dat afdoende? Geen vergunning hebben is een typevoorbeeld van een inbreuk van administratieve aard. Wil men dat depenalisieren? Hoe gaat men dat uitleggen aan bedrijven die wel de inspanning doen om een vergunning aan te vragen en

na te leven? Op die manier trekt men een streep door veel dossiers van milieucriminaliteit. Het is alsof men rijden zonder rijbewijs niet langer zou bestraffen. Volgens mij volgt men niet de juiste weg. Men moet voor- en nadelen goed afwegen. Zal de handhaving verbeteren door dit onderscheid in te voeren? Ik denk het niet.

Ik geloof wel in afspraken. Daarvoor is de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving opgericht. Heel wat administratieve inbreuken die geverbaliseerd worden, worden zonder tussenkomst van de rechter afgehandeld. Het aantal dossiers dat door een rechtbank wordt behandeld, is maar een fractie van het aantal dossiers dat in de parketten binnenkomt. Het parket heeft heel wat middelen tot zijn beschikking. Een parket kan werken met een aanmaning om zich in regel te stellen of een minnelijke schikking. Dat gebeurt dagelijks bij kleinere inbreuken. Maar ook bij grote zaken wordt soms gewerkt met een zogenaamd VSBG (verval van strafvordering door betaling van een geldsom – artikel 216bis Wetboek Strafvordering). Er zijn mij zaken bekend waarbij zeer grote minnelijke schikkingen werden voorgesteld.

Men zou dat kunnen oplossen door in de Hoge Raad af te spreken welke milieumisdrijven prioritair in aanmerking komen voor vervolging en welke in principe met een administratieve boete kunnen worden afgehandeld. Alle betrokken partijen, openbaar ministerie en administratie zijn immers aanwezig in die Hoge Raad. Dat is al gebeurd in de prioriteitennota van de commissie Vervolgingsbeleid.

Er zijn nog andere mogelijkheden. Bijvoorbeeld op het vlak van de voedselveiligheid werkt men veel met administratieve geldboetes. Tot voor enkele jaren kregen we op de rechtbank vaak dossiers van slagers die sulfiet gebruikten. Dat is niet langer het geval omdat de administratie in overleg met het parket dergelijke dossiers afhandelt met een administratieve geldboete. Enkel de hardnekkige recidivisten worden nu nog vervolgd voor de rechtbank.

Veel wetten bieden reeds de mogelijkheid tot administratieve handhaving zonder dat daar een onderscheid gemaakt wordt tussen inbreuken en misdrijven en zonder dat daar zware procedures aan verbonden zijn. Zo bijvoorbeeld artikel 5 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten; artikel 10 van de wet van 11 juli 1969 betref-

fende de bestrijdingsmiddelen; artikel 3bis van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel; artikel 27 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987; artikel 19 van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen; artikel 35 van de voetbalwet van 21 december 1998; artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid; artikel 59 van het Vlaamse decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting van 1999, over wegdekbeschadiging; het Meststoffendecreet.

Telkens beslist de procureur of hij vervolgt of niet. Zoniet kan een administratieve boete opgelegd worden en vervalt de strafvordering. Wordt de boete niet betaald dan kan de zaak gewoon voor de strafrechter gebracht worden.

#### *Milieuhandhavingscollege*

Voor wat het Milieuhandhavingscollege betreft, moeten we ons hoeden voor een paalwoning waarvan één van de palen kaduuk is. Ik verwijs naar de bevoegdheidsproblemen waarop de Raad van State de aandacht vestigt. Ik ben het eens met dat deel van het advies. Er dreigt een ernstig gevaar voor bevoegdheidsoverschrijding.

Ik heb enkele vragen bij de samenstelling van het handhavingscollege. Voorzitter en ondervoorzitter zouden magistraten moeten zijn. Het is immers een administratief rechtscollege. Voorts zijn er zes bijzitters. Het is goed dat dergelijk college niet uitsluitend uit juristen bestaat, maar ook uit technici. In Zweden en Finland hebben technici zoals biologen en ingenieurs als beroepsmagistraat zitting in de milieurechtbanken. Zij staan in voor de technische aspecten van een zaak maar de voorzitter en de meerderheid van de leden van de rechtbank zijn juristen gespecialiseerd in het milieurecht. Ook in het Milieuhandhavingscollege zou dat het geval moeten zijn.

Leden van het handhavingscollege krijgen een mandaat van zes jaar. Belangrijk is dat hun onafhankelijkheid wordt gerespecteerd. Ik heb vragen bij de onafhankelijkheid van een rechter met een mandaat voor zes jaar. De Belgische rechterlijke macht is onafhankelijk. Dat is meteen de sterkte ervan. Rechters

hoeven zich geen zorgen te maken over een eventuele herbenoeming na het verstrijken van hun mandaat.

De procedure voor de afhandeling van milieu-inbreuken is heel zwaar. In het Milieuhandhavingscollege zijn zeven rechters betrokken bij de mineure zaken (de zogenaamde milieu-inbreuken). Ik vergelijk dat met de afhandeling door het openbaar ministerie en de rechtbank. De parketmagistraat beslist alleen en heeft veel meer sanctiemogelijkheden. De strafrechter zetelt alleen of in zwaardere zaken en in beroep met drie rechters. De bestuurlijke geldboete is bovendien een beperkte sanctiemogelijkheid en wordt fel overschaduwed door de sanctiemogelijkheden waarover ook een strafrechter beschikt zoals de opschorting van de uitspraak van veroordeling, de probatieop-schorting, het uitstel of probatie-uitstel, de werkstraf. Ik vind dat belangrijk omdat ik niet alleen met grote milieudossiers wordt geconfronteerd. De strafrechter heeft ook een belangrijke rol in kleine dossiers. Men gaat de vrederechters toch niet afschaffen omdat zij zich met kleine zaken bezighouden. Ik vind dossiers over sluikstorten ook belangrijk. Als strafrechter krijg je de kans een signaal te geven. In dit ontwerp van decreet zijn die mogelijkheden voor de zogenaamde milieu-inbreuken beperkt of onbestaande.

Wij hebben een themazitting georganiseerd over sluikstorten. Veel dossiers zijn afgehandeld met een werkstraf. Het Milieuhandhavingscollege kan echter alleen een geldboete opleggen. Veel mensen zijn niet in staat een geldboete te betalen. Sluikstorters komen vaak uit de lagere sociale klassen.

Het is positief dat de bestuurlijke handhaving geregeld wordt, al dreigt het een slappe stok achter de deur te worden als er niets tegenover staat. Het decreet betreffende de ruimtelijke ordening bevat ook bestuurlijke maatregelen zoals het bevel tot stillegging. Alleen is dat bevel tot stillegging gekoppeld aan een bestuurlijke dwangsom. Dit ontwerp van decreet bevat geen dergelijke bepalingen. Als men wil dat het bestuur krachtdadig kan optreden, dient men de bestuurlijke dwangsom in te voeren.

### *Sancties en veiligheidsmaatregelen*

Ik ga in op de strafrechtelijke sancties en veiligheidsmaatregelen. De invoering van een uniforme regeling voor alle verschillende milieuwetgevingen is een stap vooruit. Tegelijk is het een gemiste kans. In de bepalingen over de strafrechtelijke handhaving en sancties merk ik zeven verschillende strafrechtelijke kwalifi-

caties en vier verschillende strafmaten. Men heeft het altijd over vereenvoudiging en deregulering. Als het echter over handhaving gaat, worden de zaken steeds complexer. Ik denk dat het eenvoudiger had gekund. In artikel 56 van het Afvalstoffendecreet worden de strafrechtelijke sancties bepaald. Ik ben nog altijd overtuigd van de correctheid van deze regeling. Waarom is dat onmogelijk in dit ontwerp van handhavingsdecreet? Het zou de zaken sterk vereenvoudigen. Het biedt de strafrechter de kans om binnen de opgelegde vork een gepaste straf op te leggen.

Deze regeling zal aanleiding geven tot discussies over kwalificaties, over het al dan niet bewezen zijn van opzet, en over het al dan niet bewezen zijn van gebrek aan voorzorg. Het opsporings- of gerechtelijk onderzoek wordt er dus niet eenvoudiger op. Voorts bestaat het gevaar op onwettige bestraffing door de verschillende strafmaten. Ik denk dat men had moeten terugrijpen naar de eenvoud van artikel 56 van het Afvalstoffendecreet en het had moeten overnemen. Het bepaalt dat met een gevangenisstraf van 1 maand tot 5 jaar en met een geldboete van 100 tot 10 miljoen euro kan bestraft worden hij die de voorschriften vastgesteld door of krachtens het decreet of de vergunning overtreedt en hij die het toezicht verhindert.

Een winkeldiefstal kan gestraft worden met een gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar. Dit ontwerp van decreet bestraft een aantal ernstige inbreuken veel minder hard. De strafmaat die de wetgever oplegt, is voor parketmagistraten en rechters een aanwijzing over de mate waarin een dossier ernstig moet worden genomen. Een strafrechter moet de kans krijgen te straffen afhankelijk van de ernst van het misdrijf.

Inzake de veiligheidsmaatregelen zet dit ontwerp van decreet een stap achteruit. Het is goed dat in het kader van het toezicht een regeling getroffen wordt voor de veiligheidsmaatregelen. Negatief is dat de bepalingen van artikel 39, §2, van het Milieuvergunningendecreet (decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning) niet zijn overgenomen. Dit artikel van het Milieuvergunningendecreet bepaalt dat een rechter na de partijen gehoord te hebben, verbod kan opleggen om de inrichting of installatie die aan de oorsprong van de inbreuk liggen te exploiteren gedurende een termijn die hij zelf bepaalt. Dat is een belangrijke bepaling in de rechtsbescherming, die dagelijks wordt toegepast. In onze praktijk wordt in tien percent van de zaken een exploitatieverbod



opgelegd. Als het openbaar ministerie een dwangsom vordert, kan de rechter dat koppelen aan een dwangsom. Doordat dit instrument verdwijnt, wordt inzake rechtsbescherming – ook ten aanzien van derden – een stap achteruit gezet.

### *Besluit*

Beleidsmatig wordt met dit ontwerp van decreet een grote stap vooruit gezet. Ook de uniforme regeling van het toezicht is een stap voorwaarts. Het onderscheid tussen milieu-inbreuk en milieumisdrijf, en de procedureslag zijn problematisch. De straffen en de veiligheidsmaatregelen zijn tegelijk positief en een gemiste kans. Dat een rechter niet langer een exploitatieverbod kan opleggen, is een stap achteruit.

Waar het schoentje echt knelt, is dat niet kan worden ingegrepen in het justitiële apparaat. We hebben gespecialiseerde magistraten nodig. Tot voor kort was ik de zowat de enige rechter in België die zich voltijds mocht bezighouden met milieumisdrijven. We moeten streven naar schaalvergroting. De 27 gerechtelijke arrondissementen zijn niet meer van deze tijd. We zullen met grotere arrondissementen moeten werken. Ook de parketten moeten op grotere schaal kunnen werken om specialisatie mogelijk te maken. De rechtbank en het parket van Veurne bestaat bijvoorbeeld uit vijf magistraten. Die kunnen zich onmogelijk specialiseren. Ik krijg dagelijks vragen van collega-magistraten. Ze krijgen de tijd niet om zich in te werken in de materie. Zich inwerken in een materie is een serieuze investering die maar loont als je er dagelijks mee bezig bent. In de Juristenkrant van 12 september 2007 benadrukt de procureur-generaal van Antwerpen dat we op een andere manier moeten werken. Hij pleit voor schaalvergroting en specialisatie. Milieurecht is een ingewikkelde en snel evoluerende materie die een constante opvolging vereisen. Net zoals het bedrijfsleven en de balie zich gespecialiseerd hebben, moet de magistraten ook die mogelijkheid geboden worden. Daarvoor zijn structuren nodig. Binnen de rechtbank van eerste aanleg bestaan reeds fiscale substituten en fiscale rechters, jeugdrechters, beslagrechters. Geef ons in de eerste plaats milieu-procureurs en milieurechters.

### *Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Patrick Lachaert**, voorzitter: Ik wil opmerken dat wij in deze commissie en als Vlaams Parlement weinig kunnen veranderen aan de organisatie

van de gerechtelijke macht. Dat is een federale aanpak.

**De heer Rudi Daems:** Hoe moet het probleem van de lokale handhaving aangepakt worden? In het ontwerp van decreet zelf of aan de hand van andere instrumenten zoals bijvoorbeeld de uitvoeringsbesluiten, subsidies of het Gemeentefonds?

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven omdat depenalisatie de parketten ontlast. De parketten worden immers belast met vaak kleine dossiers. De spreker stelt dat maar een beperkt aantal dossiers aanleiding geeft tot vervolging omdat het parket creatief zoekt naar andere oplossingen, zoals minnelijke schikkingen en dergelijke. In het Vlaamse Handhavingsrapport lees ik echter dat maar een klein deel van de processen-verbaal vervolgd wordt. Hoeveel percent van de ontvangen processen-verbaal wordt administratief afgehandeld?

Het Milieuhandhavingscollege kan voor bevoegdheidsproblemen zorgen. Is het handhavingscollege vergelijkbaar met de Hoge Raad voor het Herstelbeleid binnen de ruimtelijke ordening?

Ik ben het volledig eens met de opmerkingen over de bestuurlijke dwangsommen en het exploitatieverbod. Werkt men in andere landen al met de nieuwe instrumenten? Hebben die nieuwe instrumenten daar tot een beter handhavingsbeleid geleid?

**De heer Jan Van den Berghe:** Er is nauwelijks lokale handhaving, behalve dan in enkele grote steden. Omdat de afstand tussen burger en bestuurder daar iets groter is, is handhaving er gemakkelijker. In het ontwerp van decreet is men zich bewust van dit probleem. In het ontwerp van decreet staat dat de handhavers hun taak onafhankelijk en neutraal moeten kunnen uitvoeren. Alle politiemensen die de opleiding gevolgd hebben, klagen dat de mogelijkheden om op te treden sinds de politiehervorming beperkt zijn. De greep van de lokale besturen op de handhavers is bijzonder groot geworden. Ik krijg talrijke concrete klachten van politiemensen die niet meer mogen optreden.

Ik denk dat we het anders moeten aanpakken. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat we allemaal recht hebben op bescherming van het leefmilieu. De overheid is verplicht op te treden. Daartegenover staat de aansprakelijkheid. Wat is de aansprakelijkheid van

een handhaver die niet handhaaft? Wat is de aansprakelijkheid van een burgemeester die niet optreedt? Ik denk dan ook aan verkeersveiligheid bijvoorbeeld.

Naar Nederlands voorbeeld dient men tegenover centen prestaties te zetten. Het Vlaamse Gewest zal de lokale overheden middelen moeten aanreiken, mits de lokale overheden bepaalde doestellingen halen. Men kan de lokale overheden zo verplichten een bepaalde sector te controleren gedurende een bepaalde periode. Deze aanpak heeft een groot preventief effect.

In mijn gerechtelijk arrondissement is er één bijzonder gemotiveerde politieman – die de materie ook grondig kent – die meer werk verzet dan alle andere zones samen. Die man ondervindt tegenkantingen. Hij gaat echter systematisch tewerk. Hij stelt een beleidsplan op op heel kleine schaal. Hij heeft bijvoorbeeld één jaar lang controles gedaan in garages. Nadat enkele garages waren gecontroleerd, was de volgende al verwittigd en stelde zich in regel. Dat is het effect van preventief beleidsmatig werken. Dat kan ook op lokaal niveau, mits er iets tegenover staat. Wie een opdracht niet uitvoert, moet daarvoor aansprakelijk gesteld worden of moet een opdracht afstaan.

Om dat in het decreet te verankeren kan er een plicht tot handhaving worden ingeschreven. Het probleem van niet-optreden probeerde men al enigszins op te vangen met de mogelijkheid voor de burger om een ‘verzoek om optreden’ te richten tot de administratie of de toezichthouder. Klachtencriminaliteit moet worden vermeden. Ik zie dat de handhaving op dit ogenblik een zaak is van toevalstreffers en klachten en niet van beleidsmatig en preventief optreden. Als men weet dat er controles en sancties zijn, zal dat een veel groter effect hebben om zich in regel te stellen.

Met betrekking tot het onderscheid tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven en de overbelasting van de parketten, zouden binnen de Hoge Raad afspraken kunnen worden gemaakt om een aantal kleine misdrijven af te handelen met administratieve geldboetes. Daar is niet die hele procedure van het ontwerpdecreet voor nodig. Ook inzake voedselveiligheid volgt men die weg: na het verbaliseren wordt het pv naar de procureur gestuurd. Deze kan verwijzen naar de gemaakte afspraken en de administratie kan naargelang van de inbreuk een administratieve geldboete opleggen, een of twee waarschuwingen geven en als er dan nog niet wordt betaald, gaat het dossier terug naar het parket en wordt er vervolgd. Die procedure kost ook veel minder.

**De heer Rudi Daems:** Wat als het parket niet antwoordt?

**De heer Jan Van den Berghe:** Dat is dan weer een zaak van responsabilisering van de parketten enerzijds. In dat verband moet er op federaal niveau over de hervorming van de parketten worden gepraat. Anderzijds kan men zoals in voormelde wetten bepalen dat wanneer het parket niet tijdig antwoordt de administratieve boete kan worden opgelegd. Wat betreft de seponeringscijfers is het echter goed te weten dat er knelpuntparketten zijn, maar ook parketten die performant werken.

Bij het verschijnen van het jaarlijkse milieuhandhavingsrapport van de Milieu-inspectie keerde telkens dezelfde discussie terug over de cijfers. De cijfers zijn nu niet meer opgenomen, omdat ze niet helemaal klopten. Het percentage aan sepoten dat werd voortgehouden, was niet correct. Van de duizenden dossiers die op een parket binnenkomen, kunnen heel wat zaken gewoon niet worden vervolgd bij gebrek aan daders. Dat is bijvoorbeeld meestal het geval bij sluikstorten. Bij de prioritaire zaken, meestal pv's van de Milieu-inspectie, ziet men precies de omgekeerde sepotcijfers als bij het gemeenrecht. Voor het parket Gent betekent dit bijvoorbeeld dat 80 procent van de binnengekomen zaken van ‘gemeenrecht’ op sepot uitdraaien om allerhande redenen – geen daders, gebrek aan bewijzen, inopportuun – terwijl in de sectie bijzondere wetgeving het in het gros van de zaken wel tot een vervolging komt of tot een minnelijke schikking. Dat neemt niet weg dat er inderdaad parketten zijn waar overmatig wordt geseponneerd wegens tijdsgebrek of onvoldoende specialisatie.

Wat het bevoegdheidsprobleem van het handhavingscollege betreft, wordt een vergelijking gemaakt met de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Ik denk niet dat die vergelijking opgaat. Die laatste is immers geen administratief rechtscollege, wat het handhavingscollege wel is.

Over de bestuurlijke dwangsom zal professor Michiels, later in de hoorzitting, verder toelichting geven over de mogelijkheden en de werking ervan in Nederland. De noodzaak is echter duidelijk. Het moet ook in de ruimtelijke ordening functioneren. Met betrekking tot artikel 39, §2, van het Milieuvergunningendecreet, dat voorziet in de mogelijkheid voor de rechter om veiligheidsmaatregelen op te leggen, kan ik niet meteen antwoorden hoe het zit met de buitenlandse wetgeving. Het wordt hier in elk geval wel degelijk toegepast en het werkt als men het echt wil toepassen.

**De heer Bart Martens:** U suggereert om voor de lokale handhaving die handhavingsplicht decretaal te verankeren, maar ook om zekere prestaties te eisen in ruil voor de middelen die ter beschikking worden

gesteld voor het vervullen van de handhavingstaak van de lokale besturen. Dat zou kunnen gebeuren aan de hand van bepaalde quota voor controles en dergelijke. Ik vraag me af of daarmee het probleem is opgelost. U zei zelf dat uit getuigenissen blijkt dat sommige lokale politieagenten aan banden worden gelegd bij het uitvoeren van hun taken. Ze zouden dan controles kunnen uitvoeren bij inrichtingen waarvan ze vermoeden dat er geen probleem is. Zo komen we natuurlijk ook geen stap verder. Er gaan ook stemmen op om de provincie te laten instaan voor de lokale handhavingstaken, voornamelijk voor de klasse 2- en klasse 3-inrichtingen. Er is een grotere afstand tussen burger, in deze de gecontroleerde, en de provincie als politiek bestuur. Hoe staat u tegenover die optie?

Ik zit ook nog met een vraag over mogelijke problemen van samenloop. Er zijn ongetwijfeld feiten die evenzeer als inbreuk dan als misdrijf kunnen worden gekwalificeerd. Voor bepaalde activiteiten is bijvoorbeeld een bouwvergunning nodig, maar ook een natuurvergunning. De inbreuk kan dan administratief worden vervolgd, maar tegelijk vergt het 'misdrijf' eraan verbonden een strafrechtelijke vervolging. Hoe kan dat worden opgevangen?

Het instrument van de dwangsom ontbreekt, merkt u op. Wat ook ontbreekt en wat wel bestaat in andere handhavingssystemen zoals bij verkeersovertredingen, is de bestuurlijke transactie, waarbij een minnelijke schikking wordt getroffen. Is dat een waardevol instrument in het kader van milieuovertredingen of niet?

**De heer Jan Van den Berghe:** Wat de vragen over de lokale handhaving en de taken van de provincie betreft: in het handhavingscircuit moet tegenover het recht om op te treden een plicht staan. Dat kan decretaal worden verankerd. Het moet verder worden uitgewerkt want het is onvoldoende gegarandeerd met de mogelijkheid om te vragen dat wordt opgetreden. Er kunnen middelen voor worden toegekend. Maar op lokaal vlak merk ik dat enkel aan handhaving door de toezichthouders, de gemeentebesturen, wordt gedaan in de grote steden. Ik heb het dan niet over de politiediensten. De zaken die wij binnenkrijgen, zijn veelal het gevolg van toevalstreffers en klachten. Dossiers die voortvloeien uit het administratieve toezicht en ambtshalve controles door de gemeenten zijn er nauwelijks en als er zijn, dan komen ze vanuit de grotere steden en gemeenten. Dat ligt mijns inziens aan het probleem van de afstand tussen burger en bestuur. Ik geloof wel dat de provincies hierin een rol te spelen hebben. De noodzakelijke

afstand tussen bestuurder en bestuurde inzake handhaving is op provinciaal niveau in elk geval groter. Ik weet ook wel dat er banden zijn en ik zie die ook in de dossiers, maar er moet een garantie zijn dat wie optreedt dat ook onafhankelijk doet en dat ze niet aan sancties kunnen worden onderworpen. Dat én de handhavingplicht zouden decretaal moeten worden ingeschreven, om nadien sancties te kunnen treffen. De evolutie naar het opleggen van sancties voor niet-handhaving, en dus vorderingen van benadeelden door het niet-optreden van de overheid, is naar mijn mening onvermijdelijk. Dat gebeurt meer en meer op alle domeinen. De overheid is al vaker aansprakelijk gesteld voor haar niet-optreden. Ik heb weet van een stad waar de investering is gedaan om zogenaamde Vlarem-ambtenaren (ambtenaren die toezicht houden op de Vlaamse reglementering betreffende milieuvergunningen) aan te werven en waar nog nooit een proces-verbaal is opgesteld, niet op basis van klachten en niet ambtshalve. Iemand die wegens die klachten zich tot de politie heeft gewend, kreeg precies hetzelfde te horen en werd van het kastje naar de muur gestuurd. Daarom ook zie ik heil in een koppeling van de middelen aan een prestatieniveau gecombineerd met een handhavingplicht.

Met u stel ik vast dat er een samenloop van milieu-inbreuken en -misdrijven mogelijk is en dat dit tot problemen kan leiden. Ik heb niet direct een antwoord daarop. Door het niet invoeren van het onderscheid zouden deze problemen zich niet stellen.

De bestuurlijke transactie bestaat zoals ik al vermeldde al in vele andere domeinen zoals inzake de voedselveiligheid en in de sociale wetgeving. Gaat men in op het voorstel van de administratie, dan vervalt de strafvordering.

**De heer Bart Martens:** U pleit er dus voor om het administratiefrechtelijke spoor dat hier is uitgezet, te verlaten en te vervangen door een systeem van bestuurlijke transactie, ook wegens het bevoegdheidsprobleem. Zoniet krijgen we volgens u onmiskenbaar problemen met het Grondwettelijk Hof?

**De heer Jan Van den Berghe:** Dat is ongetwijfeld het geval.

## 2. Vertegenwoordigers van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

**De heer Patrick Lachaert,** voorzitter: Omdat de SERV geen consensus heeft bereikt over de adviezen

over de ontwerpen van decreet, bestaat de delegatie uit een vertegenwoordiger van de werkgeversorganisaties en een vertegenwoordiger van de werknemersorganisaties.

**Mevrouw Katleen Mariën, Voka:** De SERV-partners konden inderdaad geen gezamenlijk standpunt innemen. Daarom wordt de toelichting niet gegeven door de voorzitter en het secretariaat van de SERV, maar door leden van de raad. Ik zal het standpunt van de werkgeversorganisaties in de SERV uiteenzetten. Dat zijn Voka (Vlaams Economisch Verbond en Kamers van Koophandel), UNIZO (Unie van Zelfstandige Ondernemers) en Boerenbond.

Voor zowel het Milieuschadedecreet als het Milieuhandhavingsdecreet geldt dat er van onzentwege zeker waardering is voor de manier waarop de voorbereiding van de omzetting van een richtlijn en het opstellen van een decreet zijn gebeurd, met rondetafelbijeenkomsten, toelichtingen, veel interactie en overleg en transparantie in de keuzes die zijn gemaakt bij bepaalde punten.

#### *Milieuschadedecreet*

Voor het Milieuschadedecreet apprecieerden de werkgeversorganisaties in de SERV vooral dat men dicht bij de richtlijn is gebleven, wat niet wegneemt dat Vlaanderen voor wat betreft het bodemdecreet veel verder gaat dan wat de richtlijn vooropstelt. De richtlijn is aanvullend bij de bestaande Vlaamse wetgeving en deze omzetting doet daaraan geen afbreuk.

De werkgeversorganisatie vindt vooral de verweermiddelen die zijn opgenomen, essentieel: ‘permit defence’ en ‘state of the art defence’. Die toepassing wordt ook in andere lidstaten gehanteerd. Als men een vergunning voor een hinderlijke inrichting heeft, afgeleverd door de overheid, en op voorwaarde dat men niet in gebreke is gebleven of nalatig is geweest, dan kan die ook als verweermiddel worden ingeroepen bij milieuschade. Dat geldt ook voor de stand van wetenschappelijke en technologische kennis. Het overnemen uit de richtlijn in het decreet van die verweermiddelen wordt door de werkgeversorganisaties zeer gewaardeerd.

In artikel 5.5.1 staat dat, als men zich kan beroepen op de verweermiddelen, en men kosten heeft gemaakt voor herstelmaatregelen, de Vlaamse Regering gepaste maatregelen zal uitwerken om de gemaakte

kosten te vergoeden. Wij vragen de invulling van die “passende maatregelen”, omdat de richtlijn al in werking is getreden vanaf april 2007 maar daarover nog steeds geen duidelijkheid is.

De afbakening van de begrippen ‘beschermde soorten’ en ‘natuurlijke habitat’ roept ook vragen op. Het decreet verwijst naar de bijlagen 1 tot 4 van het decreet op het natuurbehoud, en geeft aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om op advies van de bevoegde instantie soorten van habitats toe te voegen. Wij vragen dat die soorten en habitats beperkt worden tot de gevallen waar gegronde wetenschappelijke en maatschappelijke redenen dat rechtvaardigen, zonder de rechtszekerheid aan te tasten. Het decreet op het natuurbehoud wordt immers ook niet zomaar gewijzigd, maar voor advies aan de SERV voorgelegd. Wij gaan er dus van uit dat ook in dit verband advies van de SERV wenselijk is.

Bij de afbakening van het begrip exploitant, zien we dat men bij de omzetting verder is gegaan in het decreet dan in de richtlijn. In de richtlijn is dat de rechtspersoon die een beroepsactiviteit verricht of regelt, maar de term ‘control’ is vertaald als de persoon aan wie “doorslaggevende economische zeggenschap” is gegeven. Dat is vrij verregaand, omdat die omschrijving niet zeer duidelijk is en voor twistpunten kan zorgen. We stellen de vraag of men hiermee buitenlandse moedervennootschappen viseert. Het kan gevolgen hebben voor de oprichting van Vlaamse filialen van buitenlandse bedrijven. We vrezen voor economische repercussies.

Het decreet gaat ook verder dan de richtlijn waar het gaat om de door meer partijen veroorzaakte schade. Het decreet voert een hoofdelijke aansprakelijkheid in. Wij pleiten ervoor dat de exploitanten de kosten dragen op basis van proportionaliteit in plaats van op basis van solidariteit. De exploitant moet het recht en de mogelijkheid hebben om zijn eigen aansprakelijkheid aan te tonen. Het solidariteitsprincipe is ook een grote hinderpaal voor de verzekerbaarheid van milieuschade. Indien men ook verantwoordelijk kan worden gesteld voor schade die door iemand anders is aangericht, wordt schade moeilijk verzekerbaar.

Een kleine onvolledigheid in het decreet, die we wel gesignaleerd hadden maar die blijkbaar niet is aangevuld, is dat er in artikel 15.1.4, §6, slechts twee van de vijf transportverdragen zijn opgenomen. Alleen die twee zijn al door België geratificeerd, maar het lijkt ons zinvol de andere al op te nemen en te vermelden

dat ze na ratificatie ook van toepassing worden, zodat het decreet nadien niet moet worden aangepast.

### *Milieuhandhavingsdecreet*

Voor het Milieuhandhavingsdecreet geldt evenzeer de algemene appreciatie over de totstandkomingsprocedure. De grootste wijziging bestaat erin dat de rol van het strafrecht kleiner wordt en de rol van het bestuur groter. Dat vinden de werkgeversorganisaties positief, omdat blijkt dat het strafrechtelijke apparaat vandaag niet in staat is om al de kleinere administratieve overtredingen af te handelen. Dit betekent dus een benutting van de grotere technische kennis die in de administratie aanwezig is.

Een aantal opmerkingen bevestigen simpelweg wat er vandaag al in het decreet staat en zijn dus geen bijkomende vragen. Het verslag van vaststelling heeft geen bijzondere bewijswaarde en dat hoeft voor ons ook niet. Het is eigenlijk alleen bestemd voor milieu-inbreuken en die worden in artikel 16.1.2 zeer eng gedefinieerd als enkel schendingen van administratieve verplichtingen die geen emissies mogen veroorzaken, geen gezondheidsschade en die geen betrekking mogen hebben op afvalstoffen. De rechter beoordeelt de bewijswaarde autonoom. De betrokken partijen moeten daarom voor ons elke mogelijkheid krijgen voor verweer. Er mag dan ook niet worden ingegrepen in het principe van de vrije bewijsvoering in strafzaken.

Voor de alternatieve administratieve geldboete zien we dat er een periode geldt van 180 dagen en die is eenmaal verlengbaar. Het decreet bepaalt tevens dat, als de procureur des Konings nalaat tijdig zijn beslissing mee te delen aan de gewestelijke entiteit, het opleggen van die bestuurlijke geldboete niet mogelijk is. Dat lijkt ons zeer goed, want de strafrechtelijke procedure loopt verder en dat zou kunnen leiden tot een dubbele bestraffing.

Voor de strafrechtelijke handhaving zijn we ertegen gekant dat in dit decreet zelfstandige milieudelicten zouden worden geregeld. Dit is conform het decreet milieuschade en de richtlijn waarin staat dat wat vergund is, gedekt wordt door de zogenaamde ‘permit defence’, een verweermiddel van het milieuschadedecreet. Bovendien schrijft aansluitend ons recht vandaag de algemene zorgplichtbepaling voor in het milieuvergunningendecreet en de milieuvergunningenreglementering (Vlarem I en II). Deze worden

ook juridisch afgedwongen. Als er sprake is van nalatigheid, wordt er dus opgetreden.

We zijn met betrekking tot de uitvoeringsinstrumenten geen voorstander van de bestuurlijke dwang omdat we voor onpartijdigheid vrezen. De andere instrumenten uit de memorie van toelichting, zoals regularisatiebevel, stakingsbevel enzovoort, moeten volgens ons volstaan om handhaving te garanderen.

Een opmerking ten aanzien van het voorontwerp van decreet die wel is verwerkt in dit ontwerp van decreet, behelst de vrees voor dubbele sancties die we in ons advies hebben opgenomen. We achtten het mogelijk dat de geldboete die een havenkapitein al kan opleggen, verdubbeld zou kunnen worden door het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Onze suggestie was om in artikel 16.4.28, 1°, “bestuurlijke” te schrappen. Er is een 3° toegevoegd, merken we. Als niet-jurist had ik er problemen mee om uit te maken of de boete van de havenkapitein onder de minnelijke schikking zou ressorteren of niet. Kan dit worden toegelicht?

**De heer Tom Willems**, Algemeen Christelijk Vakverbond: Het standpunt van de vakbonden in de SERV over het handhavingsdecreet komt duidelijk naar voren in het advies van de Minaraad en ik verwijs dan ook naar die tekst.

### *Milieuhandhaving*

Handhaving moet het sluitstuk zijn van een effectief milieubeleid. Maar uit verschillende rapporten van de Milieu-inspectie is gebleken dat precies daar het schoentje knelt. De milieureglementering kwam tot stand in de jaren zestig, zeventig en tachtig en elk compartiment kreeg een onderdeel handhaving. Daarbij werd sterk de nadruk gelegd op de strafrechtelijke afhandeling. Er werd van uitgegaan dat de bevoegde instanties de hun toegewezen taken naar behoren zouden vervullen, maar in de praktijk bleek dat niet altijd het geval. Een handhavingstrategie ontbrak dus eigenlijk.

Handhaving is als sluitstuk van het milieubeleid nochtans essentieel en houdt zowel preventieve maatregelen in – zoals regelmatig toezicht – als bestraffende – zowel strafrechtelijk als bestuurlijk. Bijgevolg verwelkomen wij het ontwerp van decreet, dat ongetwijfeld een verbetering zal betekenen ten opzichte van de vroegere toestand. Het brengt wel een hele

reorganisatie mee en die moet doordacht gebeuren. Wij vinden dat de handhaving zowel effectief als efficiënt moet zijn. Er mogen geen feiten door de mazen van het net glijpen en de middelen moet op een efficiënte manier tot resultaten leiden.

In het ontwerp wordt een duidelijke tweedeling gemaakt tussen milieu-inbreuk en milieumisdrijf. In het eerste geval wordt een verslag van vaststelling zonder bijzondere bewijswaarde opgesteld, in het tweede een proces-verbaal met bijzondere bewijswaarde. Als het parket beslist om een geval niet te vervolgen als milieumisdrijf, blijft de mogelijkheid bestaan om het administratief af te handelen langs de weg van de alternatieve geldboete. Bij gebrek aan uitvoeringsbesluit blijft voorlopig wel onduidelijk welke delicten als inbreuk zullen worden bestempeld en welke als misdrijf.

**De heer Patrick Lachaert**, voorzitter: Het nemen van uitvoeringsbesluiten behoort niet tot de bevoegdheid van de wetgevende macht.

**De heer Tom Willems**: Dat is zo, maar intussen blijft het voor ons onduidelijk. Hoe dan ook is er het probleem van de juiste kwalificatie door de toezichthoudende ambtenaar op het moment van de vaststelling op het terrein. Het kan ook zijn dat hij een eerste inbreuk vaststelt, die verbonden blijkt te zijn met andere inbreuken of misdrijven die pas later naar boven komen. Wij vragen ons af hoe men feiten waarvoor een verschillend soort verslag wordt opgesteld, samen zal kunnen behandelen. Verder bestaat het gevaar dat er een discussie ontstaat bij de gewestelijke entiteit of het Milieuhandavingscollege over de juiste toedracht van de feiten. Dat is niet wenselijk. De vaststelling door de toezichthoudende ambtenaar moet gelden als correct. De discussie moet verder niet gaan over de toedracht maar wel over het herstel van de milieuschade.

Het parket krijgt 180 dagen om een uitspraak te doen over een proces-verbaal, wat normaal meer dan voldoende zou moeten zijn. Gebeurt dat niet, dan wordt de zaak geseponneerd en is er ook geen mogelijkheid meer tot administratieve afhandeling. Wij vinden dat dit laatste mogelijk moet blijven in de gevallen die toch niet zo vlot verlopen. De praktijk wijst namelijk uit dat dit voorkomt.

Er wordt niet gedacht aan de toepassing van bestuurlijke dwangsommen, terwijl Nederland dit instrument frequent gebruikt in zijn milieuhandavingsbeleid.

Volgens ons kan dit ook hier zinvol zijn. De bestuursdwang is geen volwaardig alternatief, want daarbij is het de overheid die optreedt en voorfinanciert, terwijl de overheid het terrein niet zo goed kent en men met een dwangsom de exploitant kan verplichten om redelijk vlug de door het bestuur opgelegde maatregelen te nemen. Dat is belangrijk als het gaat om veiligheid en de onmiddellijke beperking van milieuschade.

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving wordt een beetje een waterhoofd en krijgt een heel pakket van bevoegdheden inzake overleg, evaluatie en beleidsvoorbereiding. Dat is te veel van het goede. Wij vinden dat dit efficiënter kan geregeld worden. Er is immers ook een taak weggelegd voor de strategische adviesraden. Een aantal zaken bestaan trouwens al. De Milieu-inspectie stelt bijvoorbeeld al een rapport en een programma op.

#### *Milieuschadedecreet*

Ook wat betreft het ontwerp van decreet tot omzetting van de richtlijn betreffende milieuschade verwijst ik naar het advies van de Minaraad, dat door de vakbonden mee werd ondertekend, terwijl de andere SERV-partners zich onthielden.

Bij de omzetting van een Europese richtlijn bestaat altijd de mogelijkheid om verder te gaan dan de verplichtingen die zij oplegt. Het Vlaamse regeerakkoord stipuleert echter dat men dit niet doet, tenzij er een brede maatschappelijke consensus is of een duidelijke toegevoegde waarde op het vlak van voedselveiligheid, verkeersveiligheid of volksgezondheid, of als men daardoor een technologische voorsprong kan opbouwen die leidt tot een hogere eco-efficiëntie. Welnu, de Vlaamse Regering besloot principieel om bij dit ontwerp niet verder te gaan dan wat de richtlijn oplegt, zonder die beslissing verder te onderbouwen. Daarom vragen wij een expliciete toetsing aan de genoemde criteria.

De toepassingsgebieden van het ontwerp zijn biodiversiteit, water en bodem. Wat biodiversiteit betreft, blijft het beperkt tot de schade aan de habitat en de soorten die vermeld staan in de vogelrichtlijn en de habitatrictlijn. Nochtans, als Vlaanderen mee wil helpen om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen, wat een doelstelling is uit het door Vlaanderen ondertekende biodiversiteitsverdrag, dan zal waarschijnlijk meer nodig zijn. Wij betreuren dat men

dit niet in overweging nam. Men zou moeten kijken hoe andere lidstaten zijn omgegaan met de afbakening van het toepassingsgebied en de toevoeging van soorten en habitats.

Wat water betreft, zorgt het ontbreken van milieukwaliteitsnormen voor een probleem. Zij werden nog altijd niet vastgelegd op Vlaams niveau, maar vormen wel de referentie voor de bepaling van de schade. Wij dringen erop aan dat daar dringend werk wordt van gemaakt.

De objectieve aansprakelijkheid wordt door de Europese richtlijn verbonden met een lijst van activiteiten, die in het ontwerp wordt overgenomen. Er wordt ook verwezen naar een aantal rubrieken uit Vlaam (Vlaams reglement milieuvergunningen). Maar juristen signaleren dat het woord “inzonderheid” dat daarbij gebruikt wordt, op verschillende manieren kan geïnterpreteerd worden. Het zou volgens hen beter vervangen worden door “onder meer”. Bovendien wordt opnieuw niet aangetoond waarom men geen bijkomende activiteiten opneemt.

Inzake de rechten en plichten van de exploitant in geval van milieuschade, vinden wij het vreemd dat de exploitant beroep kan aantekenen bij de minister tegen beslissingen over te nemen maatregelen. Is dat niet strijdig met de scheiding der machten? Is hiervoor geen onafhankelijke instantie nodig?

De verdedigingsmogelijkheden van de exploitant zijn belangrijk, maar wij hebben wel vragen bij de ‘state of the art defence’. Daarin kan de exploitant bewijzen dat de schade, op grond van de wetenschappelijke en technologische kennis die bestond op het moment dat zij werd veroorzaakt, nog niet als schadelijk werd gezien. Maar het is volgens ons niet duidelijk wanneer wetenschappelijk bewezen of voldoende zeker is dat een bepaalde activiteit schadelijk kan zijn. Wie gaat uiteindelijk het risico dragen van de technologische innovatie als een nieuw product op de markt komt? Het is wel zo dat de nieuwe Europese verordening over registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) al voor een deel tegemoet komt aan deze bezorgdheid, al blijft heel wat onduidelijkheid bestaan. Wij vragen daarom verdere uitklaring.

De richtlijn zegt verder dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om de financiële sector aan te moedigen om nieuwe instrumenten voor financiële zekerheid te ontwikkelen, zodat milieuschade kan vergoed

worden in geval van insolventie. In het voorliggende ontwerp staat op dat vlak geen initiatief, al kan dat nog bij uitvoeringsbesluit worden geregeld. Wij vragen de minister om daar vlug werk van te maken.

Wij dringen ten slotte aan op een grondige evaluatie om de twee jaar en op een vergelijking met de omzetting in de andere lidstaten. Via uitvoeringsbesluiten kan men het decreet dan verder vormgeven.

#### *Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Rudi Daems:** Wat bedoelt mevrouw Mariën precies als zij zegt dat bij de bestuurlijke dwangsom de onpartijdigheid niet kan gewaarborgd worden? Gaat zij er principieel van uit dat ambtenaren partijdig zijn?

**Mevrouw Katleen Mariën:** De bedrijven zijn vooral bezorgd over de bepaling van de hoogte van de dwangsommen. Wie een bevel tot regularisatie niet opvolgt, wordt bovendien uiteindelijk toch geconfronteerd met een geldboete of gevangenisstraf, ook zonder dwangsom. Het enige verschil is dat de boete pas achteraf komt. Wij vinden de gerechtelijke procedure, met een geldboete of gevangenisstraf, voldoende als stok achter de deur.

**De heer Rudi Daems:** Wat als het parket niet optreedt?

**Mevrouw Katleen Mariën:** Dat is niet de verantwoordelijkheid van de bedrijven.

**De heer Patrick Lachaert:** Uiteindelijk moet iedereen zijn verantwoordelijkheid nemen. Dat geldt ook voor andere aspecten. Indien niemand dit doet, zit de samenleving met een groot probleem.

### **3. De heer Jan Bouckaert, advocatenkantoor Stibbe**

**De heer Jan Bouckaert:** Collega Peter De Smedt en ikzelf hebben ervoor gekozen om de beide ontwerpen elk vanuit een andere optiek te bekijken. Ik zal de publiekrechtelijke kant ervan onder de loep nemen en in het bijzonder ingaan op de bevoegdheidsrechtelijke problemen. Daarbij wil ik me voor het ontwerp van decreet milieuschade beperken tot een tweetal opmerkingen. Wat betreft het ontwerp van milieuhandhaving wil ik voornamelijk een viertal punten bespreken.

### 3.1. Ontwerp van Milieuschadedecreet

#### *Bevoegdheid inzake preventie en schadeherstel*

In eerste instantie moet de bevoegdheidsproblematiek inzake preventie en schadeherstel worden onderzocht. Dit is vooral van belang met betrekking tot de doorvoer van afval en de zogenaamde GGO's (genetisch gemodificeerde organismen). De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies het standpunt ingenomen dat voor sommige aangelegenheden de omzetting van de richtlijn milieuschade zowel territoriaal als materieel tot de federale bevoegdheids-sfeer behoren. Het is evenwel vooral de materiële bevoegdheidsdiscussie die hier van belang is.

Stof voor discussie ter zake is te vinden in artikel 6, §1, II, tweede lid, en III, van de bijzondere wet. De bevoegdheid inzake leefmilieu en natuurbehoud wordt in de ruimste zin van het woord toegekend aan de gewesten. Een aantal bevoegdheden blijven echter voorbehouden aan de federale staat: het vaststellen van productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen (dit laatste is hier niet zo belangrijk omdat de richtlijn Milieuschade de bescherming tegen ioniserende stralingen uit het toepassingsgebied heeft uitgesloten) en de doorvoer van afvalstoffen. Voor landinrichting en natuurbehoud behelst de voorbehouden bevoegdheid van de federale staat de in-, uit- en doorvoer van uitheemse planten- en diersoorten en hun krengen.

De Raad van State herinnert hieraan en koppelt daaraan vast dat het de federale staat toekomt om de richtlijn om te zetten voor wat de bronnen van milieuschade betreft.

Voor de productnormen ligt het volgens de Raad niet zo eenvoudig. De federale staat is bevoegd om regels te bepalen die, onder meer ter bescherming van het leefmilieu, op dwingende wijze het op de markt brengen van een product bepalen, en dus om alle dwingende regels aan te nemen om de milieuschade te voorkomen en te herstellen ingevolge het op de markt brengen van producten. Dat is ook de essentie van productnormen. De afdeling Wetgeving van de Raad van State concludeert daarom dat de federale staat bevoegd is om de richtlijn milieuschade te implementeren betreffende de milieuschade die is ontstaan door het enkele feit van het op de markt brengen van producten, onverminderd de algemene bevoegdheid van de gewesten in het kader van de bescherming van het leefmilieu. De formulering “het enkele feit van

het op de markt brengen” is van groot belang: ik kom daar nog op terug.

De Raad van State merkt ook op dat een aantal van de te nemen maatregelen ter voorkoming en herstel van milieuschade, waaronder de civiele bescherming, behoren tot de zogenaamde residuaire bevoegdheid van de federale staat (dit zijn dus niet de aan de federale staat voorbehouden bevoegdheden, maar de bevoegdheden die thans niet uitdrukkelijk aan de gewesten en gemeenschappen werden toegewezen).

Deze problematiek werd tevens onderzocht in het kader van andere adviesaanvragen. Daarin stelt de Raad van State dat de federale staat bevoegd is om de richtlijn milieuschade om te zetten wat de te nemen de preventieve maatregelen betreft voor de gevallen van onmiddellijke dreiging van schade die veroorzaakt wordt door beroepsactiviteiten waarvoor de federale staat bevoegd is om ze te regelen. De federale staat achtte zich niet bevoegd om het herstel van milieuschade te regelen. De Raad van State deelt die mening dus niet en oordeelt dat de federale staat ook bevoegd is voor het herstel van milieuschade die ontstaat door het enkele feit van doorvoer van afvalstoffen en het op de markt brengen van producten, zoals GGO's.

Als het daarentegen niet om die aangelegenheden gaat, acht de Raad van State het standpunt van de federale staat als zou ze bevoegd zijn om de richtlijn milieuschade om te zetten voor wat betreft de preventieve maatregelen, niet ondersteund door de bevoegdheidsverdelende regels. De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt dat de overdracht van bevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten op het vlak van leefmilieu en natuurbehoud, volledig is, uitgezonderd de aan de federale staat voorbehouden bevoegdheden. Het maakt dan weinig uit of het gaat om preventieve, curatieve of schadeverhelpende maatregelen. Het onderscheid dat de federale staat in zijn beoordeling van de bevoegdheidsverdeling maakte tussen preventieve regels en herstelmaatregelen van milieuschade vindt volgens de Raad van State dus geen steun in de bijzondere wet.

De federale staat kan wel rekening houden met overwegingen van milieubescherming in bepalingen waarvoor zij wel bevoegd is en die een andere aangelegenheid regelen dan het leefmilieu en of het natuurbehoud. Daarbij moet de federale staat zich er enkel voor hoeden geen afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu en natuur-



behoud. De federale staat mag dus wel preventieve maatregelen nemen, mits zij alle bepalingen die door de gewesten zijn aangenomen in de materie, eerbiedigt.

De Raad van State besluit dat er eigenlijk geen overschrijding van de bevoegdheden van de gewesten te vinden is in het ontwerp, behalve door in de lijst van activiteiten die mogelijk milieuschade kunnen veroorzaken en dus in het toepassingsgebied van het ontwerp van decreet, het in de handel brengen van GGO's te vermelden. Met die vermelding overtreedt het ontwerp namelijk het domein van de federale staat inzake het vaststellen van productnormen.

De Raad van State beveelt tevens aan dat, in het licht van de complexiteit van de bevoegdheidsverdeling op het vlak van milieuschade, een samenwerkingsovereenkomst zou worden gesloten met de andere gewesten en de federale staat om zo tot een allesomvattende omzetting van de milieuschaderichtlijn te komen. De Raad van State geeft aldus uiting aan zijn bekommernis dat alle entiteiten van de federale staat moeten samenwerken opdat de milieuschaderichtlijn op passende wijze kan worden uitgevoerd. De onderliggende maar niet geëxpliciteerde gedachte is zeker de rechtspraak van het Hof van Justitie naar luid waarvan de interne organisatie van een lidstaat geen motief kan vormen om de niet-uitvoering of onvolkomen uitvoering van een Europese richtlijn te rechtvaardigen.

Samengevat is de Raad van State dus van oordeel dat:

- voor sommige aangelegenheden waarvoor de federale staat een toegewezen bevoegdheid heeft
  - zoals de doorvoer van afvalstoffen, het opleggen van productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen – zij ook materieel bevoegd is om de richtlijn om te zetten, en dit zowel voor het voorkomen als het herstellen van milieuschade;
- voor sommige aangelegenheden waarvoor de gewesten en gemeenschappen een toegewezen bevoegdheid hebben – zoals leefmilieu en natuurbescherming – zij ook materieel bevoegd zijn om de richtlijn om te zetten, en dit zowel voor het voorkomen als het herstellen van milieuschade;
- voor de residuaire bevoegdheden van de federale wetgever, niets verhindert dat de federale wetgever preventieve maatregelen neemt voor zover daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden

van de gewesten inzake leefmilieu en natuurbehoud;

- de Raad van State het standpunt van de federale staat als zou, wat de bevoegdheidsverdeling betreft, een onderscheid te maken is tussen preventieve en herstelmaatregelen, niet volgt;
- de Raad van State besluit dat er een overschrijding van de bevoegdheid van de gewesten is doordat het in de handel brengen van GGO's opgenomen is in de lijst van activiteiten die mogelijk milieuschade kunnen veroorzaken;
- de Raad beveelt het sluiten van een samenwerkingsakkoord aan met de andere gewesten en de federale staat teneinde tot een allesomvattende omzetting van de milieuschaderichtlijn te komen.

#### *Beoordeling van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State*

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de toegewezen bevoegdheden en de residuaire bevoegdheden.

Voor wat de toegewezen bevoegdheden betreft, klopt het dat de bevoegde overheid (federale staat, gemeenschappen en gewesten) alle maatregelen mag nemen die tot haar bevoegdheidssfeer behoren, in zoverre ze niet de bevoegdheid van een andere overheid betreedt en de uitoefening van de bevoegdheid van de andere overheid niet onmogelijk maakt of kennelijk bemoeilijkt. Dat is rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. De test is daarin de proportionaliteit.

Dit heeft tot gevolg dat de federale staat in voorliggend geval de bevoegdheid heeft om herstelmaatregelen te nemen bij milieuschade die ontstaat op grond van een aangelegenheid die tot de haar toegewezen bevoegdheden behoort. Met een concreet voorbeeld kan ik dit verduidelijken. Bij een ongeval met vloeibare afvalstoffen in het kader van de doorvoer van afvalstoffen, waarbij moet worden opgetreden tegen de gevolgen van dit incident, lijkt me de federale staat bevoegd, maar ook niet meer dan dat. Hoe ze dat doet, speelt niet echt een rol, zolang ze het beleid van het gewest niet kennelijk bemoeilijkt of onmogelijk maakt.

Het is dus nodig de juiste draagwijdte van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te schatten. De Raad stelt enkel dat de federale staat

bevoegd is om de richtlijn milieuschade te implementeren teneinde milieuschade te voorkomen en te herstellen in zoverre die is ontstaan door het enkele feit van het op de markt brengen van producten, onverminderd de algemene bevoegdheden van de gewesten. Dit geldt net zo goed voor de doorvoer van afvalstoffen. Dat is immers ook een voorbehouden bevoegdheid.

Er vindt bijvoorbeeld een doorvoer met vloeibare afvalstoffen plaats en het loopt mis (accidentele verontreiniging). De afvalstoffen worden zonder toezicht van de federale staat snel opgeruimd, niemand merkt op dat ogenblik iets. Als gevolg van de accidentele verontreiniging is een terrein verontreinigd. Twee jaar later wordt dit terrein verkocht en komt de verontreiniging die zijn oorsprong vindt in de doorvoer van afvalstoffen, aan de oppervlakte. Houdt dit dan in dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is voor de sanering van dat terrein? Neen. Het gaat alleen om de federale bevoegdheid om milieuschade te voorkomen en te herstellen ontstaan door het enkele feit van doorvoer van afvalstoffen, onverminderd de bevoegdheden van de gewesten.

De conclusie luidt dus dat er een federale bevoegdheid is voor zowel preventie- als herstelmaatregelen op het vlak van de haar toegewezen bevoegdheden.

Met betrekking tot de residuaire bevoegdheden is de Raad van State terecht van oordeel dat de federale staat in de uitoefening van zijn bevoegdheden betreffende activiteiten die zich dus niet noodzakelijk situeren in het kader van leefmilieu, rekening mag houden met milieuoverwegingen in haar beleid teneinde milieuschade te voorkomen. Het is dan ook terecht dat de Raad van State opmerkt dat de federale staat een wezenlijke bijdrage kan leveren tot het bereiken van de doelstellingen van de milieuschaderichtlijn voor activiteiten die binnen het toepassingsgebied van die richtlijn vallen. Daarbij wordt verwezen naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, met onder meer een arrest van 11 januari 2006 (arrest nr. 3/2006) in het dossier van Zaventem. Het arrest stelt dat de federale staat maatregelen kon nemen met betrekking tot de exploitatie van de luchthaven van Zaventem, rekening houdend met milieuoverwegingen alhoewel hij niet bevoegd is voor de bestrijding van lawaaihinder. Dit mag echter niet tot gevolg hebben dat de federale staat voor wat de residuaire bevoegdheden betreft, wordt beschouwd als bevoegde overheid voor het voorkomen van milieuschade in die aangelegenheden. Zo zal de federale

staat bijvoorbeeld, in het kader van de tenuitvoerlegging van de milieuschaderichtlijn, geen verplichtingen aan de exploitanten kunnen opleggen of de bevoegde instantie niet kunnen aanwijzen, omdat dit duidelijk bevoegdheden zijn van de gewesten. Uiteraard mag de federale staat in zijn beleid geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de gewesten. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als ze de bepalingen van decreten zou miskennen.

Dit alles is weliswaar zeer genuanceerd. Het blijft dansen op een slappe koord, zeker inzake de Seveso-problematiek, waar er vanwege de complexe bevoegdheidsverdeling een samenwerkingsakkoord werd gesloten tussen de federale staat en de gewesten. Het advies van de Raad van State om ter zake een samenwerkingsakkoord te sluiten, valt dan ook goed te begrijpen.

Uit het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is er dus te besluiten dat er een probleem is met de GGO's, die worden het best uit de lijst gehaald. En vervolgens zou het ook beter zijn om in navolging van het advies een samenwerkingsakkoord te sluiten. Dit kan nuttig blijken. Het Grondwettelijk Hof heeft overigens reeds geoordeeld dat er de facto een verplichting ontstaat om samenwerkingsakkoorden te sluiten – ook al voorzien de bijzondere wetten op de staatshervorming zulks niet – als de verstrengeling van de bevoegdheden dermate verstrekkend is dat men zonder dit akkoord geen beleid kan voeren. In de mate dat de richtlijn milieuschade impliciet ook slaat op activiteiten die het gevolg zijn van de zogenaamde Seveso-inrichtingen, die tot de lijst behoren die wordt opgesomd in de richtlijn, kan er ter zake een probleem ontstaan.

#### *Financiële zekerheden*

Een tweede bedenking bij het ontwerp van decreet milieuschade heeft op zich niets te maken met de bevoegdheidsproblematiek, maar heeft te maken met de artikelen 15.8.15 en 15.9.1 van het ontwerp. Het eerste artikel bepaalt dat de bevoegde instantie de kosten verhaalt onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of een andere geschikte waarborg. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitoefening van dit verhaalrecht. Het tweede artikel stipuleert dat de Vlaamse Regering maatregelen treft “om de geëigende economische en financiële actoren aan te moedigen om financiële zekerheidsinstrumenten en

-markten te ontwikkelen, met inbegrip van financiële mechanismen voor gevallen van insolventie, opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen.” De bepalingen zijn een quasi letterlijke herneming van de artikelen 8.2 en 14.1 van de milieuschaderichtlijn.

De redactie van deze bepalingen van de milieuschaderichtlijn, en bijgevolg het ontwerp van decreet milieuschade, lijkt me niet helemaal accuraat. Dit vindt wellicht zijn oorzaak in twee redenen. Ten eerste zijn richtlijnen het resultaat van compromissen tussen de – inmiddels talrijk geworden – lidstaten. Ten tweede bestaan er binnen de Europese Unie twee rechtssystemen: het Angelsaksische en het continentale, dat zijn gronden voor het civiele recht nog altijd in het oude Romeinse recht vindt. De redactie van die bepalingen gaat voorbij aan het wezenskenmerk van wat een financiële zekerheid is in het civiele recht. Die heeft een ‘accessoir’ karakter, ze dient met name om een hoofdverbintenis te garanderen. Die hoofdverbintenis kan contractueel of eenzijdig zijn, maar er moet een verbintenis zijn. Bij gebrek aan een wettelijke (of decretale) bepaling die het stellen van een zekerheid oplegt tot garantie van een wettelijke verbintenis, heeft een zekerheidsstelling een conventioneel karakter. In het Bodemsaneringsdecreet is bijvoorbeeld bepaald dat de overdrager van een risico-grond, in geval van overdracht, zich eenzijdig moet verbinden tot het uitvoeren van de saneringswerken indien er moet gesaneerd worden. Overeenkomstig het Bodemsaneringsdecreet moet hij dan een financiële zekerheid stellen tot garantie van die verbintenis.

In de milieuschaderichtlijn werd voor de lidstaten geen uitdrukkelijke verplichting opgenomen om in een dergelijk, vergelijkbaar, mechanisme te voorzien. Het zal allicht de bedoeling van de communautaire wetgever zijn geweest, maar het staat er zo niet in. Ook in het ontwerp van decreet lijkt de verplichting tot financiële zekerheidsstelling in hoofdte van de exploitant te ontbreken.

Voor bij artikel 15.9.1 van het ontwerp van decreet milieuschade heb ik het gevoel dat er verwarring wordt geschapen – en die verwarring is ook in de milieuschaderichtlijn zelf besloten – tussen financiële zekerheidsinstrumenten en verzekeringsmechanismen. Het zijn twee verschillende zaken. Een verzekeringsmechanisme wil een risico dekken. Een exploitant wil zich verzekeren tegen het risico van milieuschade, hoewel hij niet weet of het zich zal voordoen (de weinige polissen die dat doen zijn ove-

rigens vaak zeer duur). Een financiële zekerheid is dan weer een instrument om een hoofdverbintenis te garanderen en heeft een accessoir karakter. Het ene heeft met het andere niets te maken. Wat dus letterlijk in de milieuschaderichtlijn staat – “opdat de exploitanten gebruik kunnen maken van financiële garanties om hun verantwoordelijkheden krachtens deze titel na te komen” – klopt niet. Het is niet de exploitant (schuldenaar) die van de financiële garantie gebruik zal maken, maar de overheid (schuldeiser) om de nakoming van de (wettelijke) verbintenissen van de exploitant af te dwingen.

Vermits het ontwerp van decreet niet voorziet in enig wettelijk voorrecht of hypotheek, een wettelijk zekerheidsmechanisme dus, valt dus te vrezen dat artikel 15.8.15 zoals het nu is opgenomen in het ontwerp van decreet een lege doos wordt. Als het Vlaams Parlement echt zekerheidsmechanismen wil invoeren, dan is een technische correctie aangewezen.

### 3.2. Ontwerp van Milieuhandhavingsdecreet

#### *Milieuhandhavingscollege*

De eerste voor de hand liggende vraag luidt hier of het Vlaamse Gewest wel bevoegd is voor de oprichting van het Milieuhandhavingscollege. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft zich over deze kwestie gebogen.

De Raad moet worden gevolgd waar hij stelt dat de vraag of er een administratief rechtscollege dan wel een burgerlijke rechtbank wordt opgericht, niet het discussiepunt is. In de parlementaire voorbereiding is op bevattelijke wijze uitgelegd waarom een administratief rechtscollege veeleer dan een burgerlijke rechtbank kan worden opgericht. Dat is een verhaal van burgerlijke rechten versus politieke rechten (zie de artikelen 144 en 145 van de Grondwet). Het is een technische kwestie, want de definitie van een politiek recht is niet vanzelfsprekend. Doch dat is evenwel niet het probleem.

De vraag rijst vooral of de decreetgever überhaupt bevoegd is om een administratief rechtscollege op te richten. Het Milieuhandhavingscollege is immers een administratief rechtscollege, zoals duidelijk blijkt uit het ontwerp van decreet handhaving.

Artikel 161 van de Grondwet bepaalt dat geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Dit artikel dateert van na

de staatshervorming en doelt dus wel degelijk op een federale wet. Dat impliceert dat de decreetgever principieel niet bevoegd is om een administratief rechtscollege op te richten. Is daarmee het verhaal af? Neen. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft het namelijk over de ‘implied powers’ of ‘impliciete bevoegdheden’. Die bepaling verleent aan de gemeenschappen en gewesten de mogelijkheid om rechtsbepalingen goed te keuren in aangelegenheden waarvoor zij nochtans niet bevoegd zijn. Daaraan zijn, luidens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, een aantal voorwaarden verbonden. Eén, de regeling moet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden van gemeenschappen of gewesten. Twee, de aangelegenheid moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling. Drie, de weerslag van de betrokken bepaling op de aangelegenheid mag slechts marginaal zijn. De voorwaarden zijn cumulatief.

De vraag rijst of deze voorwaarden zijn vervuld. Het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt dat aan de toets van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet voldaan is. De in de parlementaire voorbereiding aangevoerde redenen hebben een algemene draagwijdte en verantwoorden niet, op specifieke wijze, de noodzakelijkheid van het oprichten van een administratief rechtscollege (eerste voorwaarde). Als men de parlementaire verantwoording zou aanvaarden, komt bovendien de derde voorwaarde (vereiste van marginale weerslag) in het gedrang. Immers, als men de verantwoording zou volgen die in de parlementaire voorbereiding voor de oprichting van het milieuhandavingscollege wordt gegeven, dan zou men te allen tijde een administratief rechtscollege kunnen oprichten. In die zin doorstaat dit volgens de Raad van State dus de toets van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet.

De Vlaamse Regering is het daarmee niet eens en verantwoordt in de parlementaire voorbereiding (memorie van toelichting *Parl. St.* VI. Parl. 2006-07, nr. 1249/1, p. 50-52) het beroep op artikel 10 van de bijzondere wet als volgt. Eén: men wil tot elke prijs het milieubeleid handhaven en zulks via bestuurlijke weg. Twee: men wil één rechtscollege dat zal bijdragen tot duidelijkheid en rechtszekerheid. Drie: er zal een snelle beslissing kunnen volgen, want de procedure is daarop voorzien. Vier: het gaat om beslissingen in laatste aanleg. Vijf: het gaat om beslissingen die door deskundigen worden genomen. Ten slotte zal het administratief rechtscollege zorgen voor een-

heid in en samenhang van de rechtspraak. Daarom is geoordeeld dat wel degelijk aan de noodzakelijkheidstest van artikel 10 van de bijzondere wet is voldaan.

De tweede voorwaarde van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vormt alvast geen probleem zodat er niet verder wordt ingegaan op de verantwoording van de oprichting van het administratief rechtscollege in het licht van die vereiste.

Wat de derde voorwaarde betreft, blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij het ontwerp van handhavingsdecreet dat de decreetgever van oordeel is dat er niet wordt geraakt aan de bevoegdheid van de Raad van State als cassatierechter, net zomin als aan de mogelijkheid om zich tot de gewone rechtbanken te wenden. Voorts wordt aangevoerd dat het uiteindelijk slechts gaat om de schending van een aantal milieuhygiënewetten en -decreten en dat het Milieuhandavingscollege slechts uitspraak zal doen over beroepen die zijn ingesteld tegen beslissingen tot het opleggen van bestuurlijke of administratieve geldboeten.

Hoe moeten we dit advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State beoordelen? In de rechtsleer legt professor Jan Velaers (Velaers, J., *De Grondwet en de Raad van State*, Afdeling wetgeving, Maklu, 1999, p. 822 en volgende) de drie vereisten als volgt uit. De noodzakelijkheidsvereiste gaat over de vraag of, gezien de wijze waarop een gemeenschap of een gewest de eigen bevoegdheid wil uitoefenen, het ook noodzakelijk is dat deze ook een aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid uitoefent. Kan de decreetgever het nagestreefde doel bereiken, zonder uitoefening van de impliciete bevoegdheid? Dikwijls oordeelt de Raad van State dat die vereiste niet is bewezen.

De vereiste van de marginale weerslag betekent volgens professor Velaers dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de essentiële bevoegdheden van de federale staat en dat het toepassingsgebied van de regeling niet te ruim mag zijn. Een belangrijke overweging daarbij is of de federale wetgever ter zake zelf al in een regeling heeft voorzien. Indien dat zo is, wordt het moeilijk om nog artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in te roepen.

Het komt mij voor dat de redenen die de decreetgever aanhaalt om aan te tonen dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet, nogal algemeen zijn. Rechtszekerheid, eenheid van beslissing, snelheid enzovoort, zijn mijns inziens

niet afdoende om de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om het thans voorziene administratief rechtscollege op te richten, te verantwoorden.

Het klopt dat het Grondwettelijk Hof de noodzakelijkheidsvereiste marginaal toetst. Dat blijkt uit de rechtspraak, onder meer uit een arrest van 24 mei 2006 (arrest nr. 87/2006), waarin het Hof naar de parlementaire voorbereiding verwijst en daarmee in beknopte bewoordingen instemt. Er zijn inderdaad gevallen waarin het Grondwettelijk Hof de redenen van de decreetgever zonder veel omhaal aanvaardt en dus marginaal toetst. Dat is niet zo vreemd. Het Arbitragehof toetste in het kader van geschillen omtrent het gelijkheidsbeginsel bijvoorbeeld altijd marginaal. Ook de Raad van State zal bij de toetsing van bestuurshandelingen aan de beginselen van behoorlijk bestuur enkel optreden als ze van oordeel is dat de beoordeling die de bestuurlijke overheid heeft gemaakt kennelijk onredelijk is. Marginale toetsing behoort dus tot het wezen van de toetsing door het Grondwettelijk Hof. Dat neemt niet weg dat de noodzakelijkheidstoets wel degelijk moet worden uitgevoerd. Daarbij kan het Hof zich niet in de plaats stellen van de decreetgever, net zo min als de Raad van State of een civiele rechter dat kan bij de beoordeling van de wettigheid van administratieve akten. Het rechtsbeginsel van de scheiding der machten verzet zich daartegen.

De verantwoording van de decreetgever in de parlementaire voorbereiding in deze is echter zeer algemeen. Als de redenering van de decreetgever zou worden gevolgd, dan zou dat de deur openen voor de gewesten en gemeenschappen om systematisch administratieve rechtbanken op te richten onder verwijzing naar artikel 10 van de bijzondere wet, hetgeen de afdeling Wetgeving wellicht heeft willen vermijden. Het is nu eenmaal algemeen bekend en onbetwist is dat er een grote achterstand is bij de Raad van State en hoven en rechtbanken.

Met het eerste criterium lijkt er dus een probleem te zijn. Het tweede lijkt me niet problematisch te zijn, daar ga ik dus niet op in.

Het derde criterium, met name de marginale weerslag op de federale bevoegdheid, hangt samen met de noodzakelijkheidstest (eerste criterium). De in de memorie van toelichting aangevoerde verantwoording ondersteunt op het eerste gezicht de oprichting van het administratieve rechtscollege, want er is vandaag geen federaal rechtscollege dat bestuurlijke boetes oplegt inzake de gewestelijke milieumateries. In de

tweede plaats kan de decreetgever worden bijgetreden waar hij zegt dat het milieuhandavingscollege enkel uitspraak zal doen over beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen over het opleggen van bestuurlijke geldboetes. Dat is terecht. Bovendien zullen de boetes voor milieumisdrijven maar kunnen worden opgelegd als de procureur besluit om niet strafrechtelijk te vervolgen. Het lijkt dus eerder een leemte die wordt opgevuld, omdat er anders niets gebeurt als er geen strafrechtelijke vervolging is. De decreetgever wil dat verhelpen en dat kan als een verantwoording gelden.

Toch blijft er, ook wat de derde voorwaarde betreft, een probleem bestaan: in de parlementaire voorbereiding wordt gewezen op het feit dat er geen alternatieven zouden zijn behalve de oprichting van een administratief rechtscollege. De argumentatie luidt dat de beroepsmogelijkheid bij de burgerlijke rechter geen alternatief zou zijn. Dit argument wordt ontwikkeld om de zogenaamde marginale weerslag op de federale bevoegdheidssfeer te staven, maar heeft net zoveel te maken met het eerste criterium: de noodzakelijkheidsvereiste.

Die verantwoording overtuigt niet. In andere decreten wordt wel voorzien in een systeem van administratieve geldboetes zonder dat daarom een administratief rechtscollege wordt opgericht (zie bijvoorbeeld het Mestdecreet). In het ontwerp van decreet milieuhandhaving heeft de decreetgever – weliswaar op betwistbare juridisch-technisch gronden; ik kom daar verder op terug – in artikel 16.5.1 een procedure van inning en invordering ingeschreven die indruist tegen de aangereikte verantwoording. In die bepalingen wordt het beroep bij de civiele rechter immers niet uitgesloten, wel integendeel: het wordt uitdrukkelijk voorzien.

De hamvraag luidt dus of het wel noodzakelijk is dat dit administratief rechtscollege wordt opgericht om de in de parlementaire voorbereiding aangereikte doelstellingen te bereiken. Te betwijfelen valt of de gegeven verantwoording de toets van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zal doorstaan. Dat betekent niet dat het gewest nooit een administratief rechtscollege kan oprichten. In het kader van de afschaffing van de provincie Brabant werd trouwens een administratief rechtscollege opgericht dat de rechtsprekende bevoegdheden van de bestendige deputatie heeft overgenomen.

Gewesten kunnen dus administratieve rechtscolleges oprichten. Alleen valt te betwijfelen of de verant-

woording die daartoe in de parlementaire voorbereiding van het ontwerp van decreet milieuhandhaving werd opgegeven, in het licht van artikel 10 van de bijzondere wet volstaat.

### *Gerechtigd luik*

Een andere opmerking behelst het gerechtelijke luik van het vooropgestelde handhavingssysteem. Ik heb al verwezen naar artikel 16.5.1 van het ontwerp. Die bepaling is problematisch.

Overeenkomstig de artikelen 16.4.39 en 16.4.44 schorst het beroep bij het Milieuhandavingscollege de bestreden beslissing waarbij de bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, niet. Dat impliceert dat die boete dus verschuldigd blijft, ook al wordt beroep ingesteld bij het Milieuhandavingscollege. Elke administratieve rechtshandeling blijft immers uitvoerbaar zolang ze niet bij wet, decreet of ordonnantie, of door een rechterlijke uitspraak wordt opgeschort.

Anderzijds voorziet artikel 16.5.3 van het ontwerp milieuhandavingsdecreet in een verjaringsregel, die is vastgelegd op 365 dagen. De verjaring voor het instellen van de eis tot invordering van de verschuldigde bedragen, neemt een aanvang op de dag die volgt op de dag waarop de opgelegde bestuurlijke geldboete, voordeelontneming of expertisecosten moesten worden betaald. Uiteraard zal die verjaring maar van belang zijn als de schuldenaar niet betaalt.

Artikel 16.5.3 van het ontwerp van decreet voorziet verder in een stuitingsregel. Voor een goed begrip: de stuiting onderbreekt de verjaring. Als de stuitingsgrond verdwenen is, loopt de verjaringstermijn opnieuw door.

De decreetgever verwijst, wat de stuiting van de ingevoerde verjaring betreft, naar artikel 2244 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Die bepaling luidt: “Enkel een dagvaarding voor het gerecht, een bevel tot betaling of een beslag, betekend aan hem die men wil beletten de verjaring te verkrijgen, vormt burgerlijke stuiting.” Als de verjaring dus loopt en de schuldeiser wil beletten dat zijn vorderingsrecht verjaart, dan moet hij binnen de verjaringstermijn, in dit geval binnen 365 dagen, dagvaarden, of een bevel tot betaling of een beslag laten leggen en dat betekenen via deurwaardersexploot.

Artikel 16.5.3 van het ontwerp van handavingsdecreet moet in het kader van de innings- en invor-

deringsprocedure van de verschuldigde bedragen worden gezien. Daarin wordt bepaald dat het Vlaamse Gewest de bestuurlijke geldboete kan invorderen. Op het dwangbevel zijn de bepalingen van toepassing van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewaring, beslag en middelen van tenuitvoerlegging. Het dwangbevel wordt dan bij deurwaardersexploot aan de schuldenaar betekend. Deze kan binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van dat dwangbevel verzet aantekenen door het Vlaamse Gewest te dagvaarden. Dat verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel. Het Vlaamse Gewest kan evenwel de rechter verzoeken om de schorsing van de tenuitvoerlegging op te heffen.

Als we al de voormelde bepalingen samen lezen, dan zien we dat het samenspel ervan ongewenste, bizarre en problematische gevolgen heeft. Onder fiscalisten heerst discussie over het feit of een dwangbevel al dan niet als een bevel van betaling in de zin van artikel 2244 van het BW kan worden beschouwd. Daarentrent is er talrijke – doch geen eensluidende – rechtspraak geweest. In de rechtsleer werden ook heel wat bijdragen aan die problematiek gewijd. Een en ander noopte de wetgever zelfs tot ingrijpen om klaarheid te scheppen. De ganse problematiek wordt in een interessante bijdrage van de heer Paul Wouters, advocaat bij het Hof van Cassatie, onderzocht (Wouters, P., “Het verjaringstuitend bevel tot betaling stuit de verjaring niet: het ene bevel is het andere niet”, Tijdschrift voor Fiscaal Recht, 306, september 2006, p. 659 en volgende).

Thans bestaat er consensus omtrent het feit dat, wil een dwangbevel als een bevel tot betaling overeenkomstig artikel 2244 van het BW worden beschouwd, dat ook met zoveel woorden uit de wet moet blijken. Dat lijkt me niet zo te zijn in het ontwerp van decreet. Er zal dus op zijn minst een – te vermijden – discussie kunnen ontstaan over het feit of de verjaring is gestuit bij betekening van een dergelijk dwangbevel door de administratie.

Zoals uiteengezet, zal de verjaring van de eis van de administratie beginnen te lopen op de dag volgend op de dag waarop de opgelegde bestuurlijke geldboete, voordeelontneming of expertisecosten moesten worden betaald, ook al wordt beroep aangetekend bij het Milieuhandavingscollege.

De procedure die voor de behandeling van zaken voor het Milieuhandavingscollege is ingeschreven,

is er anderzijds op gericht om de zaken snel te behandelen. Daarom wordt de oprichting van het Milieuhandhavingscollege overigens noodzakelijk geacht: het gaat bij de Raad van State of de burgerlijke rechtbank niet snel genoeg.

Maar procedures die op federaal niveau zijn voorzien voor de behandeling van zaken voor de Raad van State en de burgerlijke rechtbanken hebben uiteindelijk eenzelfde oogmerk. En we kunnen, helaas, alleen maar vaststellen dat deze procedures nochtans vaak lang duren, ondanks de talrijke hervormingen die als oogmerk hebben (gehad) om de gerechtelijke achterstand weg te werken. Over de precieze betekenis van het begrip ‘gerechtelijke achterstand’ bestaat overigens heel wat discussie, maar dat terzijde.

Het is dus een lovenswaardig initiatief van de Vlaamse Regering om een administratief rechtscollege te willen oprichten met de voorziene procedure en dit vanuit de wens alles snel te laten verlopen, maar het kan dus best zijn dat het resultaat niet aan deze verwachting zal voldoen.

Als de administratie zal willen voorkomen dat haar vordering verjaart (zie evenwel het eerder geschetste voorbehoud), zal zij zich in de praktijk genoopt zien een dwangbevel uit te vaardigen vooraleer het Milieuhandhavingscollege uitspraak zal hebben gedaan. Daartegen zal dan verzet worden aangetekend door de schuldenaar. En dit verzet zal opschortend zijn, in tegenstelling tot het beroep bij het administratief rechtscollege.

Zo zal dan eenzelfde geschil voor het administratief rechtscollege én de rechtbank van eerste aanleg te Brussel aanhangig zijn. Dat is natuurlijk problematisch. Het ondergraaft ten eerste de stelling dat het administratief rechtscollege aan de noodzakelijkheidstoets van artikel 10 van de bijzondere wet voldoet. Ten tweede getuigt het van een gebrek aan efficiëntie als twee rechtsinstanties zich tegelijk over een zelfde probleem moeten buigen. Dat brengt een gevaar voor tegenstrijdige rechtspraak mee. Daarbij komt dan nog de vraag of de burgerlijke rechtbank zich over de grond van de zaak zal uitspreken bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet. Niets in het ontwerp van decreet milieuhandhaving wijst erop dat dit niet het geval zou zijn. Overigens valt ten eerste te betwijfelen of een gewest zomaar artikel 159 van de Grondwet zou mogen uitschakelen.

### *Overige bedenkingen*

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft ook nog een aantal bedenkingen geformuleerd in het licht van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Sommige bedenkingen hebben tot een aanpassing van het ontwerp van decreet geleid, andere niet. Ik wijs even op de bepalingen waar het advies niet werd gevolgd en waar het toch nuttig zou zijn dat dit wel gebeurt, zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de beleidsmatige doelstellingen van het ontwerp.

Bij artikel 16.3.12 van het ontwerp van decreet milieuhandhaving lijkt de opmerking van de Raad van State inzake de regeling betreffende het recht op toegang tot de bewoonde lokalen en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (artikel 6 EVRM) niet gevolgd te zijn. Het lijkt zinvol dat nog eens te bekijken.

Bij artikel 16.3.19 van het ontwerp van decreet milieuhandhaving (het recht op het doen van vaststellingen door middel van audiovisuele middelen), heeft de Raad van State geadviseerd om in een procedure te voorzien die omschrijft hoe dit moet gebeuren. De Vlaamse Regering heeft vervolgens een tekstcorrectie aangebracht, maar deze heeft niet tot gevolg dat aan het bezwaar van de Raad van State is voldaan. De Raad van State vraagt een heldere omschrijving van de eigenlijke procedure: volstaat het bijvoorbeeld met een gsm een foto te maken of niet? Hoe zit het met het tegensprekelijke karakter van de vaststellingsprocedure?

Ten derde moet ook het advies van de Raad van State inzake het non-incriminatiebeginsel, met verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in acht worden genomen. Dat non-incriminatiebeginsel strekt zich in die optiek ook uit tot de administratiefrechtelijke fase, voorafgaand aan de strafrechtelijke. Het zou ook daar interessant zijn het advies opnieuw in overweging te nemen en dan vooral met betrekking tot artikel 16.6.1, §2, 2°. De bepaling is technisch gewijzigd, maar ook daar werd mijns inziens niet aan het bezwaar tegemoet gekomen.

Bij artikel 16.6.1 van het ontwerp van decreet milieuhandhaving heeft de Raad van State ook een voor-

behoud geformuleerd vanuit het legaliteitsbeginsel. Het loont allicht de moeite ook die bepaling nog eens door te lichten: de strafwet moet precies en kenbaar zijn. De vraag rijst of de bepaling zoals ze nu is herschreven, voldoende gevolg heeft gegeven aan die bedenking van de Raad van State.

Een volgende bedenking heeft betrekking op de taakstelling van het Milieuhandhavingscollege. Dat college moet toetsen of de bestreden maatregel voldoet aan de titel van het handhavingsdecreet en aan de beginselen van behoorlijk bestuur (zie artikel 16.4.19). De Raad van State vraagt zich terecht af of men met die bepaling de toetsingsmogelijkheden van het administratief rechtcollege heeft willen beperken. Er zijn immers nog andere mogelijke onwettigheden die veel ruimer zijn dan de loutere miskenning van het milieuhandhavingsdecreet en de beginselen van behoorlijk bestuur zelf. Dan denk ik aan de Grondwet, het internationaal recht of gewoon andere bepalingen. Niet enkel de interne, maar ook de externe legaliteit moet kunnen worden beoordeeld. Ook hier durf ik een technische correctie suggereren.

Tot slot nog een vraag. Het voorziene administratieve beroep tegen de bestuurlijke maatregelen is niet opschortend. De minister beslist binnen een termijn van negentig dagen en die kan eenmalig worden verlengd. Gebeurt dat niet of is er dan nog geen beslissing, dan vervalt de bestuurlijke maatregel.

Er zit natuurlijk een logica in het gebrek aan opschortend karakter van deze procedure: als een bestuurlijke handhavingsmaatregel zich opdringt, dan is dat maar het geval indien een exploitant een wetsbepaling overtreedt of zijn inrichtingen onzorgvuldig uitbaat. Het gebrek aan opschortend karakter is zeker gepast als het gaat om veiligheidsmaatregelen. Maar is het even opportuun in de andere gevallen waarin een bestuurlijke handhavingsmaatregel wordt getroffen en de exploitant beroep instelt? Wat gebeurt er immers in de praktijk? De huidige regeling voorziet ook in een niet-opschortend beroep. Als een exploitant echter langdurig (bijvoorbeeld negentig dagen) zijn exploitatie moet sluiten en uitstaande kredieten heeft, dan kan daaruit snel volgen dat zijn krediet aan het wankelen gaat. Meer dan eens zijn ondernemingen over de kop gegaan omdat, door welke reglementering dan ook, de exploitatie van een bedrijf te lang (en nodeloos) wordt lam gelegd zodat het krediet aan het wankelen gaat. Teneinde dit risico te vermijden, zal de advocaat naar de kortgedingrechter stappen en een bewarende maatregel vorderen: hij vraagt dus

aan de rechter om te verbieden dat de maatregel ten uitvoer wordt gelegd tot er een uitspraak komt over het administratieve beroep. Met wat geluk en een degelijke advocaat voor de exploitant, zal de maatregel dan worden opgeschort. De burgerlijke rechter zal in het kader van de belangenafweging dan oordelen of de ten laste gelegde inbreuk opweegt tegen het belang van de exploitant. Als hij prima facie oordeelt dat er gronden zijn om aan te nemen dat de handhavingsmaatregel van het bestuur onwettig is, zal hij de maatregel opschorten. Over het beleid kan en mag ik me als advocaat niet uitspreken. De opgeworpen vraag is evenwel van rechtspolitieke aard en heeft procedurele incidenties, vandaar.

Ik wil tot slot nog benadrukken dat de ontwerpen twee mooie werkstukken zijn die goed in elkaar steken – en daarmee had ik eigenlijk mijn bespreking moeten beginnen – zij het dat er een aantal bedenkingen bij kunnen worden geformuleerd.

#### *Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Bart Martens:** De spreker zegt over het toepassingsgebied van het milieuschadedecreet dat de kritiek van de Raad van State steek lijkt te houden. Op vlak van de GGO's lijkt het een bevoegdheidsoverschrijding, want het in de handel brengen van die producten is een federale bevoegdheid wegens productnormering.

In het ontwerp gaat het echter niet over het in de handel brengen van die producten, maar wel over het ingeperkte gebruik met inbegrip van het vervoer van GGO's. Het gebruik van GGO's is wel degelijk een gewestelijke bevoegdheid. Er is immers ook een co-existentiedecreet in de maak dat het gebruik regelt van genetisch gemanipuleerde gewassen in de landbouw. Dat wil voorkomen dat genetisch gemanipuleerde gewassen biologische teelten gaan besmetten. Als er GGO's aangetroffen worden in hun gewassen kunnen biologische boeren immers hun erkenning verliezen.

Ik wil ook opmerken dat het Milieuhandhavingsdecreet een ontwerpdecreet van de regering is. Het parlement zal de bespreking nog beginnen en kan nog ingrijpen op bijvoorbeeld de punten die worden aangehaald in het advies van de Raad van State of de hoorzittingen. Zo is de heer Bouckaert de tweede spreker die grote vraagtekens plaatst bij de wettelijkheid van het Milieuhandhavingscollege. Hij zegt



dat de verantwoording te algemeen is en hij denkt dat deze de toets van het Grondwettelijk Hof niet zal kunnen doorstaan. Dat college is min of meer het hart van het Milieuhandhavingsdecreet. Als dat hapert, heeft het zware gevolgen voor het hele handhavingsbeleid. Kan een andere motivatie nog tegevoetkomen aan de drie voorwaarden om artikel 10 van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen in te roepen om toch vanuit het gewest een dergelijk administratief rechtscollege op te richten? Of wordt het rechtscollege beter geschrapt en vervangen door een systeem van minnelijke schikking dat niet raakt aan de bevoegdheden van de federale staat?

Kan een hoge mate van seponering ingeroepen worden om de noodzakelijkheidseis hard te maken als de gewestelijke overheid in haar opsporingsbeleid ook serieuze steken laat vallen? Het is een oud zeer dat de Milieu-inspectie, maar ook de Vlarem-gemachtigde ambtenaren op lokaal vlak steken laten vallen bij de opsporing en het toezicht op de milieuwetgeving. Kan het gewest de federale staat de seponering van heel wat rechtszaken verwijten als een argument voor de noodzakelijkheid om het heft zelf in handen te nemen, als het gewest zelf niet altijd vlekkeloos handelt?

Ik heb de laatste opmerking over het opschortend maken van het administratieve beroep niet goed begrepen. Gaat het om het administratieve beroep tegen herstelmaatregelen of tegen de administratieve geldboetes?

**De heer Jan Bouckaert:** Wat uw laatste vraag betreft: het gaat om de bestuursmaatregelen die in het kader van het handhavingsdecreet kunnen worden genomen en die dus artikelen 37 tot en met 39 van het huidige Milieuvergunningsdecreet vervangen.

**De heer Bart Martens:** Misschien is het toch niet slecht dat een rechtbank de economische schade van een bepaald bedrijf afweegt aan de schade aan het milieu om dan al dan niet de uitvoering van een bepaalde bestuurssanctie op te schorten?

**De heer Jan Bouckaert:** Daarom heb ik erop gewezen dat het een rechtspolitieke vraag is, niettemin geïnspireerd vanuit de praktijk. Maar het voorstel van de heer Martens kan inderdaad een optie zijn. Dat is rechtspolitiek, het ligt op de grens van mijn tussenkomen hier.

In bijlage IV is onder 10 sprake van “ingeperkt gebruik, met inbegrip van vervoer van genetisch

gemodificeerde micro-organismen, onder meer die waarop rubriek 51 van titel 1 van het Vlarem van toepassing is”. Die formulering is licht gewijzigd ten opzichte van het voorontwerp. Het houdt dus in die mate rekening met het advies van de Raad. Die bepaling zal in elk geval grondwetsconform moeten worden geïnterpreteerd. Het voorbeeld over de doorvoer van afvalstoffen is tekenend. Dezelfde redenering geldt voor genetisch gemodificeerde micro-organismen maar is minder evident, aangezien vrij technisch. De doorvoer van afval is ook een voorbehouden bevoegdheid. Daar belet niets de gewestelijke overheid nadien de bodemsanering aan te pakken als die het gevolg is van een verontreiniging ontstaan in het kader van de doorvoer van afvalstoffen, zoals het accidenteel lozen van afvalstoffen door een tankwagen, waarbij om de een of andere reden de civiele bescherming niet in is tussengekomen.

Bij genetisch gemodificeerde micro-organismen is datzelfde onderscheid moeilijker te maken. Alles wat voortvloeit uit het op de markt brengen en het niet respecteren van de regels daarover, behoort uitsluitend de federale staat toe. Deze bepaling in 10 van bijlage IV zal dus zeker grondwetsconform moeten worden geïnterpreteerd. Het mag dan ook niet worden gelezen als betrekking hebbende – op welke manier dan ook – op het op de markt brengen van GGO's.

**De heer Bart Martens:** Het ingeperkte gebruik heeft wel degelijk te maken met zaken die legaal op de markt verkrijgbaar zijn. Het op de markt brengen van kunststof moet aan federale productnormen beantwoorden, maar het aanwenden van kunstmest op landbouwgronden wordt geregeld in het Mestdecreet en is duidelijk een gewestelijke bevoegdheid.

Het ingeperkte gebruik gaat volgens mij over het toepassen op landbouwgronden van op de markt toegelaten GGO's. Ik maak me sterk dat het wel degelijk een gewestelijke bevoegdheid is. Er staat trouwens een co-existentiedecreet op til.

**De heer Jan Bouckaert:** In die interpretatie deel ik het standpunt van de heer Martens. Er staat natuurlijk ook wel bij “met inbegrip van het vervoer”. Daar ligt mogelijks het probleem.

Ik betwijfel dat de Vlaamse decreetgever, als de Milieu-inspectie steken laat vallen, het stilzitten van het parket kan aangrijpen om een administratief rechtscollege op te richten. Op dat moment volstaan immers de administratieve geldboetes. Zo heeft het Mestdecreet administratieve bestuurlijke geldboetes

ingevoerd. Als er een betwisting is, kan de rechtzoekende naar de burgerlijke rechter stappen. Het is dus niet zo dat de burgerlijke rechter niet bevoegd is om een standpunt in te nemen. Uiteindelijk is een administratieve rechtbank ook een rechtbank. De motivatie is dus onvoldoende.

Ik vind op het eerste gezicht thans niet onmiddellijk andere motieven voor de oprichting van een administratief rechtscollege. Ik wijs op het risico dat de verantwoording de toets van artikel 10 bijzondere wet niet zal doorstaan. Een risico realiseert zich echter niet altijd, alleen kan de decreetgever zich daar niet tegen verzekeren. Alleen het Grondwettelijk Hof kan daar een definitief oordeel over vellen. De lectruur van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State maakt het niet zo evident om een afdoende verantwoording te vinden.

**De heer Rudi Daems:** Heb ik goed begrepen dat de heer Bouckaert zegt dat in het huidige ontwerp van Milieuschadedecreet er geen verplichting is voor de exploitant om een financiële zekerheid te stellen?

**De heer Jan Bouckaert:** Ik heb die verplichting niet gelezen in de milieuschaderichtlijn en ook niet in het ontwerp van decreet milieuschade.

Artikel 8, tweede lid, van de milieuschaderichtlijn bepaalt dat de bevoegde instantie de kosten die ze in samenhang met het nemen van preventieve of herstelmaatregelen uit hoofde van de richtlijn heeft gemaakt, verhaalt op de exploitant die de schade of de onmiddellijke dreiging van schade heeft veroorzaakt “onder andere door middel van een zakelijke zekerheid of een andere geschikte waarborg”. De communautaire wetgever zal ongetwijfeld gedacht hebben dat het goed zou zijn als de lidstaten een garantiestelling, een zekerheidstelling invoeren om de nakoming van de preventie- en herstelverbintenissen van de exploitant te verzekeren. Alleen staat het er zo niet en zo staat het ook niet in het ontwerp van decreet over milieuschade. Ik suggereer de commissie dus een technische correctie te doen om de bedoeling van de regering en het parlement te verduidelijken.

**De heer Rudi Daems:** Inzake het handhavingsdecreet verwijs ik naar de Brusselse ordonnantie betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu van 25 maart 1999. In de zaak van de luchthaven van Zaventem hangen er bepaalde boetes boven het hoofd van exploitant en overheid. Is de situatie vergelijkbaar

met wat hier voorligt? De ordonnantie hanteert bepaalde termijnen. Als het parket daarbinnen niet optreedt, komt de zaak in een systeem van administratieve boetes terecht. Heeft de Raad van State of het Grondwettelijk Hof daar al uitspraken over gedaan? Ik meen me te herinneren dat er daarover een heel bevoegdheidsdebat geweest is.

**De heer Jan Bouckaert:** Er zijn gelijkenissen en verschillen. De ordonnantie werkt ook met een systeem van administratieve geldboetes en daartegen rijzen er geen bevoegdheidsrechtelijke problemen. Volgens artikel 6 van het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof wordt een administratieve geldboete van een bepaalde zwaarte wel geassimileerd met een strafsanctie. De Brusselse ordonnantie heeft echter bij mijn weten geen administratief rechtscollege opgericht, de gewone rechtbanken blijven dus bevoegd om geschillen ter zake te beslechten.

De mate van rechtsbescherming bij administratieve boetes en heffingen die door decreten en ordonnaties worden opgelegd, is een oud zeer. Bij de boetes van het Mestdecreet zijn er ook tal van discussies geweest, onder meer over welke instantie bevoegd was om kennis te nemen van geschillen, de Raad van State of de burgerlijke rechtbank. Vaak worden de verwijzingen naar het Gerechtelijk Wetboek (deel V Bewarend beslag en middelen van tenuitvoerlegging) zonder meer in ontwerpen van decreten ingevoegd. Deel V van het Gerechtelijk Wetboek is evenwel zeer technisch. Dat moet goed bekeken worden.

De vraag of de Brusselse ordonnantiegever bevoegd is om op te treden tegen nachtlawaai is ondertussen beslecht.

#### 4. De heer Peter De Smedt, LDR Milieuadvocaten, en Centrum voor Milieurecht van de Universiteit Gent

**De heer Peter De Smedt:** Ik zal focussen op het ontwerp van Milieuschadedecreet en specifiek op de implementatiewetgeving van de milieuschaderichtlijn. Het Vlaamse Gewest heeft geopteerd voor een dubbel spoor. Voor schade aan wateren en aan biodiversiteit is er een horizontaal decreet ontworpen, namelijk titel XV van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM). Voor bodemschade wil de decreetgever aanknopen bij het bestaande nieuwe Bodemdecreet. Dit laatste decreet maakt dus in dat opzicht de ‘lex specialis’ uit. Ik wil wijzen

op de mogelijkheid die het parlement heeft om het Bodemdecreet, dat nog niet in werking is getreden, te wijzigen zo een goede implementatie van de milieuschaderichtlijn dit vereist.

Ik zal niet thematisch te werk gaan, zoals de heer Bouckaert, maar zal de artikelen van het Milieuschadedecreet overlopen vanuit mijn inzichten als praktijkjurist maar ook als academisch medewerker van het Centrum voor Milieurecht en als lid van het zogenaamde IRAM-team. IRAM staat voor Impactstudie Richtlijn Milieuaansprakelijkheid.

Het ontwerp getuigt van een goed inzicht in de richtlijnverplichtingen, gecombineerd met een hoge mate van pragmatische inpassing in de Vlaamse milieuwetgeving. Dat neemt niet weg dat ik een aantal suggesties heb voor een beter functioneren van het decreet. De nota die wordt rondgedeeld bevat naast een samenvattend besluit een bespreking van het decreet en concrete tekstvoorstellen.

Ik zal ook even de relatie met de andere wetten behandelen en daarbij vooral focussen op de relatie met het milieuhandhavingsdecreet. Dat verzekert immers de handhaving van het Milieuschadedecreet.

#### *Omzetting richtlijn milieuschade*

De eerste vraag is of het ontwerp van Milieuschadedecreet voldoet aan de om te zetten richtlijn milieuschade. Dezelfde vraag geldt ook voor het Bodemdecreet. Voor het Milieuschadedecreet zie ik weinig problemen. Ik heb wel een aantal wetgevingstechnische opmerkingen over de wijze van formulering en definiëring: de kostendefinitie (artikel 15.1.1.30°), de uitsluitingsregel voor traditionele schadevormen (artikel 15.1.5), de uitsluitingsregel diffuse verontreiniging (artikel 15.1.6, §7). Ik verwijs daarvoor naar mijn nota die ook suggesties tot verbetering bevat. Ik moet één voorbehoud maken. Ook de heer Bouckaert heeft daarvan melding gemaakt. Het betreft artikel 15.8.15, dat handelt over het kostenverhaal en de instelling van de zakelijke zekerheden.

Ik zie wel grote problemen voor wat betreft het Bodemdecreet, dit op verschillende punten.

Het Bodemdecreet hanteert een enkelvoudig exploitantenbegrip. Daarbij wordt aangeknoopt bij de definitie van het Milieuvergunningendecreet. Het Milieuschadedecreet heeft, in navolging van de richt-

lijn, een meervoudig begrip waarbij niet alleen de uitbater maar ook de vergunninghouder als exploitant in aanmerking genomen wordt en optioneel zelfs diegene die de economische zeggenschap heeft over de inrichting. Het is dus een meervoudig begrip met een meervoudig aanknopingspunt. Het Bodemdecreet beperkt zijn toepassingsgebied tot één exploitant. Dat geeft problemen voor de juiste toepassing van de milieuschaderichtlijn.

Eenzelfde probleem rijst bij de cascaderegeling. Hoewel er discussie mogelijk is, blijf ik bij de interpretatie van de IRAM-studie. De cascaderegeling in het Bodemdecreet met eerst de exploitant, dan de gebruiker en tot slot de eigenaar, verwijst niet noodzakelijk naar de schadeveroorzakende exploitant. Dat staat op gespannen voet met het beginsel dat de vervuiler betaalt. In de nota geef ik een suggestie voor een aanpassing. Die komt erop neer dat men eerst de schadeveroorzaker aanwijst als saneringsplichtige en pas dan, wanneer die niet kan worden geïdentificeerd of insolvabel is, de normale cascaderegeling doorloopt.

Een element dat eigenlijk in de IRAM-studie over het hoofd wordt gezien is de kostendefiniëring in het Bodemdecreet. Als de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) overgaat tot een ambtshalve sanering verhaalt zij ook haar kosten. De artikelen 160 en 161 van het nieuwe Bodemdecreet verwijzen in hoofdzaak naar de bodemsaneringskosten en de onderzoeken die eventueel in dat verband werden uitgevoerd. De richtlijn milieuschade hanteert een heel ruime kostendefinitie. Niet enkel de kosten voor sanering of preventiemaatregelen maar ook de administratieve, juridische en handhavingskosten en tevens algemene kosten zoals afschrijvingen van materieel en personeelskosten moeten worden terugbetaald. Ik verwijs naar een ontwerp van koninklijk besluit dat tot stand kwam in kader van de wet op het mariene milieu en duidelijk maakt dat de kostenverrekening heel ver gaat. Ook op dat punt is een aanpassing nodig.

#### *Beleidsmatige uitgangspunten*

Op de tweede plaats moeten de algemene uitgangspunten even onder de aandacht worden gebracht. De beleidsuitgangspunten van het ontwerp bevatten twee belangrijke aspecten: 'no gold plating' en een goed evenwicht tussen de taakstelling van de uitvoerende en de wetgevende macht. Soms kiest de decreetgever voor minimumopties in het ontwerp en mist daardoor kansen. Te vaak krijgt de Vlaamse Regering een blanco delegatie. De Raad van State deelt die kritiek.

Onder meer op vlak van de zakelijke zekerheden mist de decreetgever kansen.

Voornoemde beleidsuitgangspunten moeten echter ook worden gecombineerd met de aandachtspunten in de memorie, namelijk evenwicht tussen de hoger vermelde uitgangspunten en de zorg om rechtszekerheid en efficiëntie. Ook de algemene beginselen van het milieubeleid mogen niet worden vergeten. Het ontwerp wordt overigens ingevoegd in het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid. De algemene beginselen zijn geen loutere programmaverklaringen maar moeten de beleidskeuzes sturen. Ik stel vast dat daarover weinig te lezen valt in de memorie. Ten slotte is het nodig ook op decretaal niveau keuzes te maken en niet zoveel mogelijk door te schuiven naar het niveau van de Vlaamse Regering.

#### *Toepassingsgebied en inwerkingtreding van het decreet*

Inzake het personele toepassingsgebied zie ik een probleem bij het exploitantenbegrip (artikel 15.1.1.,17°). De vraag die rijst is of men een doorbraak wil van de rechtspersoonlijkheid. Het meervoudig exploitantenbegrip leidt ertoe dat in een aantal gevallen het moederbedrijf wordt aangesproken over de schadeverwekkende activiteiten van haar dochter. Dat leidt tot de doorbraak van rechtspersoonlijkheid. Ik merk onzekerheid omdat in de memorie van toelichting wordt gezegd dat men dat eigenlijk niet wil. Omwille van de rechtszekerheid moet dit punt uitgeklaard worden. Ofwel neemt men de optie voor een doorbraak erbij. Ofwel past men de definitie aan en laat men de optie open, dan moet het aanspreken van diegene die economische zeggenschap uitoefent uit de definitie van exploitant worden gehaald. Persoonlijk meen ik dat er goede argumenten zijn om het ruimst mogelijke exploitantenbegrip te hanteren, met inbegrip van degene die economisch zeggenschap heeft over de schadeverwekkende activiteiten. Deze toevoeging is trouwens geïnspireerd op artikel 2.12 van de IPPC-richtlijn ('integrated pollution prevention and control') en ook de Seveso-II-richtlijn bevat een analoge definitie. Ook in federale omzettingwetgeving worden gelijkaardige definities gebruikt.

Voor wat het materiële toepassingsgebied betreft, verwacht ik problemen bij de uitsluitingen. Schade aan de biodiversiteit wordt niet in aanmerking genomen als milieuschade indien veroorzaakt door een vooraf toegestane activiteit die is onderworpen aan een passende beoordeling (artikel 15.1.1.,6°). Het

betreft activiteiten waarvoor er een afwijkingsregime is in toepassing van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn. In de IRAM-studie vraagt men zich af of er nog regularisatiemogelijkheden zijn. Is de passende beoordeling achteraf mogelijk nadat de schadeverwekkende activiteiten werden gestart? Ik denk dat de definitie van de milieuschaderichtlijn en de definitie uit het ontwerp van decreet inzake milieuschade ons dwingen te stellen dat deze regularisatiemogelijkheden niet toepasselijk zijn, omdat men spreekt van de vooraf vastgestelde negatieve effecten. In de IRAM-studie beveelt men de decreetgever die dit wil uitsluiten aan ten minste een spoor ervan achter te laten in de parlementaire voorbereiding om rechtsonzekerheden te vermijden.

Bijlage 3 bij het ontwerpdecreet bevat een uitsluitingsgrond die refereert aan de negatieve effecten veroorzaakt door activiteiten binnen het normale beheer die aanknopen bij de huidige activiteiten van de grondeigenaars. Ook de Minaraad vraagt of het de bedoeling is om schadelijke activiteiten te bestendigen. In het licht van de algemene doestelling van de milieuschaderichtlijn, van de toepassing van artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn in verband met het bestaande gebruik en van de bepaling van artikel 17 van de milieuschaderichtlijn mag men niet op deze interpretatie uitkomen.

In het licht van de rechtszekerheid is ook de afbakening van het temporele toepassingsgebied zeer belangrijk. Ik verwijs in dit verband naar artikel 15.1.6, §4, waarin de temporele afbakening wordt omschreven van de activiteiten die niet vallen onder het milieuschadedecreet. Dat is een herneming van artikel 17 van de milieuschaderichtlijn. Wat doet men met gemengde schadegevallen? Wat als de schade niet toegeschreven kan worden aan een bepaalde periode? Meer bepaald de periode voor de inwerkingtreding en de schade die dateert van de periode nadien. Dat is niet onmogelijk. Er zijn activiteiten denkbaar die dergelijke schade veroorzaken.

In de bodemsaneringswetgeving is rekening gehouden met deze hypothese. Er is een regeling voor uitgewerkt. Omwille van de rechtszekerheid moet deze hypothese ook hier onder ogen genomen worden. Het kan niet de bedoeling zijn dat men teruggrijpt naar de oplossing van het nieuwe Bodemdecreet, waarin wordt gesteld dat als de schade grotendeels historisch is, ze valt onder het regime van historische verontreiniging. Dat is immers in tegenspraak met artikel 17 van de milieuschaderichtlijn.

De inwerkingtreding van dit ontwerp van decreet is 30 april 2007. Dat is de dag waarop de richtlijn in nationaal recht had moeten worden omgezet. Ik denk dat men beter geen bepalingen inzake de inwerkingtreding opneemt. Anders zal het Milieuschadedecreet retroactief toegepast moeten worden. Dit scenario is ongewenst gelet op de rechtszekerheid. Bepaalde handelingen of gebeurtenissen worden gevat door verplichtingen of rechten waaraan nog geen tekst is verbonden. Het wordt nog kwalijker als het wordt gekoppeld aan een strafbaarstelling van die handeling. Dat zal leiden tot retroactieve bestraffing. Het Vlaams Parlement moet dit punt nog eens bekijken.

### *Rechten- en plichtenkader*

Een exploitant die vaststelt dat een gebeurtenis milieuschade dreigt te veroorzaken, moet preventieve maatregelen nemen. Dat is een zelfstandige verplichting: de exploitant hoeft dus niet te wachten op een aanmaning van de overheid. Men interpreteert “onmiddellijke dreiging” als “voldoende waarschijnlijkheid” (artikel 15.1.1.,20°). Dat is volgens mij onvoldoende sturend. De vraag blijft hoe men de waarschijnlijkheidsgraad moet inschatten. Moet men wachten tot men met de rug tegen de muur staat of moet men het proactief toepassen? Het voorzorgsbeginsel dat is vervat in artikel 1.2.1 van het DABM noopt ons naar mijn mening tot een interpretatie die verder gaat. Van zodra een exploitant redelijkerwijze kan vrezen dat schade niet kan worden uitgesloten, moet zijn plicht geactiveerd worden. In het kader van de preventie – dat de prioriteit moet krijgen – is dat de interpretatie die moet worden aangehouden.

Vanuit de bezorgdheid voor een sterk preventiebeleid, moet hier een aantal opportuniteiten aangegrepen worden. Een aantal beleidskeuzes is argumenteerbaar en zeker overweegbaar in functie van een efficiënt preventiebeleid. Ik koppel in dit verband terug naar de informatieverplichting van de exploitant zoals bepaald in artikel 15.2.2. Het is van groot belang voor de informatie-uitwisseling. Op het ogenblik dat een exploitant vaststelt dat er iets mis loopt dat tot ernstige milieuschade zou kunnen leiden, moet hij zich om verschillende redenen in contact stellen met de bevoegde instantie. De preventieplicht is enerzijds een heel vage, blanco norm, vergelijkbaar met een aantal milieuzorgplichten die we nu reeds kennen in het milieurecht. Milieuschadegevallen zijn anderzijds vaak heel complex. Ondersteuning door en nuttige samenwerking met de bevoegde instantie, waarvan

kan worden verondersteld dat ze kennis heeft inzake preventie, moet dan ook het uitgangspunt zijn. Ik stel vast dat de decreetgever hier echter opteert voor de minimumopvatting. De informatieverplichting wordt geactiveerd om het moment dat de exploitant vaststelt dat de preventiemaatregelen niet goed werken. Op dat moment is het kalf eigenlijk al aan het verdrinken. Omwille van een efficiënt preventiebeleid moeten we de informatieverplichting naar voren schuiven. In de federale omzettingwetgeving werd ook voor deze optie gekozen. Het sluit bovendien aan bij bestaande informatieverplichtingen, bijvoorbeeld in het DABM en Vlarem II.

De informatieverplichting is ook vrij algemeen opgesteld en betreft alle relevante aspecten. De Raad van State vraagt om de brede delegatiebepaling van artikel 15.2.4 te specificeren. Dit kan gebeuren door er de inhoud van de informatieverplichting aan vast te knopen. Een vergelijkbare vraag rijst trouwens bij de informatieverplichting van de exploitant bij de herstelacties (artikel 15.3.1).

De vraag rijst ten slotte ook of het opportuun is om de informatieverplichting van de exploitant uit te breiden tot derde belanghebbenden. Of toch minstens de derden die voorwerp zouden kunnen uitmaken van dreigende milieuschadegevallen op hun domein. Dat knoopt aan bij de bestaande informatieverplichting van het DABM. Dezelfde vraag rijst bij de herstelacties.

### *Kosten van preventie en herstel en kostenverhaal*

Ik kom bij de kosten en het kostenverhaal. Artikel 15.8.15 bepaalt dat de overheid die ambtshalve kosten heeft gemaakt omdat een exploitant heeft verzuimd op te treden, een kostenverhaal moet instellen. De overheid kan gebruik maken van onder meer zakelijke zekerheden of andere rechtswaarborgen. Artikel 8 milieuschaderichtlijn, dat is omgezet in artikel 15.8.15, behandelt de kwestie van financiële zekerheden vanuit het gezichtspunt van de bescherming van het openbaar belang en beschermt de bevoegde instantie tegen insolventie van de schadeverwekkende exploitant. In tegenstelling tot wat ik heb begrepen uit de uiteenzetting van de heer Bouckaert, ben ik van mening dat er wel degelijk een dwingende verplichting is vanwege de overheid om te voorzien in een systeem van financiële zekerheden om het kostenverhaal te verzekeren. Ik kan hier binnen dit bestek niet dieper op ingaan. In elk geval komt professor

Bocken tot dezelfde conclusie (Bocken, H. Financial assurances in the directive on prevention and remediation of environmental damage, 2005). De teksten zijn beschikbaar op de website die de resultaten van de IRAM-studie bevat, [www.milieuschade.be](http://www.milieuschade.be). In het licht van de doelstellingen van de richtlijn, met name het de-vervuiler-betaalt-beginsel, moet het instellen van een stelsel van financiële zekerheden in elk geval als een dwingende verplichting worden opgevat.

Samen met de Raad van State stel ik vast dat deze belangrijke materie wordt doorgeschoven naar de Vlaamse Regering, die nadere regels moet bepalen. Het kwalijke gevolg daarvan is dat de decreetgever wordt afgesneden van het toepassen van een aantal zekerheidsinstrumenten zoals de wettelijke hypotheek of de voorrechten. Deze zekerheden worden nochtans ook al toegepast in het bodemdecreet. Als men gebruik wil maken van deze instrumenten, mag men ze niet doorschuiven naar de Vlaamse Regering. Wettelijke hypotheek op de voorrechten kunnen maar tot stand komen als ze wettelijk of decretaal worden verankerd. Dit volgt onder meer uit artikelen 9 en 44 van de Hypotheekwet, waarin wordt gesteld dat “de wettige reden van voorrang de voorrechten en de hypotheek zijn” en dat “de wettelijke hypotheek uit de wet ontstaat”.

Als het Vlaams Parlement een andere mening is toegedaan, moet ik er toch voor waarschuwen, verwijzend naar artikel 15.9.1 dat een omzetting is van artikel 14 van de richtlijn, dat er op dit ogenblik heel weinig aanbieders zijn van andere mogelijkheden. De markt van milieuschadeverzekeringen is erg klein. De toegankelijkheidsdrempel voor de exploitanten is heel hoog. We staan hier voor een enorm probleem. Ik denk dat we ernstig moeten overwegen of we niet moeten kiezen voor de wettelijke hypotheek of de voorrechten. Dat kan gecombineerd worden met een clause in het decreet die de Vlaamse Regering nog andere mogelijkheden geeft. Ik denk aan een milieuschadeverzekering, een borgstelling, bankgarantie enzovoort. Dat wordt ook zo geregeld in het Bodemsaneringsdecreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

De verhaalprocedure is heel belangrijk. Het ontwerp van decreet regelt niets op dat vlak. Er is evenmin een regeling voor de ermee samenhangende rechtswaarborgen voor de exploitant. Als er niets wordt geregeld, vallen we terug op het gemeenrechtelijk aansprakelijkheidsrecht en komen we terecht in complexe gerechtelijke procedures. Een efficiënt kostenverhaal is gediend met een administratieve inningsprocedure of dwangbevel mits zulks goed geregeld wordt in het decreet.

### *Verweermiddelen van de exploitant*

Een exploitant is weliswaar verplicht maatregelen te treffen, zelfs als hij onschuldig is of met andere woorden als hij zich kan beroepen op verweermiddelen. In dat geval moeten passende maatregelen genomen worden die hem in staat stellen om zijn kosten te recupereren (artikel 15.5.1). Tussen de lijnen lees ik dat men aanspraak kan maken op overheidsmiddelen. De Raad van State suggereert minstens het puntje van de tong te laten zien. Het treffen van passende maatregelen is immers een heel brede delegatiebepaling. De decreetgever moet dan ook een marsorder geven. Dit kan gaan in de richting van een vorderingsrecht op het Minafonds.

Eén van de verweermiddelen is dat van de derdeschadeveroorzaker (artikel 15.5.3). Er is sprake van een derdeschadeveroorzaker wanneer milieuschade veroorzaakt wordt door een derde, die niet opzettelijk hoeft te handelen. In het geval van terrorisme of sabotage is opzet evident. Het kan echter ook gaan om een eenvoudig ongeval. In dat geval kan de exploitant zich beroepen op het verweermiddel van de derdeschadeveroorzaker voor zover hij kan aantonen dat hij voldoende veiligheidsmaatregelen heeft getroffen.

De eerste vraag is wie als derde beschouwd kan worden. Ik vind dat niet terug in de voorbereidende werkzaamheden. Dat kan tot problemen leiden. Is een onderaannemer een derde? Is een werknemer een derde? Is een leverancier een derde? Is een andere exploitant een derde?

In het licht van het de-vervuiler-betaalt-beginsel is het belangrijk te weten of de exploitant zijn kosten dient te verhalen op de overheid of op de derdeschadeveroorzaker als er een identificeerbare en solvabele derdeschadeveroorzaker is. Is het niet opportuun om een cascaderегeling in te voeren, waarbij eerst het verhaal ten aanzien van de derde moet worden uitgeput alvorens wordt overgestapt op de overheidsmiddelen? Dergelijke regeling is verdedigbaar in het kader van het de-vervuiler-betaalt-beginsel. Het behoort ook tot de grondslagen van het aansprakelijkheidsrecht.

In het kader van ‘permit defence’ (artikel 15.5.5) kunnen we terugkoppelen aan de discussie die is gerezen naar aanleiding van habitatschade of biodiversiteitschade. Kan men permit defence nog toepassen als een regularisatievergunning is aangevraagd wanneer de schade al veroorzaakt is? Ik heb daarover een

standpunt ingenomen dat volgens mij juridisch correct is, maar ik nodig het Vlaams Parlement uit daarover te beraadslagen. Een klaar standpunt daarover is nodig in het licht van de rechtzekerheid.

### *Inspraakregeling*

In het kader van de bezorgdheid over de uitvoering van Conventie van Aarhus wordt veel aandacht geschonken aan de inspraak van derdebelanghebbenden. Derdebelanghebbenden zijn iedereen die schade kan lijden maar het kunnen ook niet-gouvernementele organisaties (ngo's) zijn. Vanuit de bezorgdheid om niet verder te gaan dan noodzakelijk is instinctief gekozen voor de minimumoptie. In de milieuschaderichtlijn geldt als uitgangspunt dat ngo's en potentiële individuele schadelijders niet alleen bevoegd zijn om een verzoek tot maatregelen in te stellen in het kader van herstelmaatregelen maar ook in het kader van preventiemaatregelen. In het ontwerp van decreet is echter zonder veel motivatie gekozen om de uitsluitingsclausule van artikel 12.5 van de milieuschaderichtlijn te gebruiken, waarbij het verzoek om maatregelen in de preventiefase wordt uitgesloten (zie artikel 15.6.1). Ik denk dat efficiënt preventiebeleid moet primeren. In dat kader is een verzoek om maatregelen van derdebelanghebbenden tijdens de preventiefase het overwegen waard. Als de exploitant zijn informatieplicht niet nakomt, komt men immers voor een probleem te staan. De bevoegde instantie is een overheid die niet overal tegelijk aanwezig kan zijn. Bovendien is er in het geval van dreigende milieuschade nog geen schade. Ik stel vast dat ngo's en individuele belanghebbenden meer voeling hebben met wat zich op het terrein afspeelt. Ik zie dan ook niet in waarom deze derde belanghebbenden geen verzoek om maatregelen in de preventiefase mogen indienen.

Deze uitsluiting heeft bovendien een kwalijk gevolg. Bedreigde derde belanghebbenden zullen een uitweg zoeken in parallelle procedures. Er zijn andere mogelijkheden: milieustakingsvordering of individuele schadevorderingen voor een burgerlijke rechter. Parallelle procedures zullen de handhaving en de coördinatie compliceren. Er zijn bijgevolg ook vanuit het oogpunt van de efficiëntie goede argumenten om het verzoek om maatregelen in de preventiefase in overweging te nemen.

Eens de overheid een beslissing heeft genomen inzake het verzoek tot maatregelen, moet ze de derdebelanghebbende daarvan in kennis stellen. In het ontwerp

van decreet wordt daar weinig over gezegd. Dat hoeft op zich niet. Men zou de Vlaamse Regering echter beter de opdracht geven om aandacht te besteden aan de kennisgevingsprocedure (artikel 15.6.3). Dat is immers de start van de beroepstermijn. Het is belangrijk een aantal waarborgen in te schrijven die betrekking hebben op onder meer het efficiënt gebruikmaken van de beroepsmogelijkheid.

### *Beroepsprocedure*

Bij de beroepsprocedure, geregeld door artikel 15.7.1, wil ik twee kanttekeningen plaatsen omdat de procedure in feite nauwelijks wordt geregeld. Ik ben het volledig eens met het beginsel dat een decreet niet nodeloos verzaamd mag worden. Toch ben ik van oordeel dat dit ontwerp van decreet een aantal minimale procedurebepalingen moet bevatten. In parallelle milieudecreten zijn ook minimale procedurebepalingen – zoals ontvankelijkheidsvereisten – opgenomen omwille van de rechtszekerheid. Naar aanleiding van het Bodemsaneringsdecreet zijn in de Raad van State discussies gevoerd over de vraag of een bepaling genomen op het niveau van de Vlaamse Regering de wettigheidstoets kon doorstaan in het licht van de basisbepaling opgenomen in het bodemsaneringsdecreet. Moet het beroep bijvoorbeeld vergezeld worden van een voor eensluidend verklaard afschrift? Kan de Vlaamse Regering in een uitvoeringsbesluit een vervaltermijn invoeren? Er zijn derhalve goede redenen om minimale procedurebepalingen in overweging te nemen. Ook in het belang van de rechtszekerheid, want op dit moment is niet duidelijk op welk moment de beroepstermijn begint te lopen. Er is een aantal indicaties, maar die zijn onduidelijk.

De ontwerper wil het beroep ook een niet-schorsende werking toekennen. Dat wordt vermeld in de memorie van toelichting. Ik denk dat het goed zou zijn deze bepaling ook op te nemen in het ontwerp van decreet zelf. De opportuniteit daarvan is een andere discussie. Ik denk dat de niet-schorsende werking een goede zaak is tijdens de preventiefase. Ik betwijfel of ze ook moet gelden tijdens de herstelfase wanneer men over meer tijd beschikt. Saneren is zowel voor de grondeigenaar als voor de exploitant een ingrijpende maatregel. Als men in hoger beroep een andere uitspraak krijgt, zal een gigantische discussie ontstaan over de intussen gemaakte kosten, de eventuele schade die werd aangericht enzovoort.

*Bevoegde instantie*

De bevoegde instantie neemt de maatregelenbesluiten. In artikel 15.8.13 wordt een techniek toegepast die ook gebruikt wordt in het Bodemsaneringsdecreet. Een maatregelenbesluit geldt als milieumelding, milieuvergunning of stedenbouwkundige vergunning. Ik vind dat een heel goede techniek. Het verhindert een administratieve last veroorzaakt door opeenvolgende vergunningsprocedures.

Ik denk dat een technische fout is gemaakt omdat het maatregelenbesluit onder de titel van de herstelmaatregelen staat. Ik denk dat het de bedoeling is dat ook toe te passen op de besluiten inzake preventiemaatregelen.

Men moet oog hebben voor eventuele sectorale effectbeoordelingen: het milieueffectrapport (MER), de passende beoordeling, de watertoets, de natuurtoets enzovoort. Uit de praktijk van OVAM blijkt dat dergelijke zaken niet altijd goed voor ogen worden gehouden omwille van het automatisme waarmee conformverklaring geldt als vergunning. Een en ander zal mogelijk nog wel rechtgetrokken worden op adviesniveau, maar dit is niet altijd het geval. Dergelijke juridische techniek houdt dan ook een gevaar in voor de rechtszekerheid. Men wil de administratieve lasten verlagen maar dreigt in een juridisch geschil terecht te komen dat betrekking heeft op de wettigheid van deze maatregelen omdat geen toetsbeoordeling is uitgevoerd. Ik denk niet dat dit uitdrukkelijk vermeld dient te worden in de tekst van het decreet. Het is wel een belangrijk aandachtspunt. Ik stel immers vast dat heel wat conformverklaringsbesluiten van OVAM door onwettigheid zijn aangetast omdat geen watertoets of andere effectbeoordeling is uitgevoerd.

Een heikel punt dat wel in tekstverband moet worden bekeken, is de band met ruimtelijke ordening. Het is niet omdat een maatregelenbesluit wordt genomen inzake preventie of herstel in uitvoering van dit decreet dat het onmiddellijk ook de grondslag vormt voor toepasbaarheid in alle zones of ruimtelijke bestemmingen. Preventie- en herstelmaatregelen inzake milieu dienen natuurlijk wel een publiek belang. Er zijn dus uitwegen in de decreetgeving inzake de ruimtelijke ordening. Als men de bestaande regelgeving daarvoor hanteert, dient men deze werken in te schrijven in het besluit van de Vlaamse Regering inzake werken van algemeen belang. Bij

voorkeur de kleine werken omdat die afwijkingen op ruimtelijke uitvoeringsplannen mogelijk maken. Als men verder wil gaan, dan zal men een decreetale beslissing moeten treffen. Men zal op decreetaal niveau moeten beslissen of men deze maatregelen als een vrijgeleide beschouwt om in alle bestemmingszones ingrepen toe te staan. In bevestigend geval moet dit decreetaal worden vastgelegd.

*Relatie met andere wetgeving*

Wat betreft de relatie met de andere wetgeving, beperk ik mij tot de coördinatie met het Milieuhandhavingsdecreet. Ik zie een aantal mogelijke overlappingen. Maatregelen genomen in het kader van het handhavingsdecreet, zoals aanmaningen, het regularisatieplan, het stakingsbevel of de veiligheidsmaatregelen kunnen in bepaalde mate overlappen met maatregelen of instructies in het kader van het milieuschadedecreet. Minimale coördinatie is wenselijk en kan geregeld worden door het inbouwen van een kennisgevingsplicht.

Daarnaast moet men ook aandacht hebben voor de grenzen van het Milieuhandhavingsdecreet en de noodzakelijkheden die zich voordoen op het terrein naar aanleiding van de maatregelen die genomen zijn in het kader van het Milieuschadedecreet. Het gaat hier om de specifieke bevoegdheden die aan de toezichthouders worden toegekend, bijvoorbeeld het recht om een terrein te betreden. Ook bij de uitvoering van maatregelen in het kader van het Milieuschadedecreet, zal wellicht die noodzaak zich voordoen. Het is immers niet ondenkbaar dat de eigenaar of gebruiker van de betrokken grond zijn medewerking weigert te verlenen aan die werken. Dit is echter niet geregeld in het Milieuschadedecreet.

De juridische vraag rijst of de bevoegde instantie of degene die zij daarvoor aanwijst, ipso facto op basis van het Milieuhandhavingsdecreet de toegang kan afdwingen om het terrein te betreden. Ik betwijfel dat, want de bevoegde instantie is geen toezichthouder terwijl de toezichthouder niet belast is met de uitvoering van die maatregelen. Ik denk dat we toch moeten kijken of we geen parallelle bevoegdheden moeten invoeren op het niveau van het Milieuschadedecreet dan wel een soort doorverwijzing vanuit het Milieuhandhavingsdecreet. De bezorgdheid is terecht, want ik heb indicaties vanuit de vroegere rechtspraak, die zich heeft ontwikkeld nog in de voorfase van het Bodemsaneringsdecreet, waarin men de vrederech-



ters een bevel ontlokte om de toegang tot het terrein te verbieden.

*Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Bart Martens:** Wat de afstemming met de andere wetgeving betreft, vraag ik mij af hoe de relatie zit met de zorgplicht uit het decreet natuurbehoud. Ik heb begrepen dat het voorliggende ontwerp alleen schade aan de vogel- en habitatrictlijnen gebieden dekt, maar er zijn nog veel natuurwaarden buiten die Natura 2000-gebieden, waarvoor een algemene zorgplicht is ingeschreven in het natuurdecreet. Hoe staat die in verhouding tot de preventiemaatregelen in het kader van het ontwerp?

Een decreet van het Vlaams Parlement legt de saneringsplicht voor de waterzuivering bij de drinkwaterintercommunales. Het gaat meer bepaald om het afvalwater dat geloosd wordt door hun abonnees en voor het debiet dat overeenkomt met het geleverde drinkwater. Welke effecten kan dit ontwerp hebben voor de aansprakelijkheid bij het niet nakomen van bepaalde lozingsvoorwaarden door de abonnees? Kunnen zij die verantwoordelijkheid dan doorschuiven naar de intercommunales? Ik herinner eraan dat de hele constructie is opgezet om de btw voor waterzuivering op 6% te krijgen.

Ik vind verder alle verbeteringsuggesties heel waardevol. De commissie moet zich bezinnen over de manier waarop zij ermee zal omgaan. De voorzet van de Vlaamse Regering is zeer waardevol maar de toespraken van vandaag laten zien dat alles beter kan.

**De heer Patrick Lachaert,** voorzitter: Er zijn precedents. Deze commissie heeft in het verleden bewezen dat ze met dergelijke suggesties kan omgaan.

**De heer Peter De Smedt:** Het toepassingsgebied van de zorgplicht uit artikel 14 van het Natuurdecreet is inderdaad zeer breed, dat gaat van particuliere initiatieven en beroepsactiviteiten tot het optreden van overheden. Het geldt trouwens over het gehele grondgebied, ongeacht de bestemming ervan of het natuurbeschermingsstatuut. Wanneer zij een activiteit uitvoeren of handeling stellen waarvan zij in redelijkheid kunnen weten dat deze vermijdbare schade veroorzaakt aan de natuurelementen, moeten zij gepaste preventiemaatregelen nemen en desnoods in herstel of compensatie voorzien. Er zijn trouwens nog andere zorgplichten zoals die in artikel 22 van

het Milieuvergunningendecreet en artikel 13 van het Afvalstoffendecreet.

Maar het Milieuschadedecreet laat de strengere bepalingen onberoerd. Als men staat voor twee preventie- of herstelplichten, moet men echter de strengste van de twee toepassen. Dat betekent in casu, dat ook diegenen die beroepsactiviteiten uitoefenen die als dusdanig niet worden gevat door het Milieuschadedecreet tot de natuurzorgplicht zullen geroepen worden. De vraag is natuurlijk wat men dan doet met de rest. Artikel 14 is een losse bepaling die niet is verbonden met andere bepalingen die in relatie kunnen gebracht worden met het Milieuschadedecreet. Ik geef als voorbeelden het verzoek om maatregelen en de verweermiddelen.

Dat is mogelijk een belangrijk discussiepunt, dat moet opgelost worden met een richtlijnconforme interpretatie, die erop neerkomt dat de strengere bepaling uit het nationale recht primeert op het Milieuschadedecreet. Dit volgt uit artikel 15.1.3, dat de omzetting is van artikel 3, tweede lid, van de milieuschaderichtlijn. Voor de elementen die niet geregeld zijn in de betrokken wetgeving, moet men terugvallen op het Milieuschadedecreet. Maar wat doet men dan met de optionele bepalingen, zoals de verweermiddelen? Moet men ook daarvoor terugvallen op het Milieuschadedecreet? Of zegt men veeleer dat aangezien de betrokken wetgever geen uitspraak deed in de speciale wetgeving zij niet kunnen toegepast worden? Dit is een punt van zorg. De praktijk gaat uitwijzen hoe men die combinatie zal moeten maken. Hoe dan ook moet de oplossing richtlijnconform zijn. Men kan nooit minder strenge bepalingen uit een lex specialis toepassen. Ik verwijs ook naar mijn nota, die hier op pagina 34 even op ingaat.

Wat de waterzuivering betreft, moet men het onderscheid maken tussen een handeling van de intercommunales of bij de abonnees. Als het probleem zich voordoet bij de eerste groep, valt het integraal onder het regime van de milieuschaderichtlijn. Of de activiteit nu winstgevend is, dan wel de uitvoering van een overheidsopdracht of publieke dienst betreft, doet geen afbreuk aan het milieuschaderegime.

Als het probleem zich voordoet op het niveau van de abonnees, moet men opnieuw het onderscheid maken tussen activiteiten in de zin van het Milieuschadedecreet of niet. Particulieren zijn uitgesloten van het milieuschaderegime, voor hen moet het gemeen recht een oplossing aandragen. Daartoe kan wel andere

milieuwetgeving behoren, met name in dit geval de oppervlaktewaterwet, die op grond van artikel 2, niet beperkt is tot beroepsactiviteiten. Voor beroepsactiviteiten valt men in de meeste gevallen onder de milieuschaderichtlijn en zijn alle bepalingen daarvan onverminderd van toepassing. Zo zouden eventueel verzoeken om maatregelen kunnen worden gericht om het probleem op te lossen.

##### 5. Professor F.C.M.A. Michiels van het Departement Staats- en Bestuurrecht van de Universiteit van Tilburg

**Professor F.C.M.A. Michiels:** Ik schets in mijn uiteenzetting eerst het wettelijke systeem van het omgevingsrecht en geef aan welke overheden tot de handhaving daarvan bevoegd zijn.

##### *Omgevingsrechtelijke wetgeving in Nederland en de handhaving daarvan*

Wij hebben een uitgebreide hoeveelheid omgevingsrechtelijke wetgeving. De handhaving van de zogenaamde ‘grijze wetgeving’, die bestaat uit de Wet Milieubeheer (algemene milieuhygiënische wet) en de meer specifieke milieuwetten, geschiedt vooral door gemeente- en provinciebesturen, al is er ook een bepaalde rol voor het milieuministerie VROM (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). De uitvoering is dus voornamelijk decentraal.

De handhaving van de natuurbeschermingswetten, die wij de ‘groene wetgeving’ noemen, is dan weer in handen van de provincies en de minister van Natuurbeheer. Bij de wetten op de ruimtelijke ordening en het bouwen, de ‘rode wetgeving’, gebeurt vrijwel de hele handhaving door de gemeenten. Bij de waterwetgeving, de ‘blauwe wetgeving’, gebeurt de handhaving door de waterschappen en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Een belangrijke ontwikkeling in Nederland is dat de eerste drie ‘kleursporen’, wat de vergunningverlening en de handhaving betreft, geïntegreerd gaan worden in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). Het ontwerp is thans in behandeling en de wet treedt waarschijnlijk op 1 januari 2009 in werking. Bedoeling is vereenvoudiging, maar ik kan u verzekeren: heel eenvoudig wordt het toch niet. Wat het laatste kleurspoor betreft, gaan acht waterwetten straks op in de integrale Waterwet.

De WABO kent een hoofdstuk over handhaving, waardoor voor een groot deel van het omgevingsrecht de handhaving geïntegreerd gaat plaatsvinden. De verschillende organen zullen dan niet meer concurrerend optreden. Ten aanzien van projecten en activiteiten zal er altijd nog maar één bevoegd gezag zijn, dat over alles gaat. Ongeveer vijftientig vergunningen, ontheffingen, toestemmingen en dergelijke worden geïntegreerd. Deze integratie kan de handhaving versterken, omdat zowel burger als bestuurder weten waar ze aan toe zijn.

Ik wijs er nog op dat men in Nederland alles samen moet lezen met de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Daardoor hoeven er in de omgevingswetten bijvoorbeeld geen procedures voor invordering van gelden te staan, want die staan al in de AWB.

##### *Uitvoering*

In de huidige situatie zijn dus nog heel veel verschillende overheden op allerlei terreinen van het omgevingsrecht bezig met de uitvoering: 430 gemeenten, 12 provincies, 27 waterschappen en 3 ministeries, nog afgezien van het justitiële spoor. Al bij al een complex geheel, al wordt er wel sinds enkele decennia hier en daar samengewerkt door allerlei overheden in milieu- en handhavingdiensten.

##### *Handhavingsbeleid*

Wat het handhavingsbeleid zelf betreft, is het Besluit Kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer heel belangrijk geweest in Nederland. Het is een wettelijke regeling die op een vrij gedetailleerde manier – te gedetailleerd naar mijn mening – allerlei eisen stelt aan de manier waarop moet worden gehandhaafd.

Men moet om te beginnen analyseren waar de risico's zitten. Ik geef als voorbeeld van de noodzaak hiervan de gang van zaken voorafgaand aan de discotheekbrand in Volendam waarbij veertien doden vielen op een nieuwjaarsnacht in 2001. Een jaar eerder had een ambtenaar nagegaan hoe het zat met de brandveiligheidsvergunningen, die vereist zijn voor gebouwen waar ten minste tien mensen regelmatig in aanwezig zijn. De ambtenaar stelde vast dat slechts één van de ongeveer 250 in aanmerking komende gebouwen in Volendam een vergunning had gekregen. Hij meldde dat en zei er meteen bij dat het hem met zijn deeltijdse aanstelling (drie dagen per week) tien jaar zou kosten

om alle vergunningen te begeleiden van aanvraag tot verlening. Het gemeentebestuur vond dat kennelijk niet bezwaarlijk en liet hem gewoon beginnen. Hij had er al een aantal gedaan op het ogenblik dat het misging, maar duidelijk is dat het zelfs met een extra medewerker onmogelijk was geweest om dat allemaal in een paar maanden voor elkaar te krijgen.

De oplossing zit in risicoanalyse: men onderzoekt eerst waar de kans het grootst is dat het mis zou kunnen gaan. Dat geldt ook voor milieuschade. Men kan in het milieurecht niet alles bijhouden en overal op letten. Vervolgens moet men in het handhavingsbeleid concreet aangegeven wat men aan de geconstateerde problemen gaat doen: hoeveel mensen gaat men inzetten, op welke manier en met welke gelden? Daarna wordt dat beleid uitgevoerd, teruggekoppeld en gerapporteerd aan de volksvertegenwoordiging van gemeente, provincie of land. Die moet dan beoordelen of het goed gegaan is dan wel moet worden bijgesteld. Deze handhavingscyclus noemen wij programmatisch handhaven. Met goede wil kan men dit alles in het voorliggende ontwerp terugvinden, maar men kan het ook beschouwen als papier dat geduldig is. Dat is een heel belangrijk aandachtspunt.

Een tweede kwaliteitseis, naast het programmatisch handhaven, is registratie. Het is in Nederland nog vaak heel moeilijk om te weten te komen wat een gemeente heeft gedaan aan handhaving, hoeveel en welke besluiten zij nam, wat ermee gebeurde. Het ontbreken van die gegevens is vervelend voor de onderzoeker maar ook voor de overheid zelf, die daardoor niet leert.

Daarnaast is de eis van afstemming met andere bestuursorganen vanzelfsprekend, evenals met politie en Openbaar Ministerie, al is ook dit makkelijker gezegd dan gedaan.

Een andere kwaliteitseis is functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving, liefst in aparte afdelingen. Verder moet men vermijden dat dezelfde toezichthouder vele jaren lang hetzelfde bedrijf bezoekt: dergelijke innige relaties zijn niet goed voor objectieve handhaving.

Ten slotte zijn beleidsregels nodig voor het toezicht: hoe vaak gaan we naar wat voor soort bedrijven toe?

Daarbij moet ook voortdurend worden bijgehouden wat een bezoek opleverde en de vraag gesteld worden naar de noodzaak van bijstelling van de frequentie.

### *Toezicht*

Evenals in het ontwerp van decreet kunnen in Nederland alle bevoegde organen toezichthouders aanwijzen. Ook lijkt het Nederlandse rijtje van bevoegdheden op wat in het ontwerp staat. Ik noem het betreden van plaatsen, inclusief woningen – in beginsel met toestemming van de bewoner – vorderen van inlichtingen en stukken, onderzoek van vervoermiddelen en zaken. Verschil is wel de aanmaningsbevoegdheid (artikel 16.3.27 van het ontwerp van decreet), die in Nederland niet bestaat. Ik vraag mij af of het wel zo nuttig is om zoiets te regelen. Aanmanen is immers niet exclusief voor de overheid: iedereen mag iemand anders aanmanen. Wat is het rechtsgevolg als men een aanmaning niet opvolgt? Men moet dan alsnog met een sanctie komen en ik heb niet begrepen dat die een voorafgaande aanmaning vereist. De aanmaning lijkt mij dan ook een vrij overbodige bevoegdheid.

Opvallend is het voorstel in het ontwerp van decreet (artikel 16.4.6) om toezichthouders de bevoegdheid toe te kennen om bestuursdwang toe te passen. Zij kunnen feitelijke maatregelen bevelen en bij niet-opvolging een bedrijf stilleggen. In Nederland is dat in beginsel niet zo. Dergelijke ingrijpende bevoegdheden komen aan een bestuursorgaan toe. Ik ben benieuwd hoe dat in de andere wetgeving in Vlaanderen zit. Als toezichthouders buiten het milieurecht niet dat soort vergaande bevoegdheden hebben, waarom dan hier wel?

Ik wijs er verder op dat toezichthouders ook zonder die bevoegdheden heel veel kunnen bereiken, met name door een subtiele en beleidsmatige aanpak. Men begint met praten, maar als dat niet helpt, doet men een voorstel aan het bestuur om een sanctie op te leggen. Bovendien moeten bedrijven niet willekeurig worden bezocht, maar op basis van voorafgaande kennis. Nederlands onderzoek leert dat 90 tot 95 percent van de overtredingen op die manier beëindigd wordt in de toezichtfase. Toezichthouders hebben immers altijd de stok achter de deur: indien niet goedschiks, dan kwaadschiks.

*Bestuurlijke sancties*

Op het vlak van de bestuurlijke sancties zijn er duidelijke verschillen tussen wat het ontwerp van decreet voorstelt en wat in Nederland thans gebruikelijk is. Zo heb ik niets gelezen over het intrekken van de vergunning als sanctie. Ik vraag mij af of het verstandig is om dat eruit te laten. Als deze maatregel op dit ogenblik nog in het Milieuvergunningendecreet zit, lijkt het mij verstandig om die straks in het handhavingsdecreet op te nemen. Maar het belangrijkste is natuurlijk dat de mogelijkheid bestaat. Deze ingrijpende sanctie wordt in Nederland overigens zelden toegepast omdat overtreders uiteindelijk eieren voor hun geld kiezen, maar dat is ook omdat intrekking wél mogelijk is.

Daarnaast is ook bestuursdwang heel belangrijk, vanwege het directe effect. Er is wel een terminologisch verschil maar inhoudelijk komt de Nederlandse regeling met het ontwerp overeen. Het ontwerp spreekt over regularisatie- en stakingsbevel, en als daar geen gevolg aan wordt gegeven, de mogelijkheid voor de overheid om op kosten van de overtreder een activiteit te staken of een bedrijf te sluiten. Dat laatste is de eigenlijke bestuursdwang, terwijl dat in Nederland de bevoegdheid van de overheid is om daadwerkelijk op te treden. In het besluit daartoe moet – spoedgevallen uitgezonderd – wel staan dat de overtreder of de betrokkene eerst de gelegenheid krijgt om zelf binnen een vastgelegde termijn te zorgen voor de beëindiging van de overtreding. In Nederland bevat de term bestuursdwang dus beide. Per saldo komt het Nederlandse systeem inhoudelijk op hetzelfde neer als het thans in het ontwerp voorgestelde systeem.

Ik herinner er wel aan dat in Nederland decennialang geklaagd is over hoe onhandig de bestuursdwang soms wel is. Als iemand niet voldoet aan een bevel, kan de overheid weliswaar feitelijk optreden en de kosten verhalen, maar dat is in de praktijk niet zo eenvoudig. Bovendien moet men nog maar zien dat men inderdaad zijn centen terugkrijgt. Bedrijven kunnen inmiddels failliet zijn of overtreders met de noorderzon verdwenen. Daarom introduceerde men in Nederland in de jaren tachtig als alternatief, aanvankelijk alleen voor de milieuwetgeving, de ‘last onder dwangsom’, later uitgebreid tot praktisch het hele bestuursrecht. Zij versterkt niet louter de bestuursdwang, maar is een op zichzelf staande sanctie. Het is zelfs zo dat het bestuursorgaan niet beide tegelijk kan inzetten ten aanzien van een overtreding.

Het is dus of de ene of de andere sanctie (of geen van beide).

De last onder dwangsom komt erop neer dat men een bedrijf een bevel geeft, dat binnen een bepaalde termijn moet worden uitgevoerd. Doet het bedrijf dat niet, dan is het per dag, per week, per overtreding – er zijn verschillende modaliteiten – een bedrag verschuldigd, met een bepaald maximum. Alle opties zijn open, want de wet noemt noch maxima, noch bedragen. De bedragen moeten natuurlijk redelijk zijn, in verhouding tot overtreding en effect. Soms zijn ze laag, soms heel hoog. Aan een overtreder die voldoende geld heeft en zonder probleem de dwangsom betaalt, kan men gewoon een nieuwe last onder dwangsom opleggen. Werkt het toch niet, kan men alsnog bestuursdwang toepassen.

Voordeel is dat de overheid geen praktische problemen hoeft op te lossen: zij hoeft slechts te constateren, een beschikking te sturen en te controleren. Meestal komt het trouwens niet zover, omdat men liever niet zoveel betaalt of hooguit één keer. Er zijn natuurlijk wel hardnekkige overtreders die zich nergens door laten afschrikken en zeggen: ik zie het wel. Bedragen lopen op en men komt tot een enorm maximum. In dat geval moet men echt die bedragen invorderen om de betrokken bedrijven te raken en dat gebeurt ook soms, niet altijd. De betrokkene kan daartegen weer een aparte procedure voeren, los van de rechtsbescherming tegen de dwangsombeschikking. Als de overtreding inderdaad is doorgegaan of herhaald na de gegeven termijn, maakt hij niet veel kans. Hij kan natuurlijk de feiten gaan betwisten. Hoewel de procedure lang kan duren, verliezen de overtreders het dan toch meestal wel. In het meest cynische geval gaat het bedrijf echter vlak voordat men echt moet gaan betalen, failliet. Echt ideaal is niets, ook hier kan het dus fout gaan. Maar in verreweg de meeste gevallen helpt de last onder dwangsom wel en hoeft het niet zover te komen dat men moet gaan innen.

De bestuurlijke boete is in Nederland steeds populairder, maar nog niet in het milieurecht, alleen bij de emissiehandel wel, maar dat is maar een kleine niche. Voorlopig komen de boetes er niet omdat men er niet van overtuigd is dat het zo verstandig is als alle gemeenten boetes kunnen uitdelen. Een boete door een landelijke organisatie is iets anders. Als honderden verschillende instanties boetes opleggen maar niet volgens een wettelijk stramien, is dat niet bevorderlijk voor het gevoel van rechtsgelijkheid bij de burger.

Een bestuurlijke boete kan voordelen hebben, maar ze is wel repressief. Het is anders met de bestuursdwang en dwangsom die duidelijk gericht zijn op het beëindigen van de overtreding. Een boete staat wel in relatie met de overtreding maar niet met het wegnemen van de gevolgen of het beëindigen van de hinder en maar in een zwakke relatie met het verhinderen van recidive. Dat laatste wordt immers niet zozeer bepaald door de boete maar wel door de pak-kans. Dat blijkt uit veel criminologisch onderzoek. Is het niet beter om in het ontwerp van decreet de last onder dwangsom op te nemen en de bestuurlijke boete niet zo prominent naar voren te schuiven?

Nederland experimenteert al een aantal jaren met de bestuurlijke transactie. Bekend is de transactie door de politieagent, die een ‘bon’ uitdeelt voor bijvoorbeeld foutparkeren, waarbij door het betalen daarvan de overtreding niet voor de rechter komt. Die bevoegdheid is ook aan een aantal bestuursorganen in de sfeer van het milieurecht toegekend. Als de overtreder niet ingaat op het voorstel tot minnelijke schikking, gaat de zaak naar het parket. Het openbaar ministerie gaat dan tot vervolging over en de zaak komt alsnog bij de rechter. De praktijk leert dat heel wat overtreders liever betalen, tenzij ze overtuigd zijn dat ze onterecht beschuldigd worden.

Dat systeem werkt relatief goed, maar het vervelende is dat de toezichthouder van het gemeentelijke niveau is, terwijl het geld naar justitie gaat. Daar zijn de lokale besturen niet zo gelukkig mee. Ze willen de opbrengst liever bijvoorbeeld in een handhavingsfonds stoppen. Dat zal echter ook niet het geval zijn bij de toekomstige figuur van de bestuurlijke strafbeschikking. Binnenkort zal de officier van justitie niet alleen maar de zaak aan de rechter kunnen voorleggen en een transactie voorstellen, maar ook zelf boetes en andere straffen mogen uitdelen. Justitie heeft jarenlang geprotesteerd tegen bestuurlijke boetes. Nu gaan de officieren van justitie zelf dergelijke boetes opleggen. De enige waarborg is dat de burger de zaak alsnog voor de rechter kan brengen. Dat is een merkwaardige evolutie, maar waarschijnlijk is het een dam van de justitie tegen de bestuurlijke boete.

De bevoegdheid van de officier van justitie in de wet OM-afdoening (buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten, OM staat voor Openbaar Ministerie) kan ook worden toegekend aan bestuursorganen. Dadelijk zijn er dus niet alleen meer gewone bestuurlijke boetes, maar ook de bestuurlijke strafbeschik-

kingsbevoegdheid van de gemeente en ook nog de fiscale afdoening van parkeerovertredingen, de zogenaamde naheffingsaanslag.

Nederland kan het dus ook bijzonder ingewikkeld maken. Het opnemen van een van deze bijkomende mogelijkheden in het ontwerp van decreet lijkt me niet echt een wenkend perspectief, maar de last onder dwangsom wel.

De Nederlandse rechtsbescherming tegen bestuurlijke sancties is heel anders dan hier in Vlaanderen: namelijk eerst een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan, daarna beroep bij de Raad van State. Er is dus geen beroep bij een bestuursorgaan mogelijk, niet bij een minister, ook niet bij een nieuw op te richten milieuhandhavingscollege. Het beroep bij een hoger bestuursorgaan is in Nederland bijna helemaal afgeschaft, een beroep moet bijna steeds bij de Raad van State worden ingediend. Als de WABO in werking treedt, zal het steeds een beroep worden bij de rechtbank met daarna een mogelijkheid tot hoger beroep bij de Raad van State. Die procedure heeft wel voeten in de aarde gehad: een bevoegdheid van de Raad van State (in casu om als rechter in eerste aanleg op te treden) wordt niet zomaar geschrapt.

Gedurende de hele procedure van bezwaar en beroep kan er schorsing worden gevraagd bij de rechter van eerste aanleg. Tegen de invordering van dwangsommen en bestuursdwangkosten staat een aparte rechtsgang open.

### *Strafrechtelijke sancties*

Alle milieudelicten vallen, afgezien van de bestuurlijke handhaving, ook onder het economische strafrecht. Daarvoor bestaat de Wet op de Economische Delicten. Die wet kent niet alleen straffen, bijvoorbeeld boetes, maar ook heel veel herstelmaatregelen. Die lijken heel erg op bestuursdwang en dwangsom. Het kan gaan om het stilleggen van een bedrijf voor een korte tijd of het voorgoed sluiten, het ontnemen van wederrechtelijke voordelen. Die mogelijkheden staan allemaal in de Wet op de Economische Delicten. Dat leidt ertoe dat die maatregelen afgestemd moeten worden op de bestuurlijke handhaving, anders is er misschien wel dubbel gebruik. Afstemmen is een goede zaak, maar het is niet zo dat er niet gecumuleerd kan worden. Er is eigenlijk weinig tot niets geregeld. Om te voorkomen dat een bedrijf te zwaar wordt gestraft, moeten onderlinge afspraken

worden gemaakt. De reeds gemaakte afspraken tussen bestuur en OM geven tot op zekere hoogte duidelijkheid over een taakverdeling, waarbij het OM in bepaalde gevallen optreedt en het bestuur in andere soorten gevallen. In twijfelgevallen wordt overlegd. Soms is het wel goed dat er twee sporen tegelijk lopen, ook wel omdat er verschillende bevoegdheden spelen. Het handhavende optreden moet natuurlijk wel redelijk blijven.

#### *Handhavingspraktijk*

De praktijk is in Nederland zeker verbeterd, maar het is nog niet goed genoeg. Er zijn veel overtredingen. In veel minder gevallen wordt er een sanctie aangekondigd, in nog minder gevallen opgelegd en in nog minder gevallen ten uitvoer gelegd. Uit onderzoek blijkt dat in heel veel gevallen ergens in dat traject de overtreding beëindigd wordt. Vaak al bij het toezicht. Dan hoeft de sanctie niet aangekondigd, opgelegd of uitgevoerd te worden.

Een vijftal jaar geleden had de minister van Ruimtelijke Ordening en Milieu het gevoel dat het te langzaam ging. Hij vond dat vooral gemeenten te langzaam en te weinig optraden en wilde de bevoegdheid hebben om gemeenten in het gelid te krijgen en tot handhaving en onderlinge samenwerking te verplichten. Dat is ingevoerd met de Wet Handhavingsstructuur, in feite een wijziging van de Wet Milieubeheer. Zowel de minister als de provinciebestuurder kan de ondergeschikte besturen bevelen geven om hetzij in concrete gevallen op te treden, hetzij structurele maatregelen, zoals samenwerking voor bepaalde taken, te nemen.

Werkt dat? Vanuit gemeentelijke hoek is tegen deze wetswijziging geprotesteerd. Ik weet niet of het echt nodig is en of het echt werkt want ik hoor er heel weinig over. Het is een soort stok achter de deur. De regeling wordt einde 2007 geëvalueerd. De Nederlandse regering heeft ze overgenomen in haar WABO-wetsvoorstel zonder te weten of ze werkt. De regeling lijkt mij zwaar overdreven. Het hangt ervan af hoe het loopt. Als decentrale overheden niet vooruit te branden zijn, is van bovenuit meer nodig dan wanneer het redelijk goed gaat. Ik denk dat we in die situatie zitten: het gaat redelijk goed maar het kan beter. Het zware toezichtsinstrumentarium lijkt me daarom overdreven.

De samenwerking tussen bestuur en OM verloopt op papier fantastisch. Er zijn allerhande convenanten en

uitgebreide samenwerkingsafspraken gesloten. Maar dan moet men eens naar de praktijk kijken. Belt men elkaar? Houdt men elkaar op de hoogte? Als een beschikking wordt genomen, wordt die dan ook naar het OM gestuurd? Dat verschilt heel erg. Sommige gemeenten en provincies doen dat, andere niet. Sommige officieren van justitie weten weinig, andere veel van milieurecht, sommige werken samen, andere minder. Weer anderen staan er met hun rug naartoe. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn. Wie voor het goed werken van een regeling mikt op heel veel samenwerking, loopt een risico. Dat pleit voor verkaveling. Men dient duidelijk af te bakenen wat voor het strafrecht is en wat voor het bestuursrecht. Dan zijn de verantwoordelijkheden duidelijk.

Het probleem is echter of we het strafrecht kunnen missen, vooral in bepaalde grote zaken. Maar laten we dan het puzzelwerk – wie treedt wanneer op ten aanzien waarvan – over aan bestuursorganen? Zijn ze dan nog gemotiveerd om werk te maken van de handhaving? Dat zijn lastige afwegingen.

#### *Besluit*

Ik besluit met de constatering dat er enkele opvallende verschillen zijn tussen de Nederlandse situatie en het ontwerp van decreet. Er zijn de verschillende bevoegdheden van de toezichthouders en het punt van de bestuurlijke boete versus last onder dwangsom. Nederland heeft op een aantal punten nuttige ervaringen. Anderzijds is het ook prettig om bepaalde ervaringen niet te hebben en zelf nog iets te mogen kiezen en iets heel anders te kunnen doen. Dan zijn er nieuwe wegen die men kan bewandelen. Ik wens het Vlaams Parlement daar heel veel geluk mee.

#### *Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Rudi Daems:** Professor Michiels heeft gewezen op het belang van een functiescheiding tussen vergunningsverlening en handhaving. Is het Nederlandse bestuurlijke apparaat op alle niveaus op deze manier georganiseerd?

**Professor Lex Michiels:** Grotendeels wel, al kan ik niet garanderen dat het overal op deze manier gebeurt. De gedachte – neergeschreven in het besluit inzake kwaliteitseisen – is dat elke instantie taken heeft en daarvoor gescheiden afdelingen moet hebben. Hoe ver men daar precies in moet gaan, is natuurlijk de vraag. Hoe men het ook organiseert,

handhaving en vergunningverlening moeten contact houden. Als een handhaver merkt dat een vergunningvoorschrift niet volgbaar is, moet hij dat kunnen melden.

Als we beide door elkaar laten lopen en laten uitvoeren door dezelfde personen, is de kans groot dat men vooraleer te handhaven eerst gaat discussiëren over hoe een vergunningsvoorschrift precies geïnterpreteerd moet worden, waarna de voorschriften bijgesteld zullen worden. De gedachte is dat objectieve handhavers nodig zijn en er niet steeds een discussie over de norm ontstaat in plaats van dat er wordt gehandhaafd.

**De heer Rudi Daems:** De bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers maken afspraken en houden contact. Worden de afspraken altijd nageleefd? Zijn de afspraken formeel? Hoe verhouden beide zich tot elkaar?

**Professor Lex Michiels:** Er zijn landelijke afspraken. Er is landelijk bestuurlijk overleg waar het OM aan deelneemt. Daar worden afspraken gemaakt. Er worden beleidsnotities gemaakt waarin staat bij welk type overtreding Justitie of het bestuurlijke gezag het voortouw neemt. Er blijven uiteraard altijd meningsverschillen. Het idee is dat kernbepalingen van het milieurecht onder het strafrecht vallen. Niet-kernbepalingen zijn voor het bestuurlijke niveau. Men is echter al jaren bezig met het omschrijven van de kernbepalingen.

Bij de uitvoering van de afspraken op de werkvloer, rijzen twee problemen. Ten eerste zijn de landelijke afspraken niet altijd even helder. Ten tweede moet het ook allemaal uitgevoerd worden. We merken dat men op de werkvloer niet altijd op de hoogte is van de afspraken of er maar een vaag idee over heeft.

Om dat te verbeteren, heeft men in Nederland een landelijk parket inzake milieu-overtredingen opgericht. Als men ziet hoeveel moeite het kost om dit landelijke parket in gang te krijgen, denk ik dat men hier nog even bezig zal zijn.

**De heer Bart Martens:** De spreker ziet twee mogelijkheden: bestuursdwang of de last onder dwangsom. Wel moet een bestuursorgaan van bij het begin een keuze maken. Waarom is de combinatie niet mogelijk?

**Professor Lex Michiels:** Bij ons is dat bij wet uitgesloten. Het zijn twee maatregelen die erop gericht zijn de overtreding te beëindigen en nieuwe overtredingen te voorkomen. Het doel is gelijk, de techniek verschilt.

In het ene geval krijgt men enkele weken de tijd om zelf de overtreding te beëindigen. Doet men dat niet, dan doet de overheid het in de plaats en betaalt men ervoor. In het andere geval krijgt men enkele weken de tijd om het zelf te doen. Heeft men het dan niet gedaan, dan betaalt men een som aan de overheid. De overtreding is daarmee niet beëindigd. Dat is het nadeel van de dwangsom. Het gaat de overheid immers niet om het geld. De overheid wil dat de overtreding stopt. Bij bestuursdwang weet de overheid zeker dat de overtreding zal stoppen omdat ze er zelf voor zal instaan. Maar er is anderzijds weer wel een kans dat de overtreder de overheid daarvoor feitelijk niet betaalt, bijvoorbeeld omdat hij failliet is of verdwenen. Omdat het doel gelijk is, vond de wetgever dat beide niet gecombineerd mogen worden. Theoretisch is dat uiteraard wel mogelijk. Wat wel mag, is dat de ene maatregel de ander opvolgt. Maar dan moet het eerste sanctiebesluit worden ingetrokken.

**De heer Bart Martens:** Zijn er tussen het openbaar ministerie en de bestuurlijke handhavers afspraken gemaakt over registratie en melding van alle bestuurlijke sancties per rechtspersoon? Het openbaar ministerie kan zo rekening houden met recidive.

**Professor Lex Michiels:** In het strafrecht is dat al het geval. Het besluit inzake kwaliteitseisen legt de verplichting op om handhavingsgegevens te registreren. Het bestuursrecht bevat geen recidivebepaling waardoor een dwangsom hoger wordt als het niet de eerste meer is.

**De heer Bart Martens:** Kan het openbaar ministerie deze registers inkijken?

**Professor Lex Michiels:** Ja, dat kan.

## II. HOORZITTING VAN 27 SEPTEMBER 2007

### 1. Professor Michael Faure, Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Maastricht

**Professor Michael Faure:** Ik zal mijn commentaar beperken tot het ontwerp van Milieuhandhavingsdecreet.

#### *Inleiding*

Het is vooreerst nuttig te schetsen waar het ontwerp vandaan komt en het in internationale context te plaatsen. In de jaren negentig zijn er voorstellen geformuleerd om tot een hervorming van de milieuhandhaving te komen.

handhaving in Vlaanderen te komen. Destijds heeft de Gentse hoogleraar Hubert Bocken de opdracht gekregen een voorontwerp van milieubeleiddecreet te maken. In 1990 was de tekst over het strafrecht eigenlijk al klaar, in 1995 is het voorontwerp gepresenteerd. Eigenlijk is dat in belangrijke mate de basis voor het huidige ontwerp.

Ik was lid van de commissie-Bocken. Het verheugt me dan ook dat het ontwerp deels de ideeën van die commissie implementeert. De motieven voor de wijzigingen zijn genoegzaam bekend. Het milieustrafrecht is te versnipperd, te ongenueanceerd. De algemene bepalingen aan het einde van administratieve wetten bestraffen alles en iedereen die iets fout heeft gedaan met dezelfde ongenueanceerde maatregelen. De handhaving is ook ongenueanceerd. In sommige arrondissementen is er zeer veel handhaving, in andere nauwelijks. Het algemene bezwaar is dat het gebruikte instrument, met name het strafrecht, een relatief zwaar instrument is, en dat de meer effectieve instrumenten, meer bepaald administratieve sancties, bestuurlijke boetes, niet worden gebruikt. Het effect daarvan is uitgebreid beschreven in de literatuur. Theoretisch is er de mogelijkheid om strafrechtelijk te handhaven. Vanwege overbelasting van het parket blijft die mogelijkheid heel vaak dode letter.

Dat was het motief om in de jaren negentig te ijveren voor een genuanceerder systeem. Genuanceerder in de zin dat het strafrecht een 'ultimum remedium' blijft voor de zwaardere overtredingen. De andere inbreuken, in de literatuur omschreven als bestuurlijke ongehoorzaamheid, kunnen worden afgehandeld met bestuurlijke sancties. Dat idee was toen niet in Vlaanderen verzonden, maar het was een internationale trend. Dat kwam niet alleen tot uiting in bijvoorbeeld het Duitse wetboek, maar ook in internationale verdragen.

#### *Strafrechterlijke en administratieve afhandeling*

In de memorie van toelichting wordt tot mijn vreugde aandacht besteed aan een belangrijke conventie van Straatsburg met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu door het strafrecht (overeenkomst van de Raad van Europa inzake de bescherming van het leefmilieu door het strafrecht). De overeenkomst dateert van 4 november 1998 en is door vele landen met enthousiasme begroet maar slechts door weinige geratificeerd. Ten gevolge daarvan is het nog niet

in werking getreden, dat betekent niet dat het geen enkele werking heeft. Ook andere Europese landen bekijken het verdrag als een van de standards. Het verdrag stelt dat relatief zware inbreuken strafrechtelijke afgedaan moeten worden en dat de overige inbreuken administratief afgehandeld kunnen worden.

Hetzelfde komt terug in een ontwerp van Europese richtlijn. De memorie van toelichting verwijst ook daar expliciet naar. In het ontwerp staat dat bepaalde inbreuken zoals de lozing van water, strafrechtelijk uitgemaakt worden, andere kunnen via administratieve weg afgehandeld worden.

In het ontwerp wordt dat verschil duidelijk in het verschil tussen milieu-inbreuk (artikel 16.1.2), inbreuken op administratieve plichten die administratief afgedaan worden en de milieumisdrijven, die strafrechtelijk afgehandeld worden tenzij er een alternatieve bestuurlijke boete opgelegd wordt.

De opties van het ontwerp passen dus in een internationale trend en sluiten aan bij de ontwerprichtlijn om op een genuanceerdere wijze met het handhavingspakket om te gaan en de lichtere inbreuken administratief af te doen en het strafrecht te reserveren voor de zwaardere inbreuken. Wetenschappelijk wordt die keuze gesteund. Ik heb dus alleen maar lof voor die algemene trend. Uit empirisch onderzoek blijkt immers dat strafrechtelijke handhaving vaak dode letter blijft.

#### *Toezicht*

Ik zal nu een aantal interessante deelaspecten aanraken. Ik maak een keuze want er zijn meer interessante aspecten. In het hoofdstuk toezicht staat de mogelijkheid om raadgevingen (artikel 16.3.22) en aanmaningen te geven. Dat is interessant omdat dat in de studie over handhavingsbeleid en toezicht een omstreden zaak is. Sommigen geloven in de rechtseconomische aanpak van het milieustrafrecht en vinden dat er altijd gehandhaafd moet worden. Ze vinden dat er handhavingsplicht moet zijn. Aanmaningen en raadgevingen komen voor hen uit de zachte categorie, uit het coöperatiemodel. Ik ben een aanhanger van de rechtseconomische methode en stond in het begin wantrouwig tegenover dergelijke aanpak. Ik vroeg



me af of een bedrijf de regels wel zou naleven als het alleen een aanmaning kan krijgen.

Die natuurlijke neiging van mij wordt krachtig gelogenstraft door heel veel empirisch onderzoek, niet alleen uit België maar ook uit Nederland. Daaruit blijkt dat 80 percent van de milieudelicten begaan worden uit onwetendheid. Ook uit onderzoek over de Nederlandse wet verontreiniging oppervlaktewatereen blijkt dat een groot deel van de inbreuken zuiver uit onwetendheid begaan worden. Het zijn dus geen opzettelijke delicten. Het onderzoek toont verder aan dat een aanmaning of een raadgeving heel efficiënt is bij de zogenaamde ‘first offenders’.

In het verslag van de Minaraad staat dat het in de gemeente Puurs niet gewerkt heeft. Misschien golden daar uitzonderlijke omstandigheden. Uit het onderzoek blijkt dus dat aanmaningen en raadgevingen wel degelijk effectief zijn.

In België zijn er ook andere voorbeelden. Vorig jaar heb ik een onderzoek gedaan naar de handhaving van de wetgeving consumentenzaken en handelspraktijken. In die procedure staat uitdrukkelijk dat een first offender ook een waarschuwing kan krijgen. Veel empirisch onderzoek toont aan dat na een eerste waarschuwing de wet wel degelijk nageleefd werd: in 80 tot 90 percent van de gevallen. Eigenlijk is de trend nu ook in de rechtseconomische literatuur om de schaarse publieke middelen nuttig in te zetten. Als informatie geven tot naleving dwingt, is dat de beste weg. Voor hardnekkige overtreders, die ondanks de aanmaning blijven overtreden, geldt een andere handhavingsstrategie. Dat is evident.

### *Boetesysteem*

Een tweede specifiek punt is het boetesysteem. Het is opvallend dat er in het administratieve boetesysteem gekozen wordt voor een tweedeling met enerzijds de exclusieve administratieve boete. Die geldt enkel voor de milieu-inbreuken. Het voordeel is dat er geen proces-verbaal opgesteld wordt. Het Belgische wetboek van strafvordering zegt immers dat een proces-verbaal altijd meegedeeld moet worden aan de procureur des Konings. Anderzijds is er de zogenaamde alternatieve bestuurlijke boete. Dat is een alternatief voor gevallen waarin wel strafrechtelijk gehandhaafd wordt. De literatuur betitelt dat als iets positiefs dat de parketten ontlast. Niet alles wat formeel onder het strafrecht valt, hoeft per definitie ook strafrechtelijk te worden afgedaan. De cruciale vraag is wie er zal

beslissen of het milieumisdrijf al dan niet strafrechtelijk afgehandeld worden. De literatuur zegt dat die beslissing in handen moet zijn van een onafhankelijk magistraat, dus de procureur des Konings. Die kan, rekening houdende met alle gegevens, beslissen om de alternatieve bestuurlijke boete te gebruiken dan wel strafrechtelijk te vervolgen.

Het is dus nodig een systeem uit te werken dat de procureur de kans geeft om die beslissing te nemen. In artikel 16.4.31 is een prachtig systeem uitgewerkt. Het komt erop neer dat de overheid een geplande alternatieve bestuurlijke boete moet melden aan de procureur des Konings. De procureur des Konings heeft in principe een termijn van 180 dagen om te beslissen. Ofwel gaat hij akkoord met de alternatieve administratieve boete, ofwel vervolgt hij de overtreding, ofwel verlengt hij de beslissingstermijn tot 360 dagen.

De centrale kwestie is natuurlijk wat er gebeurt als de procureur niets doet. Ideaal was het systeem van de commissie-Bocken, waarbij de alternatieve administratieve boete goedgekeurd werd als de procureur niet besliste binnen de termijn. Het voordeel van dat systeem is dat het een stimulans is voor de procureur om tijdig te beslissen. Het nadeel is dat het Vlaams Parlement dan bepaalt dat de federale procureur niet langer mag vervolgen. Gezien de bevoegdheidsverdeling kan dat niet, daarom is een alternatieve werkwijze nodig. Het kan ook niet dat de administratieve boete alsnog opgelegd wordt omdat er dan een potentieel probleem met ‘non bis in idem’ ontstaat. Als de overtreder beboet wordt en door de procureur alsnog vervolgd wordt, zijn er immers twee sancties voor hetzelfde delict. Dat wil het ontwerp in ieder geval vermijden.

Het probleem was vijftien jaar geleden veel groter dan vandaag de dag. De parketmagistraten zijn ondertussen geresponsabiliseerd. Er zijn nu akkoorden en overlegstructuren. Een belangrijk kernpunt en een voordeel van het huidige ontwerp is dat er een hoger college voor de milieuhandhaving komt. Het is de bedoeling dat het Milieuhandavingscollege juist over dergelijke problemen overlegt. De overlegstructuren die opgericht worden, voorkomen passiviteit van de parketten.

Onder meer de Minaraad suggereert om verder te gaan. Het is natuurlijk altijd mogelijk andere sancties toe te voegen. Ik denk echter dat het systeem met de twee soorten administratieve boetes en de strafrechtelijke vervolging voldoende is.

*Bestuurlijke transactie en dwangsom*

Ik zie de voordelen van een bestuurlijke transactie niet. Als een raadgeving of aanmaning niet volstaan, kan de administratie kiezen voor de andere sancties. De boetes kunnen ook variëren, tot ongeveer 50.000 euro. Bij het systeem van de alternatieve administratieve boete hoort een heel mooi en genuanceerd systeem van rechtsbescherming. De rechtsonderhorige heeft rechten en de administratie is gebonden aan verplichtingen en rechtsbeginselen. Daarnaast een informeel systeem als bestuurlijke transacties oprichten, betekent het vervallen in een schemerzone waarin de rechtsbescherming niet werkt. Het valt echter niet uit te sluiten dat bij strafrechtelijke vervolging de procureur alsnog beslist om een minnelijke schikking op te leggen.

De bestuurlijke dwangsom is het volgende aspect. Nederland werkt daarmee. De Mineraad vraagt er ook naar. Ik vind het belangrijk dat een systeem coherent is. Een bestuurlijke dwangsom is alleen nodig als er iets ontbreekt in het systeem en als het een lacune opvult. Een dwangsom kan nodig zijn om een bedrijf te verplichten iets te doen. Het ontwerp voert een regularisatiebevel en een stakingsbevel in. Als die niet worden nageleefd, is dat strafbaar (artikel 16.6.1, §2). Dan wordt er vervolgd. Er zijn dus voldoende instrumenten. Ik pleit er dan ook voor om het systeem dat al redelijk genuanceerd is niet node-loos complex te maken.

*Gemeentelijke administratieve sancties*

Het vijfde aspect is de verhouding tussen het nieuwe systeem en het bestaande systeem van de gemeentelijke administratieve sancties (GAS). De zogenaamde GAS-wet biedt de mogelijkheid aan de gemeenten om het achterlaten van afvalstoffen en zwerfvuil strafbaar te stellen. Ik zal me er vandaag niet over uitspreken of het systeem best behouden blijft. Het achterlaten van zwerfvuil alleen administratief strafbaar stellen, kan in strijd zijn met de verplichtingen van het Europese recht. Er zijn immers Europese richtlijnen zoals de Europese afvalstoffenrichtlijn, die duidelijk bepalen dat het achterlaten van zwerfvuil doeltreffend gestraft moet worden. Ook voor de overtredingen die in het ontwerp van richtlijn milieustrafrecht strafbaar gesteld worden, zoals het achterlaten van afvalstoffen, volstaat een loutere administratieve afhandeling niet.

Het behoud van de gemeentelijke administratieve sancties veronderstelt een juridisch regime dat in overeenstemming is met de Europese richtlijnen. Ik zie niet onmiddellijk in hoe dat mogelijk is.

*Milieumisdrijven*

Het zesde punt zijn de milieumisdrijven (artikel 16.6). Het verheugt me dat de door de literatuur gevraagde nuancering er komt. Enerzijds zijn er de schendingen van administratieve plichten, in de memorie abstract “het in gevaar brengen van het leefmilieu” genoemd. Dat is veel minder strafwaardig dan een emissie. De literatuur heeft een onderscheid gevraagd. Het niet-rapporteren van een of andere emissiemeting zonder schade is helemaal iets anders dan het, in strijd met de vergunning, lozen van afvalwater in het oppervlaktewater. Bij dat laatste is er emissie en is er een concreet gevaar voor het leefmilieu. De strafwaardigheid is dan ook veel hoger. Daarvoor zijn er aparte bepalingen nodig.

Het probleem is de formulering. De formulering ‘hij die emitteert of een emissie voortbrengt’ is in strijd met het legaliteitsbeginsel. In artikel 16.6.2 is er een poging gedaan om een emissie te omschrijven. De Raad van State stelt toch de vraag of dat niet in strijd is met het legaliteitsbeginsel. Ik vind dat in zekere zin wel humoristisch, zeker vergeleken met de huidige strafbaarstellingen. Nu wordt er gewerkt met zorgplichten waarbij een exploitant die hinder veroorzaakt ondanks het naleven van zijn voorwaarden, strafbaar is. Daar heeft het Hof van Cassatie geen problemen mee. Dat is volgens dat hof niet in strijd met het legaliteitsbeginsel. Nochtans zijn die bepalingen veel vager. Ik zie dus het probleem niet met het legaliteitsbeginsel.

Schakeringen aanbrengen in de regels heeft het nadeel dat de rechter harder moet werken. Een rechter heeft liefst dat de wet bijvoorbeeld bepaalt dat wie het leefmilieu verontreinigt, gestraft kan worden met een straf van een dag tot vijf jaar. Dat is gemakkelijk, de magistraat kan dan zelf de strafmaat bepalen op basis van zijn straftoemettingsvrijheid. Ik zou dat echter geen goede zaak vinden. Het is belangrijk dat de wetgever de grenzen van de strafbaarheid bepaalt en dat niet overlaat aan anderen.

De internationale trend, de verdragen, de richtlijn van de Raad van Europa, maken het verschil tussen onachtzame of opzettelijke handelingen, tussen de

overtreding van een administratieve plicht en daadwerkelijke schade aan het leefmilieu. De nuancering is dus een enorme meerwaarde.

### *Milieuhandhavingscollege*

Het laatste, zevende aspect gaat over het Milieuhandhavingscollege. De Raad van State stelt de vraag of dat niet ingaat tegen de bevoegdheidsverdeling. De rechtspraak ter zake ook van het Arbitragehof is relatief helder. Het mag maar er zijn strikte voorwaarden en een motiveringsplicht. Het moet dus duidelijk omschreven worden waarom er een administratief rechtscollege nodig is om de doelstellingen te bereiken. Dat gebeurt op een genuanceerde en gedetailleerde manier in de memorie van toelichting. Het wordt duidelijk gemaakt dat de milieuhandhaving enkel dankzij de administratieve handhaving effectief is. De kern van het ontwerp is dat nuancering een administratieve afhandeling vergt voor de bulk van de delicten en een strafrechtelijke afhandeling voor de exceptionele delicten.

### *Kritiek*

Mijn lof wordt pas geloofwaardig als ik ook een puntje van kritiek heb. Die kritiek ligt vrij voor de hand. Vergeleken met het voorontwerpdecreet milieubeleid, onze studie, het voorontwerpdecreet handhaving en de huidige strafbepalingen is er een groot verschil. Ook de Minaraad maakt daar een opmerking over. Vanuit onze academische ivoren toren hadden we, met Duitsland als voorbeeld, voorgesteld dat iemand die de vergunningvoorwaarden naleeft maar toch zware milieu- en eventueel gezondheidsschade veroorzaakt, toch strafrechtelijk vervolgd moet kunnen worden. De mogelijkheid moest bestaan om de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht te doorbreken.

Men heeft in het huidige ontwerp ervoor gekozen dit uiteindelijk niet te doen. Ik heb daar begrip voor, want er is natuurlijk een verschil tussen academische wenselijkheid en politieke haalbaarheid. Het bedrijfsleven zou hiervan behoorlijk nerveus worden, want het betekent dat men zelfs met een vergunning extra verantwoordelijk blijft om bijkomende schade aan het leefmilieu die gezondheidsschade veroorzaakt, te beperken. Ik vind het geen catastrofe dat dit er niet in staat. De memorie van toelichting zegt immers terecht dat, als er niet alleen gevaar voor de gezondheid is maar ook schade, dan kan dat worden

vervolgd, ook als men de voorwaarden van de vergunning naleeft.

Bovendien werd de genoemde suggestie vijftien jaar geleden geformuleerd en toen was het met de vergunningverlening anders gesteld dan vandaag. Dergelijke gevallen komen alleen voor als de vergunningverlening niet deugt. Het enige wat overblijft, zijn de exceptionele gevallen waarin een vergunning zou toelaten dat schade aan de menselijke gezondheid wordt veroorzaakt, maar dat kan men doorgaans administratiefrechtelijk corrigeren. Ik benadruk dat het verhaal heel anders is geworden sinds Vlarem in de plaats kwam van de ARAB-vergunningen (Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming).

### *Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Bart Martens:** U wordt blijkbaar overtuigd door de zeven pagina's die de memorie van toelichting wijdt aan de weerlegging van de kritiek van de Raad van State op de wettigheid van het administratieve rechtscollege. Tijdens de hoorzitting vorige week meenden juristen en rechters nochtans dat de kritiek standhield, omdat volgens hen de voorwaarden uit artikel 10 van de bijzondere wet niet worden vervuld. Kunt u uw standpunt uitdiepen?

Maar als het administratieve rechtscollege door het Grondwettelijk Hof toch als onwettig onderuit wordt gehaald, verdwijnt ook de daaraan gekoppelde exclusieve administratieve boete en de rechtsbescherming die zij biedt. Is een systeem van minnelijke schikking dan geen waardevol alternatief, waarbij men wat men nu inbreuk noemt toch strafrechtelijk vervolgbaar laat onder de vorm van een misdrijf?

U stelt ook vragen bij de dwangsom in geval van niet-naleving van bestuurlijke maatregelen zoals regularisatie- of stakingsbevelen. Het gerechtelijk spoor blijft immers altijd open. Maar was het niet juist de bedoeling om zo veel mogelijk bij de rechtbanken weg te halen en in de plaats daarvan administratief op te lossen? Ook in de ruimtelijke ordening blijkt dat herstellvorderingen pas echt succes hebben als zij gekoppeld zijn aan een administratieve dwangsom. Was de dwangsom ook geen onderdeel van het voorontwerp dat destijds door het consortium waarvan u deel uitmaakte, werd uitgeschreven? Vanwaar dit plotse scepticisme?

U vraagt of we met de gemeentelijke administratieve sancties het Europese recht niet zouden schenden,

meer bepaald de afvalstoffenrichtlijn en het ontwerp van richtlijn over milieustrafrecht. Dat laatste zou voorschrijven dat achterlaten van afval sowieso bestraft moeten worden. Betekent dit dat bijvoorbeeld sluikstorten niet depenaliseerbaar is en dat een administratiefrechtelijke beteugeling altijd uitgesloten is?

Artikel 39, §2, van het Milieuvergunningendecreet voorziet in de mogelijkheid van een exploitatieverbod als handhavingmaatregel. Dat stond ook in uw voorontwerpstudie. Waarom ontbreekt het nu? Ik meen trouwens dat het verbod door de opheffingsbepalingen in het voorliggende ontwerp ook uit het Milieuvergunningendecreet wordt geschrapt. Wat is uw mening ter zake?

U stelt ten slotte dat de vergunningverlenende overheid er maar moet voor zorgen dat de vergunningen alle risico's dekken. Van een bedrijf kan men volgens u niet meer verwachten. Maar wat doet u dan met de snelle evolutie van wetenschap en techniek? Hoe kan de overheid dan van tevoren alle risico's inschatten? Alles op voorhand vastleggen zou een gigantisch ambtelijk apparaat vergen. Elk instrument dat bijdraagt tot de internalisering van het risicobesef in hoofde van bedrijfsleiders of exploitanten, en dat evolueert van foutaansprakelijkheid naar objectieve aansprakelijkheid, is dan ook meegenomen. Is de nuancering van uw eerdere kritiek dan wel terecht?

**De heer Patrick Lachaert**, voorzitter: Ik wijs wat dit laatste betreft op de blijvende aansprakelijkheid voor schade aan de gezondheid, conform het Burgerlijk Wetboek. Ik heb overigens opgemerkt dat men in Maastricht over de bestuurlijke dwangsom anders denkt dan in Tilburg.

**Professor Michael Faure**: De grote vraag is of men de prikkels om meer te doen dan het loutere naleven van de vergunningsvoorwaarden, via het strafrecht aan de exploitant moet geven. De objectieve aansprakelijkheid wordt het best via het burgerlijke recht geregeld. Men blijft immers aansprakelijk voor de schade aan derden, ook als men de vergunningsvoorwaarden naleeft. Het legaliteitsbeginsel brengt met zich mee dat wie dat laatste correct doet, niet strafrechtelijk lastig wordt gevallen. Ik verwijs ook naar de eenheid van de rechtsorde: de overheid moet tegenover de burger één gelaat tonen.

Maar tegelijk blijven er, zoals ik vroeger ook schreef, exceptionele gevallen, waarin bijvoorbeeld een bedrijf

spectaculair veel loost in de Schelde, daarmee de stroom biologisch doodt en dat bovendien ook weet, maar toch voldoet aan zijn vergunningsvoorwaarden. Dan weet men dat de vergunning niet deugt.

De conventie van de Raad van Europa van 4 november 1998 zegt weliswaar in artikel 2 dat men een auto-noom delict zou moeten hebben voor het geval dat een emissie de dood veroorzaakt of ernstige schade aan een persoon, of het risico meebrengt de dood te veroorzaken of schade aan een persoon. Dit gaat dus verder dan onopzettelijke slagen en verwondingen. Juridisch is dit echter geen probleem, want het verdrag trad nog niet in werking, want het is nog niet geratificeerd.

Ik pleit ervoor om de 'permit shield' slechts uitzonderlijk te doorbreken, in gevallen die heel genuanceerd en beperkt worden omschreven. Er is wel geen probleem om civiel- of administratiefrechtelijk in te grijpen.

Het exploitatieverbod, dat inderdaad in het voorontwerp zat, is weggefallen, wellicht omdat gelijklopende maatregelen aan de administratieve kant werden opgenomen. Men kan het exploitatieverbod dus via bestuurlijke maatregelen opleggen. Bovendien is sinds het rapport van de commissie-Bocken de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de rechtspersoon ingevoerd. Daarin zijn mogelijkheden van bedrijfssluiting en dergelijke als de wet daarin voorziet. Maar ik zou niet ongelukkig zijn met de specifieke invoering van de mogelijkheid voor de strafrechter om exploitatieverbod op te leggen, als dat een toegevoegde waarde zou hebben.

Het is waar dat er potentieel een groot probleem is met de gemeentelijke administratieve sancties in het perspectief van het door u genoemde Europese ontwerp van richtlijn. Ik vind zelf dat Europa op dat vlak veel te ver gaat. Het ontwerp van richtlijn zegt dat men bepaalde feiten als strafbaar moet aanmerken, ook het lozen van afval op of in de bodem. Wij vinden dat onverstandig, want heel wat van die zaken kunnen beter administratief worden afgehandeld. U hebt daarin gelijk.

Wat de bestuurlijke dwangsom betreft, heeft men thans op administratiefrechtelijk vlak een aantal maatregelen die men niet in het ontwerp van de commissie-Bocken had. U hebt gelijk als u zegt dat men dat bij de rechters weg moet houden. De bedoeling van de maatregel is een afschrikkend effect en niet dat er meer strafrechtelijke vervolging komt.

Ik denk tot slot inderdaad dat de bestuurlijke transacties niet nodig zijn, omdat men nu een beter systeem heeft. Of zij een alternatief kunnen vormen voor het geval het misloopt met het administratief rechtscollege, hangt af van de invulling. De maatregel zal in elk geval als een sanctie in de zin van artikel 6 van het EVRM worden gekwalificeerd, wat rechtswaarborgen vereist. Mijn voorkeur gaat uit naar het behoud van het huidige systeem.

Wat de bevoegdheid tot het oprichten van een administratief rechtscollege betreft, ben ik geen specialist. Ik ben wel overtuigd door de naar voren geschoven argumenten. Een van de criteria is de noodzakelijkheid voor de uitoefening van die bevoegdheid. Daarmee is volgens mij geen probleem want alleen met een administratief rechtscollege kan men de administratieve handhaving effectief gestalte geven. De twee andere criteria zijn dat het zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat er een marginale weerslag moet zijn op de federale bevoegdheid. Ook die twee legt men uit in de memorie.

**De heer Rudi Daems:** Ik ben nog steeds niet overtuigd van het nut van het onderscheid tussen inbreuk en misdrijf, nog afgezien van de bevoegdheidskwestie. Maar ik ben net als u voorstander van het coöperatiemodel. Overleg en aanmaningen zijn zeker voor 'first offenders' zeer nuttig. Zijn in het ontwerp voldoende structurele garanties ingebouwd waardoor de handhavers weten dat het niet om recidive gaat?

Zijn extra bestuurlijke trappen op het niveau van de Vlaamse administratieve handhaving niet nuttig voor het geval de coöperatie niet lukt? Volstaat het zeer beperkte instrumentarium van de geldboete? Waarom geen minnelijke schikking op Vlaams niveau? Op federaal niveau blijkt dit wel degelijk te werken bij de aanpak door de parketten van milieumisdrijven.

**Professor Michael Faure:** Als coöperatie niet werkt, is het voordeel van het huidige systeem dat men niet onmiddellijk naar de strafrechtelijke afhandeling hoeft te gaan. Er is namelijk niet alleen de bestuurlijke boete maar men heeft ook de bestuurlijke maatregelen, zoals verplichting tot regularisatie, met handhaving via het strafrecht. Bij een inbreuk kan men de exclusieve administratieve boete opleggen of aan de procureur voorstellen om een alternatieve bestuurlijke boete op te leggen. De vraag is of men bedrijven die niet werden afgeschrikt door informatie of aanmaning, door een bijkomende tussenstap als de minnelijke schikking alsnog tot handhaving

kunnen gebracht worden. Het lijkt mij vrij duidelijk dat men inmiddels waarschijnlijk met een misdrijf te maken heeft en naar het strafrechtelijke traject moet gaan.

Een van de voordelen van het huidige systeem is dat de procureur des Konings als centrale spil wordt bewaard. Hij behoudt als onafhankelijk magistraat de beslissingsmacht over de keuze tussen administratief of strafrechtelijk. Daarmee vermijdt men dat er wordt onderhandeld en dat er uiteindelijk niets gebeurt. Het grote bezwaar tegen een bestuurlijke transactie is dat daarmee alles afgedaan is en de procureur niets meer kan doen. Het informele systeem is te schimmig.

Wat de structurele garanties betreft, had ik uit het ontwerp begrepen dat de structuren zoals het handhavingcollege er precies op gericht zijn aan de procureurs en de zetelende magistraten veel meer informatie over recidive te bezorgen.

## 2. **Vertegenwoordigers van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad)**

### 2.1. *Ontwerp van Milieuschadedecreet*

**De heer Hubert David,** voorzitter van de Minaraad: De Minaraad heeft geen unaniem advies uitgebracht over het ontwerpdecreet milieuschade. Het advies dat reeds vorige week door een vertegenwoordiger van de vakbonden werd toegelicht, wordt gesteund door de milieuverenigingen, de drie vakbonden en de hoge raden. De Boerenbond, UNIZO en Voka onthielden zich.

Het ontwerp van decreet is een vrij letterlijke omzetting van de richtlijn van 2004. De richtlijn laat een aantal expliciete beleidskeuzes over aan de lidstaten. De Minaraad heeft zich in zijn advies geconcentreerd op deze expliciete beleidskeuzes. De richtlijn gaat alleen over opgelijste activiteiten. De Minaraad vraagt of dat voldoende is. De Minaraad geeft een aantal keren het advies dat evaluatie op relatief korte termijn nodig is.

De Minaraad heeft enkele bedenkingen bij de omschrijving van het toepassingsgebied van het decreet. Zo is dit ontwerp van decreet niet consequent met het Bodemsaneringsdecreet.

De heer Faure heeft het thema onrechtstreeks al aangeraakt. Wie is aansprakelijk voor de schade ver-

oorzaakt door een handeling die op het moment van de uitvoering in overeenstemming was met de stand van de wetenschap en de technologie? De Minaraad vraagt dat nader te bekijken omdat het een belangrijke maatschappelijke keuze betreft.

Wij pleiten voor een verplicht financieel systeem dat herstel garandeert als de exploitant insolvent is of wordt. Dit punt wordt doorgeschoven naar de Vlaamse Regering. De Minaraad is van oordeel dat dit punt in het decreet moet geregeld worden gezien het belang van deze beslissing.

Het ontwerp van decreet bepaalt dat de administratie om de twee jaar een rapport moet opstellen over de toepassing van het decreet. Wij vinden dat positief omdat regelmatige evaluatie belangrijk is. Milieuregelgeving, ook dit ontwerp van decreet, komt tot stand met vallen en opstaan. Door een tweejaarlijkse evaluatie zullen we inzicht verkrijgen in de vragen waarop ik heb gewezen. De tweejaarlijkse evaluatie moet meer worden dan een administratieve handeling. Ze moet aanleiding geven tot decreetwijzigingen.

## 2.2. Ontwerp van Milieuhandhavingsdecreet

**De heer Pieter Verbeek**, medewerker Minaraad: Het advies van de Minaraad over het ontwerp van decreet milieuhandhaving is grotendeels in consensus vastgesteld, maar er zijn toch enkele punten waarop de leden van mening verschillen. Waar dit het geval is, is dit telkens aangeduid op de slides die worden getoond.

### *Positieve elementen in het ontwerp*

Wat vindt de Minaraad positief in dit ontwerp van decreet? Het is een volgende stap in de uitbouw van een Vlaams milieuwetboek en in de codificatie van de bepalingen van het milieurecht. Een wetboek houdt de zaken overzichtelijk.

Een ander positief punt is de aandacht die geschonken wordt aan het handhavingsbeleid. Dat komt tot uiting in het milieuhandhavingsprogramma en -rapport, en in de oprichting van de Hoge Raad.

De Minaraad is tevreden met de toezichtrechten waarover de toezichthouder zal beschikken. Door de manier waarop een en ander geformuleerd is, vormt dit pakket aan toezichtrechten echter een keuzemenu. In de uitvoeringsbesluiten zal daaruit per categorie

toezichthouders geput worden. We stellen voor de zaken om te draaien: dit pakket is het basispakket en enkel de uitzonderingen worden nader bepaald. Zo heb je minder regelgeving nodig.

Het statuut voor de toezichthouders is eveneens goed. Het ontwerp van decreet bevat bepalingen over hun onafhankelijkheid en over de middelen die ze ter beschikken moeten krijgen. Dat de Vlaamse Regering kan bepalen dat een minimumaantal toezichthouders nodig is in een bepaald gebied, beschouwt de Minaraad als een stap vooruit. Men zou evenwel nog verder kunnen gaan. Men zou ook hun minimale taken kunnen vastleggen.

We gaan akkoord met het voorstel om binnen de diensten van de Vlaamse Regering een cel opsporingsambtenaren op te richten. Die ambtenaren kunnen het parket bijstaan met de technische kennis van de administratie.

De burger krijgt de mogelijkheid om een rol te spelen in de handhaving. De burger kan de overheid namelijk verzoeken om maatregelen te nemen. De Minaraad vindt dat een goed idee.

De veralgemening van de bestuurlijke geldboete – nu al gebruikt in de mestwetgeving – naast de criteria om de hoogte van de geldboete te bepalen, draagt de goedkeuring van de Minaraad weg. De veiligheidsmaatregelen zijn duidelijker omschreven dan in het Milieuvergunningsdecreet. Dat is een stap vooruit.

### *Wijzigingen ten aanzien van het voorontwerp*

In welke mate verschilt het ontwerp van decreet van het voorontwerp waarover de Minaraad advies heeft uitgebracht? De handhaving van het Mestdecreet valt niet langer onder het toepassingsgebied. Dat zal in een latere fase aan bod komen gezien de grondige hervorming van het Mestdecreet. Positief is dat de inhoud van het milieuhandhavingsrapport sterker wordt omschreven. In het rapport zullen heel wat interessante punten behandeld worden.

### *Middelen*

Algemeen gesteld is het zo dat dit ontwerp van decreet veel middelen zal vergen. Dat is onder meer het gevolg van de oprichting van drie nieuwe instellingen, het werk dat verschuift van het strafrechtelijk apparaat naar de bestuurlijke handhaving en

de mogelijkheid om lokale toezichthouders te subsidiëren. In de begroting zijn nog geen middelen vrijgemaakt. Een andere vraag is hoe de middelen efficiënter besteed kunnen worden. De middelen die geïnvesteerd worden in sanctionering kunnen niet gebruikt worden voor extra toezicht, wat nuttig zou zijn voor klasse 2 en 3. In zijn advies heeft de Minaraad dan ook gezocht naar manieren om de zaken goedkoper te realiseren.

### *Inbreuken en misdrijven*

In het ontwerp van decreet wordt een onderscheid gemaakt tussen inbreuken en misdrijven. Beide worden anders vastgesteld. Het verslag van vaststelling heeft bij een milieu-inbreuk geen bijzondere bewijswaarde. Het proces-verbaal over een milieumisdrijf krijgt wel bijzondere bewijswaarde. De Minaraad vraagt waarom dit onderscheid wordt gemaakt. De documenten worden immers opgesteld door dezelfde beëdigde personen. De meerderheid van de Minaraad begrijpt niet waarom bijzondere bewijswaarde wordt toegekend bij zwaardere overtredingen en niet bij lichtere overtredingen.

Bij milieu-inbreuken is zelfstandige afhandelingsbevoegdheid mogelijk. Dat is niet het geval bij milieumisdrijven. De Minaraad vindt dat een interessant punt. Als de ambtenaar bij vaststelling kan beslissen of een overtreding een sanctie waard is, geeft dit een bijkomende mogelijkheid om proportioneel op te treden. Het stelt de ambtenaar met andere woorden beter in staat om een reactie te kiezen die in verhouding staat tot de ernst van de feiten.

In beide gevallen is de combinatie met maatregelen mogelijk. Bij milieu-inbreuken is de bestraffende instantie altijd het bestuur. Bij milieumisdrijven wordt de bestraffende instantie gekozen door het parket. De bestraffing verschilt ook. Er zijn meer mogelijkheden bij milieumisdrijven.

Het ontwerp van decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering nog een lijst van milieu-inbreuken moet opstellen. Het ontwerp van decreet geeft de uitvoerende macht instructies – zowel positief als negatief geformuleerd – om deze lijst op te stellen. In de positieve formulering luidt het dat het enkel om schendingen van administratieve verplichtingen kan gaan. Illegale emissies, illegaal achtergelaten afvalstoffen en zaken die tot gezondheidsschade of de dood leiden, kunnen nooit milieu-inbreuken zijn.

De Minaraad is van oordeel dat deze lijst heel zorgvuldig moet worden opgesteld. De decretale instructies kunnen nog gepreciseerd worden. Wanneer een exploitant onder een bepaald vergunningsregime geen vergunning heeft, kan dat perfect vallen onder de schending van de administratieve verplichtingen. Deze delictomschrijving wordt nochtans als prioriteit beschouwd in de prioriteitennota Vervolgingsbeleid die afspraken bevat tussen de administratie en de parketten. Ze moet altijd vervolgd worden. Men kan zich afvragen of dit in aanmerking kan komen als milieu-inbreuk.

Het veiligheidsrapport is een ander voorbeeld dat de scheidingslijn illustreert. Een veiligheidsrapport is een informatieve studie. Het is een administratieve verplichting. Daartegenover staat dat het veiligheidsrapport het centrale instrument is om zware ongevallen te voorkomen in grote bedrijven. Het is een administratief instrument, met belangrijke implicaties op milieu- en gezondheidsvlak. De vraag is hoe men daarmee moet omgaan in de inbreukenlijst.

Het radicale onderscheid tussen inbreuk en misdrijf leidt tot enkele technische problemen. Wat als een inbreuk na verloop van tijd een misdrijf blijkt? Wat als verschillende feiten – zowel inbreuken als misdrijven – samen voorvallen? Men kan hier wellicht inspiratie putten uit het strafrecht dat bepaalt dat het lichtste feit altijd het zwaarste volgt bij samenhang. Wanneer een inbreuk gepaard gaat met een misdrijf, zou het misdrijfregime kunnen gelden.

### *Handhavingsbeleid*

De grote meerwaarde van dit ontwerp van decreet is het handhavingsbeleid. Minpunt is dat het ontwerp van decreet nog geen beleidsdoelstellingen bevat. Er zijn spelregels om de beleidsdoelstellingen vast te leggen. Het resultaat van het systematisch overleg wordt vastgelegd in protocols. Dat wordt gedetailleerd in een jaarlijks programma. Er wordt verslag over uitgebracht in het rapport. Een nieuw adviesorgaan, de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving steunt het geheel.

Deze spelregels zijn een grote stap vooruit, maar de vraag is of we niet verder kunnen dan wel moeten gaan. Moet de gewestelijke overheid geen minimumdoelstellingen formuleren? In de praktijk is het zo dat de Vlaamse Milieu-inspectie klasse 1-inrichtingen door middel van planmatige preventieve controles

bekijkt. Is een vergelijkbaar systeem niet aangewezen voor klasse 2 en 3? Een andere mogelijkheid is het bepalen van een minimumfrequentie voor inspectie. Voor zover we konden nagaan is er minstens één regelgevende tekst die dit instrument gebruikt, namelijk de Seveso-richtlijn. In die richtlijn is een minimumfrequentie van één jaar afgesproken. Voor veel hinderlijke inrichtingen is deze frequentie onnodig hoog. Maar het regelgevend precedent illustreert dat het hier om een bruikbaar instrument kan gaan.

De rapportering is versterkt, wat volgens ons een stap vooruit is. De Minaraad vraagt te behouden wat goed is. Men dient zich te concentreren op de zaken die ontbreken. Zo beschikken we over weinig informatie over klasse 2 en 3. We weten evenmin hoe politie en parketten bepaalde zaken aanpakken.

#### *Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving en overlegbehoefte*

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving biedt een aantal voordelen. Wij merken wel op dat dit orgaan heel wat uiteenlopende taken zal moeten opvoeren. In welke mate zijn al die verschillende taken combineerbaar? De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving is een overlegorgaan en een adviesorgaan voor Vlaamse Regering en Vlaams Parlement. De raad speelt een rol in de beleidsformulering omdat hij een ontwerpprogramma zal opstellen. De raad zal een rol spelen in de verslaggeving, evaluatie en expertiseverwerving. In het overige milieubeleid merken we dat een aantal van deze functies van elkaar gescheiden zijn. Zo brengt het Milieu- en Natuurrapport (MIRA) verslag uit en evalueert het, maar het formuleert geen beleid.

De overlegbehoefte is groot. Is de hoge raad voor elk van deze behoeften correct samengesteld? Een duidelijk voorbeeld van de problematiek betreft het overleg met de lokale besturen. De Vlaamse overheid zal overleg moeten plegen met provincies en gemeenten voor de handhaving van klasse 2 en 3, en van natuur- en boswetgeving. Is overleg met één vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP), één vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en één vertegenwoordiger van de lokale politie voldoende voor deze taak? We moeten daarbij rekening houden met de grote verschillen die bestaan tussen gemeentes, bijvoorbeeld de grote steden en de landelijke gemeentes.

#### *Instrumentendebat*

Welke instrumenten kunnen nog toegevoegd worden aan het ontwerp van decreet? De Minaraad raadt de transactie aan. We kunnen leren uit de ervaring van de gerechtelijke wereld. De minnelijke schikking is een instrument dat ter beschikking staat van de parketten. Als we een deel van het werk overhevelen van het strafrechtelijke naar het administratieve, moeten we ons afvragen of de instrumenten waarover het strafrechtelijke circuit beschikt niet geschikt zijn voor het administratieve circuit. Het parket maakt frequent gebruik van de minnelijke schikking. Het is een erg goedkoop instrument. De Minaraad ziet geen problemen op het vlak van rechtswaarborgen. De beklaagde heeft altijd de mogelijkheid om een minnelijke schikking te verwerpen en te kiezen voor het normale traject met alle bijhorende rechtswaarborgen.

Schorsing en opheffing van machtigingen is nog niet aan bod gekomen. Dat is nu geregeld in het Milieuvergunningendecreet. Het idee achter dit ontwerp is alle zaken die generiek geregeld kunnen worden, generiek regelen. Naast het Milieuvergunningendecreet zijn er in ons milieurecht nog andere vergunningen en erkenningstelsels. Er is dus zeker ruimte voor een generieke regeling van dit instrument.

Binnen de Minaraad zijn de standpunten verdeeld over het zelfstandig milieudelict. De vraag rijst ook of de strafrechter probleemverhelpende maatregelen moet kunnen voorstellen. We gaan niet dieper in op deze vraagstukken omdat ze al uitvoerig aan bod kwamen tijdens de hoorzittingen.

Uitvoeringsinstrumenten moeten ervoor zorgen dat de opgelegde maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dat is in feite de essentie. De bedoeling is immers niet straffen maar ervoor zorgen dat het milieu intact blijft of hersteld wordt. Het ontwerp van decreet bevat bepalingen inzake bestuursdwang en strafrechtelijke sanctionering van niet-naleving van bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen. Het ontwerp van decreet voorziet niet in een regularisatieplan, een stilleggingplan en een bestuurlijke dwangsom.

Het regularisatie- en het stilleggingplan moeten zwartwitsituaties vermijden. Stel dat een overtreding wordt vastgesteld en duidelijk is dat de hinderlijke inrichting in kwestie heel wat maatregelen zal moeten treffen om zich in regel te stellen. Met de instrumenten uit het ontwerp van decreet kan de overheid vra-



gen om de zaken in orde te brengen of het zelf doen. Een regularisatieplan is een tussenweg: overheid en bedrijf maken afspraken waarbij alles gefaseerd wordt. Elke stap kan gemakkelijk gevolgd worden. Het stilleggingplan is vergelijkbaar.

#### *Vormgeving bestuurlijke geldboetes*

De procedure voor de bestuurlijke geldboetes is goed uitgewerkt in het ontwerp van decreet en biedt veel rechtsbescherming. Het nadeel daarvan is dat de procedure arbeidsintensief wordt. Het Milieuhandhavingscollege bestaat bovendien uit een voorzitter, een ondervoorzitter en zes bijzitters. De Minaraad suggereert dit college in kamers te laten werken, waarbij enkel bij moeilijke of belangrijke zaken een plenaire zitting samenkomt. Een ander nadeel van deze procedure is dat ze heel wat tijd en middelen in beslag neemt. Ik denk dat we moeten zoeken naar manieren om de middelen zo efficiënt mogelijk te besteden.

Deze procedure zal ook toegepast worden voor de inbreuken, die per definitie licht zijn. Bijkomende complicatie is dat inbreuken zullen worden afgehandeld met een verslag van vaststelling zonder bijzondere bewijswaarde. Het debat kan daardoor nog meer tijd in beslag nemen. In het licht daarvan zijn wij van oordeel dat de transactie een rechtseconomisch te verantwoorden instrument is. Het zal kosten besparen in de afhandeling.

Raadgeving en aanmaning zijn in heel wat – maar niet in alle – gevallen een volwaardig alternatief. Ze werken bij de afdeling Milieu-inspectie. Dat is onderzocht. Zoals professor Faure al uitlegde, zullen ze volstaan in die 80 percent van de gevallen met een gebrek aan informatie aan de kant van de overtreder. In de twintig percent andere gevallen is dat niet helemaal duidelijk. Ze werken bij de Milieu-inspectie omdat die een institutioneel geheugen heeft. Er worden steeds inspectieverslagen opgesteld. Elke exploitant van een klasse 1-inrichting weet dat hij rekening moet houden met raadgevingen en aanmaningen van de afdeling Milieu-inspectie om een nieuw bezoek van de inspectie te vermijden. Bij natuurwetgeving is betrapting op heterdaad belangrijk. De vraag is of raadgeving en aanmaning daar dezelfde waarde zullen hebben. We moeten goed nadenken in welke gevallen de instrumenten werkbaar zijn.

Het openbaar ministerie krijgt 180 dagen om te beslissen of het zelf zal vervolgen. In andere regel-

gevingen is deze termijn vergelijkbaar of korter. De mogelijkheid om de termijn met 180 te verlengen, bestaat niet in vergelijkbare regelgevingen. In andere vergelijkbare regelgeving is het zo dat een ambtenaar een boete kan opleggen als de termijn verstreken is. Voor een deel gaat het om federaal recht. De federale wetgever is uiteraard bevoegd om te bepalen dat het parket zijn bevoegdheid verliest als het de beslissings-termijn overschrijdt. Maar eenzelfde regeling komt ook voor in gewestelijke regelgeving. Tot nog toe is men niet gevallen over mogelijke bevoegdheidsproblemen.

#### *Milieuhandhavingscollege*

De rechterlijke macht moet onafhankelijk zijn. De leden van het Milieuhandhavingscollege worden voor zes jaar benoemd. Ze kunnen herbenoemd worden. Wie benoemd is in dit college mag in principe geen andere betaalde activiteit uitoefenen. Komen de leden van dit college niet in een zwakke positie terecht?

#### *Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Rudi Daems:** Mijn eerste vraag gaat over het Milieuschadedecreet. Het toepassingsgebied voor de natuurgebieden is beperkt tot de Europees beschermde gebieden of Natura 2000-gebieden. Is dat verenigbaar met het voorstel van Europa? Zijn er lidstaten die verder gaan dat alleen maar de Natura 2000-gebieden?

Hoe staan de buurlanden van Vlaanderen tegenover de financiële zekerheid? Tijdens de hoorzitting van 19 september 2007 twijfelde de heer Bouckaert of dit ontwerp van decreet een goede omzetting is van de Europese richtlijn. Gaan de andere lidstaten anders om met deze richtlijn?

Ik krijg meer en meer de indruk dat het administratieve apparaat opgericht door het handhavingdecreeet overdreven groot is. Heeft de Minaraad een standpunt ten gronde ingenomen over het onderscheid tussen inbreuken en misdrijven? Dit onderscheid is een primeur voor België.

Als een ambtenaar een verslag van vaststelling zonder bewijswaarde opstelt omdat hij van oordeel is dat de overtreding een administratieve aangelegenheid is, moet hij dan een proces-verbaal opstellen als later

blijkt dat de overtreding ook strafrechtelijk van aard is?

Iedereen wil tot een goed handhavingsbeleid komen en ervoor zorgen dat we niet langer te kampen hebben met stilzittende overheden. Artikel 16.4.34 van het ontwerp van decreet bepaalt dat als het parket stilzit, de ambtenaar niet terug kan grijpen naar het administratieve apparaat. Dat verschilt van Brussel en het federale niveau. Wat is het standpunt van de Minaraad over dit fundamentele punt?

**De heer Pieter Verbeek:** Wij zijn niet gespecialiseerd in Europees recht. We hebben de conformiteit met de Europese richtlijn niet grondig gecontroleerd. We denken niet dat het ontwerp van decreet op dit punt problemen zal veroorzaken met de Europese regelgeving. De richtlijn geeft de lidstaten de mogelijkheid verder te gaan. Een aantal lidstaten – en daar zijn geen buurlanden bij – was inderdaad van plan om verder te gaan. Het gaat om Estland, Litouwen, Polen, Spanje en Zweden.

Uit ons rechtsvergelijkend werk ter voorbereiding van het advies blijkt dat de meeste Europese landen niet goed overweg kunnen met de financiële zekerheid. Ze kijken de kat uit de boom omdat ze het niet aandurven. In Duitsland wordt deze kwestie doorgeschoven naar de regering. Spanje, dat een aantal spectaculaire milieurampen heeft gekend is een tegenvoorbeeld. Spanje weet wat het betekent als de overheid een sanering moet betalen en heeft daarom een systeem van financiële zekerheid uitgewerkt. Spanje heeft ook uitgerekend hoeveel dat jaarlijks zal kosten aan het bedrijfsleven.

Het Spaanse systeem is het overwegen waard. Het is een getrappt systeem. Men kan niet voor elk bedrijf of elk milieurisico van een bedrijf een financiële zekerheid eisen. Men werkt met schijven van potentiële schade. Volgens mij is potentiële schade de maximale schade die een bedrijf kan aanrichten als iets grondig fout loopt. In de eerste schijf hoeft niets te gebeuren. In de tweede schijf tussen 300.000 en 2.000.000 euro krijgt een bedrijf de keuze: een systeem van bedrijfsinterne milieuzorg invoeren overeenkomstig de EMAS-verordening (Europees Milieumanagement- en auditschema) of een financiële zekerheid stellen. In de derde schijf boven 2.000.000 euro is financiële zekerheid verplicht.

In zijn advies maakt de Minaraad geen definitieve keuze voor of tegen het onderscheid tussen inbreu-

ken en misdrijven. Alles zal bepaald worden door de manier waarop men met deze begrippen omgaat, door de uiteindelijke lijst en door de modaliteiten. Het is een primeur. Men zal goed moeten volgen hoe een en ander verloopt. Het is echter niet onzinnig om de lichtste zaken te verschuiven van het strafrechtelijke naar het administratieve.

Het voorontwerp geeft geen antwoord op de vraag hoe moet worden omgegaan met een gemengde overtreding. Dat zal in de praktijk moeten worden uitgemaakt. Er zijn inderdaad knelpunten die een oplossing vragen.

De Minaraad wil stilzittende overheden zo veel mogelijk vermijden. Overheden moeten binnen een bepaalde termijn beslissen.

**De heer Bart Martens:** Heeft de Minaraad oplossingen voor de problemen als gevolg van de opdeling tussen inbreuk en misdrijf?

Het administratieve rechtscollege is arbeidsintensief en tijdsrovend. Heeft de Minaraad nog andere oplossingen behalve de bestuurlijke transactie? Wat vindt de Minaraad van de mogelijkheid om beroep tegen administratieve geldboetes naar gewone rechtbanken te verwijzen?

De Minaraad suggereert minimumdoelstellingen voor het toezicht door de gemeenten, zoals minimale inspectiefrequenties en een planmatige aanpak. Zal dat volstaan? Er is immers vaak sprake van politieke onwil om op te treden. Naar verluidt belet een burgemeester de lokale politie soms om op te treden tegen bepaalde bedrijven. Een minimale inspectiefrequentie kan er hoogstens voor zorgen dat de andere bedrijven gecontroleerd worden. Moeten we het toezicht op klasse 2 en 3-inrichtingen niet verschuiven van het gemeentelijke naar het provinciale niveau?

De Minaraad betreurt dat een aantal uitvoeringsinstrumenten zoals het regularisatieplan en het stilleggingsplan zijn weggevallen. Wordt het regularisatieplan niet vervangen door het regularisatiebevel? Wordt het stilleggingsplan niet vervangen door het stakingsbevel? Wat is de meerwaarde van een afzonderlijk regularisatie- en stilleggingsplan?

**De heer Pieter Verbeek:** De voorrangregel is niet de enige oplossing. We moeten nagaan hoe dergelijke problemen worden aangepakt in het strafrecht. Daarnaast moet de inbreukenlijst zorgvuldig opgesteld

worden. Volgens het ontwerp van decreet wordt een radicale scheidingslijn getrokken tussen inbreuken en misdrijven. De formulering zal ervoor moeten zorgen dat de scheidingslijn helder is. Een onduidelijke lijn zal leiden tot overlappingsen en samenloopproblemen.

Wij zeggen niet dat het administratieve rechtscollege totaal onzinnig is. Dergelijk orgaan kan verschillende vormen aannemen. Het kan onderdeel zijn van het bestuur zonder een rechtbank te zijn, maar wel vergelijkbare taken vervullen. Het Brusselse college dat zich bezighoudt met de handhaving van het milieurecht op administratief vlak is wellicht geen administratieve rechtbank. Als het geen administratieve rechtbank is, zijn er minder grondwettelijke problemen.

De Minaraad heeft wel nagedacht over manieren om het administratieve rechtscollege in zijn huidige vorm efficiënter te laten werken. Men kan een dossier laten behandelen door acht mensen en men kan het college opsplitsen in kamers.

Inzake het gemeentelijk toezicht is dit ontwerp van decreet een stap vooruit in vergelijking met de huidige praktijk. De mogelijkheid wordt gecreëerd om toezichthouders aan te duiden per politiezone of in het kader van de intergemeentelijke samenwerking. Op die manier is de afstand tot de burgemeester groter.

De Minaraad heeft zich niet uitgesproken over de mogelijkheid om de toezichtbevoegdheid te verschuiven naar het provinciale niveau. Dit onderwerp is uitgebreid besproken tijdens het kerntakendebat. De provincies willen geen bijkomende handhavingstaken. Er is dus een praktisch probleem. De oplossingen uit het voorontwerp maken realistisch gebruik van de overblijvende mogelijkheden.

Wie milieuschade wil herstellen, moet de personen die in de fout zijn gegaan zelf de inspanning laten doen om de schade te herstellen. Als de overheid in hun plaats moet optreden, wordt het uiterst complex. Een exploitant is beter op de hoogte van de laatste stand van de technologie en kent de eigen bedrijfsprocessen.

De overheid heeft er daarom alle belang bij om de mensen zelf de zaak in orde te laten brengen en zo toekomstige overtredingen te voorkomen. In het kader van een regularisatieplan is het mogelijk om de betrokkene een voorstel te laten doen en er dan

over te onderhandelen. Zo is het zeker dat het voorstel realistisch is. Het verschil is dan ook dat het plan in fases kan worden gecontroleerd. Een bevelschrift dat de bouw van een waterzuiveringsstation oplegt wegens het overschrijden van de lozingsnormen, kan misschien beter in een stappenplan omgezet worden. Zonder stapsgewijze aanpak kan pas na een aantal jaren bekeken worden of het bevelschrift inderdaad opgevolgd is.

### 3. **Vertegenwoordigers van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)**

#### *Gemeentelijke administratieve sancties*

**De heer Koen Van Heddeghem**, vertegenwoordiger van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG): De bijdrage van de VVSG is beperkt tot de verhouding tussen het Milieuhandhavingsdecreet en de gemeentelijke administratieve sancties. De VVSG heeft haar opmerkingen over het ontwerp zelf al gegeven bij vorige gelegenheden. De problemen zijn opgelost, het enige knelpunt is dus de relatie tussen het ontwerp en de gemeentelijke administratieve sancties (GAS).

De milieuhandhaving is een regionale materie, de gemeentelijke administratieve sancties zijn een federale materie, geregeld in de Nieuwe Gemeentewet. De wet op de gemeentelijke administratieve sancties van 1999 laat gemeenten toe bepaalde vormen van overlast zelf administratief te beboeten. De Gemeentewet verplicht gemeenten om openbare overlast aan te pakken. De gemeenten waren daar vragende partij voor. Openbare overlast is niet gedefinieerd maar in de memorie van toelichting en de circulaires van de minister is sprake van hondenpoep, zwerfvuil enzovoort. Het gaat dus om kleine overtredingen die het samenleven moeilijk maken.

In onderzoeken, bevolkingsenquêtes, de veiligheids- en stadsmonitor, onderzoek van de Koning Boudewijnstichting, blijkt dat de bevolking vuile straten, zwerfvuil, hondenpoep enzovoort ernstige problemen vindt. Daarom is er de wet op de gemeentelijke administratieve sancties gekomen. De bedoeling was dat de gemeenten een lik-op-stukbeleid konden voeren. Veel van die overtredingen kunnen ook strafrechtelijk afgehandeld worden, maar het strafrecht is al overbelast. Strafrecht is een ultimum remedium en moet alleen maar de zwaarste inbreuken bestraffen.

De gemeentelijke administratieve sancties zijn een systeem van handhaving op het lokale niveau.

De wet van 1999 is eigenlijk nooit goed uit de startblokken geraakt. Bij de steden en gemeenten was er koudwatervrees. Met het verstrijken van de jaren zijn er heel wat steden en gemeenten toch mee aan de slag gegaan. Een groot probleem is dat het toepassingsgebied van de wet beperkt is. Er was heel wat discussie daarover. In de wet op de gemeentelijke administratieve sancties staat een belangrijke bepaling die zegt dat gemeenten enkel politiestrafen of gemeentelijke administratieve sancties kunnen bepalen voor de overtredingen van politiereglementen of verordeningen indien wetten, decreten of ordonnanties nog geen straffen bepalen.

Het is voor de gemeenten dus niet duidelijk wat hun beleidsvrije ruimte was. Er is heel wat regelgeving. Het was een huzarenstukje om de beleidsruimte van de gemeenten te bepalen. De wet is natuurlijk bedoeld voor fenomenen als hondenpoep en zwerfvuil. Dat zijn geen ernstige misdrijven, maar ze hinderen de burgers wel. Als een wet of decreet die fenomenen strafbaar stelt, kunnen gemeenten echter niet optreden.

Hondenpoep en zwerfvuil zijn afvalstoffen. De kwestie is of die minimale vormen van afval onder het toepassingsgebied van het Afvalstoffendecreet vallen. De juristen hebben daarover uitgebreid gediscussieerd, er is geen eensgezindheid. Het probleem is niet denkbeeldig. Een Antwerpse politierechter heeft in het verleden geoordeeld dat bepalingen in het politiereglement over die vormen van afvallozingen niet terecht waren omdat ze onder het Afvalstoffendecreet vallen. Andere rechters oordelen misschien wel anders, maar het wijst op de juridische interpretatieproblemen.

De VVSG vraagt dat het ontwerp van Milieuhandhavingsdecreet hiermee rekening houdt en klaarheid schept over de bestaande juridische interpretatieproblemen. Het gaat niet op om te zeggen dat de gemeentelijke administratieve sancties federale materie zijn en dus federaal opgelost moeten worden. De federale wetgever heeft immers in 2004 beslist om een aantal zaken uit het strafwetboek te halen en over te laten aan de gemeenten. Alles wat te maken heeft met milieuovertredingen staat natuurlijk in het Afvalstoffendecreet. Daarom is hier een rol weggelegd voor de Vlaamse decreetgever.

Het ontwerp maakt dan wel een onderscheid tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven, maar een aantal knelpunten worden niet opgelost. Daarom stelt de VVSG een amendement voor. Concreet zorgt dit amendement ervoor dat GAS mogelijk wordt voor bepaald kleine overlastfenomenen. Sint-Truiden, De Panne, Antwerpen, Geraardsbergen, Evergem, Ternat, Leuven, Mechelen, Lier enzovoort hebben aan de VVSG gevraagd om de gelegenheid aan te grijpen om dat probleem op te lossen. De VVSG stelt voor dat de Vlaamse Regering een lijst maakt van overtredingen waarvoor gemeentelijke administratieve sancties gelden. Dat laat toe dat gemeenten voortaan bepaalde overtredingen bestraffen met gemeentelijke administratieve sancties.

Andere gewesten kunnen ook GAS toepassen. Wallonië en Brussel hebben hun wetgeving al aangepast. Nederland heeft onlangs met de wet op de bestuurlijke boetes specifieke overlastsituaties in het publieke domein zoals zwerfvuil geregeld. VVSG vraagt dus niets nieuws.

Is dit in overeenstemming met de Europese wetgeving? De Europese richtlijn bepaalt dat de lidstaten een aantal zaken strafbaar moeten stellen als die gedragingen opzettelijk of ten minste uit grove nalatigheid worden begaan, als daardoor de dood van of een ernstig letsel aan personen wordt veroorzaakt enzovoort. Ook het illegaal overbrengen van afvalstoffen en het wederrechtelijk verhandelen of het gebruik van ozonafbrekende stoffen staan erin. Gezien die bepalingen en het subsidiariteitsbeginsel van het Europese recht, lijkt het me niet dat kleine vormen van zwerfvuil en hondenpoep in de focus van de richtlijn liggen.

Het Milieuhandhavingsdecreet legt ook administratieve sancties vast. Sommige vragen zich af of de gemeenten zich niet gewoon kunnen inschrijven in dat systeem. De administratieve sancties zoals voorgesteld in het ontwerp zijn eigenlijk Vlaamse administratieve sancties. Dan worden ook kleine overtredingen afgehandeld door een Milieuhandhavingscollege terwijl het juist de bedoeling van de gemeentelijke administratieve sancties was om het lokale niveau een instrument te geven om kort op de bal te spelen. Alles toevertrouwen aan een handhavingscollege op Vlaams niveau biedt geen soelaas voor de lokale, vaak sterk verschillende, problemen.

Kunnen gemeenten niet beter retributiereglementen gebruiken? Het retributiereglement daarvoor aan-

wenden betekent een oneigenlijk gebruik van dat instrument. Gemeenten vragen dan een retributie om bijvoorbeeld hondenpoep te laten opruimen door gemeentelijke diensten. Gemeentelijke administratieve sancties maken duidelijk dat een bepaald gedrag niet getolereerd en dus bestraft wordt. Dat kan nog altijd gepaard gaan met een retributie. Een bijkomende moeilijkheid is dat de politie zegt dat ze niet bevoegd is voor retributiereglementen.

Het is belangrijk voor steden en gemeenten om gebruik te kunnen maken van het systeem van gemeentelijke administratieve sancties voor kleine vormen van overlastproblemen die te maken hebben met de openbare netheid. Als dergelijke vergrijpen onder het Afvalstoffendecreet vallen, worden ze bestraft met een boete van 550 tot 55 miljoen euro. Ik denk niet dat er al veel correctionele rechters veroordelingen voor hondenpoep uitgesproken hebben. Dat leidt dus tot straffeloosheid.

**De heer Patrick Lachaert**, voorzitter: De rechter die aan de hoorzitting heeft deelgenomen, houdt themazittingen daarover in de rechtbank van Gent.

**De heer Koen Van Heddeghem**: Ik ben daarvan op de hoogte. Er zijn inderdaad parketten die dergelijke overtredingen vervolgen, maar ze vormen een kleine minderheid.

Kortom, de VVSG vraagt dat de Vlaamse Regering een lijst maakt van overtredingen die toch in aanmerking komen voor gemeentelijke administratieve sancties.

#### *Vragen en opmerkingen van de leden*

**De heer Bart Martens**: De spreker schetst een pertinent probleem. Verschillende gemeenten en steden passen de gemeentelijke administratieve sancties succesvol toe. Bij het vaststellen van de overtredingen kunnen ze een beroep doen op een ruimer arsenaal van toezichthouders dan het ontwerp. Het beleid begint vruchten af te werpen en dat schrikt sluikstorters af.

Is het amendement voldoende om de gemeentelijke administratieve sancties te behouden? Volgens de VVSG is het niet strijdig met de Europese afvalstoffenrichtlijn. Ik dacht ook dat er discussie was over de al dan niet verenigbaarheid met de ontwerprijrichtlijn over het milieustrafrecht. Ik denk dat het nuttig is de repliek te horen van de kabinetschef. Mijn fractie

voelt veel voor het amendement van de VVSG, als het de juridische toets kan doorstaan.

Het uitvoeringsbesluit mag dan zeker niet uitblijven. Als ik het goed voorheb, moet de Vlaamse Regering dan een lijst opmaken van de gedragingen die via de gemeentelijke administratieve sancties kunnen beteugeld worden. Maar wat in de overgangperiode tot de publicatie van dat uitvoeringsbesluit? Houden de gemeentelijke reglementen in afwachting op te bestaan en worden zij na de publicatie heringevoerd of hoe zit dat?

Ik ben het ermee eens dat het retributiereglement geen afdoend alternatief is. Het is slechts zinvol als complementaire maatregel. De bewijslast is ook veel moeilijker. Wat met iemand die op heterdaad wordt betrapt, maar zijn vuilniszakje weer meeneemt? Ik vraag me af of we niet de minnelijke schikking moeten overwegen als alternatief. Zij heeft het voordeel dat men even snel op de bal kan spelen en toch bij weigering alsnog een strafrechtelijke procedure kan inleiden. Het nadeel van gemeentelijke administratieve sancties is dat men nooit, ook niet in geval van recidive, naar de rechter kan stappen. Er zijn nochtans rechters die het nuttig vinden om hardleerse sluikstorters aan te pakken in themazittingen.

**De heer Kurt Deketelaere**, kabinetschef van mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur: Het is onze absolute bedoeling om het probleem met de gemeentelijke administratieve sancties op te lossen zodat de gemeenten die dat wensen, er gebruik kunnen van maken om een aantal overlastproblemen op te lossen. Maar die oplossing moet wel legaal zijn. Ik hoop dat iedereen het daarmee eens is. Ik wijs erop dat de bestaande gemeentelijke reglementen voor zwerfvuil en sluikstorten illegaal zijn, zolang het Afvalstoffendecreet is wat het is. Dat werd door rechtspraak bevestigd.

Tot voor enkele maanden gingen wij ervan uit dat het Europese ontwerp van richtlijn alle mogelijke illegale vormen van afvalgebruik, -verwijdering, -transport enzovoort strafbaar zou stellen. Maar de misdrijfomschrijvingen in de tekst is geëvolueerd. Op dit ogenblik, in september 2007, is het inmiddels zo dat men nog enkel focust op de doorvoer van afval.

Bij het zoeken naar alternatieve sporen, ontdekken we helaas ook bijkomende problemen. Een ervan is de kaderrichtlijn Afvalstoffen, die zegt dat de lidstaten er op een duidelijke, efficiënte en doeltreffende

manier voor moeten zorgen dat er geen illegale verwijderingen van afvalstoffen kunnen zijn en dat ze daarvoor de nodige maatregelen moeten nemen, met inbegrip van een sanctieapparaat. Dat wil zeggen dat wij, als we afstappen van een algemene gewestelijke regeling en die overlaten aan de gemeenten, 308 gemeentelijke reglementen zullen moeten aanmelden bij de Europese Commissie. Als sommige daarvan ontbreken, wordt het probleem nog groter.

Wij hadden op initiatief van de commissievoorzitter ook contact met het kabinet van minister Keulen, met het oog op een Vlaamse oplossing voor het probleem. Dat antwoordde dat wij artikel 119bis van de Gemeentewet niet bij decreet kunnen wijzigen. Daarop schreven wij een brief aan de federale minister van Binnenlandse Zaken, die wel bevoegd is. Hij bevestigde de ontvangst en deelde mee onze zorg te delen en het probleem te zullen bekijken. Ik hoop de oplossing tegen volgende week te kunnen meedelen aan de commissie. We gaan deze week ook nog uitspitten hoe de andere gewesten het probleem hebben opgelost.

**De heer Koen Van Heddeghem:** In ons voorstel van amendement blijven de wettelijke toepassingen van het milieuhandhavingsdecreet nog altijd mogelijk, als gemeenten niets geregeld hebben in hun eigen reglement. Dan valt men dus terug op de bestaande wetgeving, er is geen vacuüm.

Wat de minnelijke schikking betreft, is de procedure voor de gemeentelijke administratieve sancties thans niet loodzwaar, maar we moeten ervoor opletten dat ze dat niet wordt.

Wat de overgangperiode betreft, benadruk ik dat er thans nog geen vacuüm is. Men kan nog altijd strafbaar stellen op grond van het Afvalstoffendecreet. Ik ben ervan overtuigd dat er een aantal wettelijk oplossingen bestaan voor de overgangperiode zonder dat er een vacuüm is.

**De heer Bart Martens:** U zegt dat er voorlopig geen vacuüm is, maar uit het arrest van de Antwerpse Politie rechtbank blijkt het tegendeel. Als dat een precedent wordt, ziet iedereen die nu in beroep gaat tegen een gemeentelijke administratieve sanctie voor sluikestorten, die vernietigd. De toepassing is op dit moment immers illegaal.

Ik denk niet dat we 308 reglementen nodig hebben, die we allemaal bij de Europese Commissie moeten

gaan aanmelden. Het amendement van de VVSG voorziet wel degelijk in de opvangbepaling dat sluikestorten in gemeenten die daar geen gemeentelijke administratieve sanctie voor regelden, een misdrijf of inbreuk blijft. Slechts de gedragingen waarvoor gemeentelijke administratieve sancties van toepassing zijn, worden niet langer als zodanig gezien. We geven dus wel degelijk invulling aan de kaderrichtlijn.

**De heer Kurt Deketelaere:** Er is één probleem met die bepaling. Aangezien het gaat om strafrecht, moeten we er zeker van zijn dat de gelijkheid wordt gerespecteerd, evenals de legaliteit. De huidige formulering van het amendement brengt beide in het gedrang. We kunnen niet toestaan dat een bepaald feit in de ene gemeente een misdrijf is voor de rechtsonderhorigen en in de andere niet, want dan is er geen gelijke behandeling over het grondgebied heen. Wij willen daarom, samen met VVSG, de komende dagen zoeken naar een herformulering.

**De heer Patrick Lachaert,** voorzitter: Ik wijs erop dat het hier wel over niets meer gaat dan het achterlaten van afval. Verder is er het probleem dat de ideale oplossing, met name de aanpassing van de Gemeentewet, nog een hele tijd kan duren. In afwachting is een snellere oplossing nodig.

**De heer Koen Van Heddeghem:** Wat het illegale karakter van de gemeentelijke reglementen betreft, is het zo dat gemeenten zoeken naar een creatieve formulering. Ik ben er dan ook niet van overtuigd dat alle huidige reglementen onwettelijk zijn.

Ik wijs er nogmaals op dat het probleem moeilijk in de federale wetgeving kan opgelost worden. De toestand is verschillend geregeld in de drie gewesten, het lijkt me vanuit legistisch oogpunt niet aangewezen om in een federale wetgeving te verwijzen naar de verschillende regelingen in de drie gewesten.

*De verslaggevers,*

Joke SCHAUVLIEGE  
Marleen  
VAN DEN EYNDE

*De voorzitter,*

Patrick LACHAERT