

DWTC, HL/DD/016 (1997 – 2001)

Law & Economics of the Choice of Environmental Policy Instruments

Taak B.1., luik a

**Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium :
de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context.**

**Randvoorwaarden ingevolge de bevoegdheidsverdeling
Staat - Gewesten.**

C.M. Billiet

K.U.Leuven,

Faculteit Rechtsgeleerdheid - Instituut voor Administratief Recht

&

C.E.S. - Werkgroep Energie, milieu en transport

Januari 2000

INHOUD

INLEIDEND

- A. Taak B1 : opzet, methodologie en realisatie
- B. Achtergrondgegevens

DEEL I. DE BEVOEGDHEIDSVERDELING EN HET NORMSTELLINGSINSTRUMENTARIUM

- A. De onderzoekspolen : het normstellingsinstrumentarium en de bevoegdheidsverdeling
- B. Methodologie
- C. Onderzoeksresultaten

DEEL II. DE BEVOEGDHEIDSVERDELING EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

- A. De onderzoekspolen : het sanctie-instrumentarium en de bevoegdheidsverdeling
- B. Methodologie
- C. Onderzoeksresultaten

DEEL III. BESLUITEN EN RICHTLIJNEN

BIJLAGEN

I. De bevoegdheidsverdeling inzake het milieubeleid

- A. Algemeen. De impliciete bevoegdheden
- B. Normstelling. De bevoegdheidsverdelingen inzake leefmilieu & waterbeleid en de eigen fiscaliteit
- C. Normsanctionering. De bevoegdheidsverdeling inzake strafbaar stellen en straffen

II. De bevoegdheidsverdeling toegelicht door het Arbitragehof

- A. Chronologisch overzicht van de verwerkte arresten
- B. Analytisch rechtspraakoverzicht

III. Selectieve literatuurlijst

INLEIDEND

A. Taak B1 : opzet, methodologie en realisatie

1. Het voorliggende rapport (rapport B1.a) is het derde rapport dat tot stand komt in het kader van het onderzoeksproject *Law & Economics of the Choice of Environmental Policy Instruments*. Het eerste rapport kwam tot stand in de lente van 1998 : BILLIET, C., PROOST, S. en ROUSSEAU, S., *De juridische analyse van het milieubeleidsinstrumentarium als input voor een economisch conceptueel model*, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid en Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen, 1998, 52 p. + bijlagen (rapport A2). Het tweede rapport dateert van einde 1998 : BILLIET, C.M., MOERYNCK, P. en SANCY, M. (ed.), *Het instrumentarium van de Belgische milieuwetgevers. Omschrijving en historiek*, K.U.Leuven – Faculteit Rechtsgeleerdheid en Fondation Universitaire Luxembourgeoise, 1998, 78 p. + 121 p. + 47 p. (rapport A1) (voortaan « *Het instrumentarium (1998)* »).

2. Dit rapport maakt deel uit van een reeds van vier rapporten die allen eenzelfde betrachting hebben. Deze is kennis te verwerven omtrent *randvoorwaarden* die *de beschikbaarheid*, *de vormgeving* en *de bruikbaarheid* van het normstellingsinstrumentarium en het sanctie-instrumentarium van het milieubeleid nader bepalen. Meer bepaald wordt gedacht aan randvoorwaarden die voortvloeien uit de *algemene juridische context* waarin het milieubeleid tot ontwikkeling komt *en die zich opdringen aan de federale en gewestelijke milieuwetgevers*. Dergelijke randvoorwaarden liggen ingebed in de Grondwet en in de supranationale rechtscontext. Voor wat betreft de Grondwet zijn er twee luiken onderzocht: de bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten (voorliggend rapport) en de draagwijdte van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod zoals deze is ontwikkeld door het Arbitragehof (rapport B1.b) . Voor wat betreft de supranationale context, is een onderzoek verricht naar randvoorwaarden voortvloeiend uit de mensenrechtenverdragen (rapport B1.c) en uit de basisverdragen inzake de Europese gemeenschap (rapport B1.d).

Bij elk van deze rapporten is het de idee de analyse concreet toe te spitsen naar de verschillende normstellings- en sanctie-instrumenten toe. Voor wat betreft het detail van dit instrumentarium is in belangrijke mate voortgebouwd op het hogervermelde rapport A1 van einde 1998.

Het hoeft gezegd dat *deze invalshoek specifiek* is. Zo b.v. vormt de bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten een juridisch-wetenschappelijk leerstuk dat, de logica van de staatsvorming getrouw, is uitgebouwd omheen de afgrenzing van de bevoegdheidspakketten leefmilieu en waterbeleid. Het bevoegdheidsrechtelijke statuut van de beleidsinstrumenten als dusdanig krijgt er amper de aandacht. Wegens de specificiteit van de invalshoek is de onderzoeksinspanning die achter de vier B1 - rapporten schuilt dan ook een *kennisverleggende dimensie* eigen

Het onderzoeksproject is een onderzoeksproject *recht en economie*.

De opdracht van het economische deelteam is de uitwerking van een economisch conceptueel model dat het mogelijk moet maken om voor elk normstellingsinstrument de reguleringsketen¹ te modelleren, combinatie met verschillende mogelijke sanctie-instrumenten inclusief.

De B1 - rapporten vormen een onmiddellijke aanloop tot de uitwerking van het zogenaamde « kookboek » (rapport B3). Dit rapport, dat herfst 2000 zal gerealiseerd zijn, is zoals de B1 - rapporten een realisatie van het juridische deelteam. Het moet het profiel uitschetsen van *elk normstellingsinstrument en elk sanctie-instrument als input voor het economisch model*, onderlinge combineerbaarheid in de reguleringsketen inbegrepen. Het is m.a.w. zo dat de studie van het instrumentarium door de juristen de input moet aanleveren voor het economisch model.

Dit gegeven heeft ook de uitwerking van de B1 - rapporten reeds gedomineerd. De rapporten zijn uitgeschreven naar de noden van het economische deelteam toe.

Omdat de onderzoeksgegevens de werking van het economisch deelteam ten dienste moeten staan, is een eerste redactie van het voorliggende rapport besproken met dit deelteam (S. PROOST en S. ROUSSEAU). De bespreking heeft de focus in de weergave van de onderzoeksbevindingen bevestigd.

3. De informatie werd afgesloten per 31 december 1999. Zo met name strekt de informatie inzake de wetgeving en inzake de rechtspraak van het Arbitragehof tot en met het Belgisch Staatsblad van 31 december 1999.

¹ Begrip reguleringsketen: zie randnr. 4 *infra*.

B. Achtergrondgegevens

4. De uitwerking van het economisch model door het economische deelteam en de aansluitende studie van het instrumentarium van de milieuwetgever door het juridische deelteam zijn geschoeid op lijst van de zogenaamde reguleringsketen, een analytisch kader ontleend aan het doctoraal onderzoek van C.M. Billiet ²:

- Fase 1. Normstelling

a. Informatie

b. Realisatie

- Fase 2. Normtoepassing

a. Informatie

b. Realisatie

- Fase 3. Normhandhaving

Fase 3.1. Toezicht

a. Informatie

b. Realisatie

Fase 3.2. Normsanctionering

a. Informatie

b. Realisatie

Fase 3.3. Dwanguitvoering van de sanctie

a. Informatie

b. Realisatie

In dit rapport is de bevoegdheidsverdeling geanalyseerd voor wat betreft haar impact op het *normstellingsinstrumentarium (fase 1)* en het *sanctie-instrumentarium (fase 3.2.)*.

5. Voor wat betreft de Belgische staatsvorming worden ten behoeve van het economische deelteam een paar basisgegevens in herinnering gebracht.

- België evolueerde tussen 1970 en nu *in een centrifugaal proces* van een unitaire naar een federale staat. De staatsvorming heeft tot op heden vier fasen meegemaakt : 1970, 1980, 1988-1989 en 1993.

Voor wat betreft het milieubeleid neemt de unitaire periode een einde bij het begin van de gewestvorming, *anno 1980*. Sedert 1980 zijn het Vlaamse en het Waalse gewest een realiteit. Bij de hervorming van 1988-1989 kwam het Brusselse Hoofdstedelijke gewest tot stand.

- De omvorming van een unitaire naar een federale staat impliceert noodzakelijk een herschikking van de bevoegdheden. De principes die deze herschikking *in het Belgische federale model tot op vandaag* beheersen, zijn de volgende:
 - federale staat en gefedereerde entiteiten hebben *exclusieve* bevoegdheden ;
 - de *gefedereerde entiteiten* beschikken uitsluitend over *toegewezen bevoegdheden* ; de *residuaire bevoegdheid* komt de *federale Staat* toe ;
 - de *federale Staat* beschikt niet enkel over de residuaire bevoegdheid maar *ook* over zogenaamde *voorbehouden bevoegdheden*, bevoegdheden die in een bepaling van de Grondwet of van een bijzondere meerderheidswet *uitdrukkelijk* aan de federale wetgever zijn voorbehouden.³

- De toewijzing van bevoegdheden aan de gefedereerde entiteiten heeft de vorm aangenomen van een toewijzing van zogenaamde beleidspakketten, beleidsmateries die op een min tot meer homogene wijze worden afgebakend en overgeheveld van de federale Staat naar de gemeenschappen of gewesten. De bevoegdheidspakketten toegewezen aan de gewesten raken allen van ver of nabij aan de noemer « economie ». Het gaat o.m. om de ruimtelijke ordening, de landinrichting en het natuur-behoud, de huisvesting, het economisch beleid, het energiebeleid, ..., *en het leefmilieu en het waterbeleid*.

- De bepalingen die de gewesten bevoegdheid toekennen inzake het milieubeleid zijn vervat in het artikel 6 § 1 van de B.W.H.I. (Bijzondere wet tot hervorming van de instellingen). Deze wet is in een eerste redactie uitgevaardigd in 1980 en werd gewijzigd in 1988 en 1993. *De redactie na de wijziging van 1993 is de thans geldende redactie. Het is deze redactie waaraan de onderzoeksbevindingen in dit rapport worden getoetst.*⁴

Thans is de bevoegdheid inzake de leefmilieu in hoofdorde een gewestelijke bevoegdheid. De federale Staat behoudt evenwel een paar belangrijke bevoegdheden zoals het vaststellen van productnormen en de bescherming tegen ioniserende stralingen, m.i.v. de problematiek van de radioactieve afval.

² Zie meer uitgebreid BILLIET, C.M., "Inleidend", in *Het instrumentarium (1998)*, randnrs. 5 – 7.

³ Artikel 35 Grondwet voorziet de omkering van deze basisprincipes: de federale Staat zou enkel beschikken over toegewezen bevoegdheden en een residuaire bevoegdheid zou komen te berusten bij gewesten enerzijds en gemeenschappen anderzijds. De inwerkingtreding van deze bepaling is afhankelijk gemaakt van diverse voorwaarden. *Voorlopig* heeft het artikel vnl. een politieke draagwijdte – zie o.m. PEETERS, P., "Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten", in ALEN, A. en SUTENS, L.P. (ed.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1993 (25) 29, nr. 3.

⁴ Bevoegdheidsverdelende teksten: zie Bijlage I .

Waar in het vervolg van dit rapport sprake is van "de B.W.H.I.", zonder meer, betreft de verwijzing de thans geldende redactie. Wanneer de context het vergt, kan er sprake zijn van de versie van 1980 ("B.W.H.I. 1980") per contrast met de versie van 1980 na wijziging in 1988 ("B.W.H.I. 1988") en met de versie van 1980 na wijziging in 1988 en / of 1993 ("B.W.H.I. 1993").

Vanuit de invalshoek van de reguleringsketen moet worden opgemerkt dat inzake de *handhavingsfase* een *aparte bevoegdheidstoewijzing* bestaat (artikel 11 B.W.H.I.). Het *basisprincipe* ervan is dat *indien* een gewest *materieel bevoegd* is, het *ook bevoegd* is tot het *strafbaar stellen* van en *bepalen van de straffen* voor de inbreuken op de normen die het in het kader van zijn materiële bevoegdheid heeft uitgevaardigd. Het is m.a.w. zo dat de bevoegdheid tot het strafbaar stellen en bepalen van de straffen *accessoir* is *bij* de normatieve bevoegdheid. Een *bijkomend principe* is de betrachting van *enige eenheid in het straffenassortiment* dat in het gefedereerde België kan bestaan : de gefedereerde entiteiten moeten zich houden aan de straffen die in het (federale) Boek I. Strafwetboek zijn opgenomen. Op deze regel zijn uitzonderingen mogelijk mits het doorlopen van een procedure die als omslachtig en dus niet vlot werkbaar kan worden bestempeld.⁵

- Naast de bevoegdheidsverdelende bepaling inzake leefmilieu vervat in artikel 6 § 1 B.W.H.I. is er één andere bevoegdheid die belangrijk is voor het leefmilieubeleid : de eigen fiscale bevoegdheid van de federale Staat en de gefedereerde entiteiten op grond van artikel 170 § 1 en 170 § 2 Grondwet. Deze fiscale bevoegdheid maakt het mogelijk om milieubelastingen (emissiebelastingen, « groene » productbelastingen of ecotaksen, ...) uit te vaardigen. De bevoegdheid staat *los van de materiële bevoegdheden op grond van de B.W.H.I.. Zo kan met name de federale staat, in weerwil van de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu, milieubelastingen uitvaardigen.* Zij heeft dit b.v. gedaan inzake ecotaksen. Wel is er een *gentlemens's agreement* dat emissieheffingen inzake water en afval hoe dan ook tot de gewestelijke beleids sfeer behoren.⁶
- Het *Arbitragehof* werd geïnstalleerd per 1 oktober 1984. Thans heeft het o.m. als taak te waken over de overeenstemming van de wetten, decreten en ordonnanties met de bevoegdheidsverdeling. In het zogenaamde bevoegdheidscontentieux van het Hof gaat veel aandacht naar de (verduidelijking van de) precieze afbakening van de toegewezen bevoegdheden. Andere aandachtspunten zijn :
 - de mogelijkheid om via impliciete bevoegdheden het *bevoegdheidsdomein* van een *andere* wetgever te betreden en zo de scherpe kantjes af te ronden van de exclusiviteit van de bevoegdheden ;
 - de beginselen die de *uitoefening* van *eigen* bevoegdheden beheersen zoals met name de proportionaliteit en het respect van de globale staatsopvatting, inzonderheid de Belgische economische en monetaire unie (E.M.U.) die o.m. een vrij verkeer van goederen, diensten en personen impliceert.

⁵ O.m. VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, p. 830, nr. 6

⁶ Artikel 2 wet 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid - zie *infra*, Bijlage I., p. 31 en 33 – 35. Juridische draagwijdte: o.m. VAN ORSHOVEN, P., “De fiscale aspecten van de vierde Staatshervorming”, in ALEN, A. en SUETENS, L.P. (ed.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1993, (105) nr. 36.

Het Arbitragehof velt *arresten* in antwoord op beroepen tot vernietiging en arresten in antwoord op prejudiciële vragen. Arresten waarin een beroep tot vernietiging wordt ingewilligd, hebben gezag van gewijsde *erga omnes* vanaf hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Arresten in antwoord op prejudiciële vragen doen bij vaststelling van een schending van de bevoegdheidsverdeling een nieuwe termijn ingaan voor een beroep tot vernietiging.

In het spanningsveld tussen Grondwet en maatschappelijke werkelijkheid is het Arbitragehof zeer concreet de belangrijkste « duider » van de Grondwet : het Hof bezit ter zake *de macht van het laatste woord*.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, speelt ook een rol in de duiding van de Grondwet. Dit administratieve college spreekt zich uit in *adviezen* omtrent de *legislatieve kwaliteit* van o.m. ontwerpen van wetten, decreten, ordonnanties en reglementaire besluiten. Zo behandelt het ook de verenigbaarheid van deze ontwerpen met de bevoegdheidsverdeling. De adviezen, die worden uitgebracht *voorafgaandelijk* aan de beslissing omtrent het wetgevingsinitiatief door de bevoegde wetgever, zijn *niet bindend*. Per contrast met het laatste woord uitgebracht door het Arbitragehof, is het advies van de afdeling Wetgeving *een eerste stem*.

DEEL I.
DE BEVOEGDHEIDSVERDELING EN HET NORMSTELLINGSINSTRUMENTARIUM

A. De onderzoekspolen : normstellingsinstrumentarium en bevoegdheidsverdeling

1. Het normstellingsinstrumentarium

6. Het *normstellingsinstrumentarium* dat bij het onderzoek is betrokken, is het volgende :

- Commercialisatienormen
- Documentatieplichten
- *Dossierbelastingen*
- *Emissiebelastingen*
- Emissienormen
- Erkenningsstelsels
- Immissienormen
- *Gebruiksnormen*
- Inplantingsnormen
- *Installatie- en bedrijfsnormen*
- In- en uitvoernormen
- Kennisgevingsplichten
- Keurings- en nazichtplichten
- Machtigende meldingsplichten
- Milieukwaliteitsnormen
- Milieusubsidies
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten
- *Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen*
- Objectieve aansprakelijkheden
- Ontwerp- en bouwnormen
- *Productbelastingen (« ecotaksen »)*
- Productgoedkeuringsstelsels
- Projectgoedkeuringsstelsels
- *Productieverboden en -beperkingen*
- Terugnameplichten
- Toezichtsplichten
- Veiligheidsafstanden
- *Veiligheids- en noodplichten*
- Verkoop- en leveringsnormen

- Vergunningsstelsels
- *Vervoernormen*
- *Vervuilingsverboden*
- *Verwijderings- en saneringsplichten*
- Waarborgplichten
- Zorgplichten

Dit instrumentarium is grotendeels datgene wat in het rapport A1 naar voren werd gebracht ⁷. Verschilpunten zijn cursief gedrukt. De opsplitsing van milieubelastingen in dossierbelastingen, emissiebelastingen en productbelastingen (« ecotaksen ») vertolkt op juistere wijze de wetgevende praktijk. De overige wijzigingen zijn ingegeven door een evolutie van kennis en inzichten.

2. De bevoegdheidsverdeling

7. De *bevoegdheidsverdeling* die ter onderzoek staat is *de thans geldende bevoegdheidsverdeling* met relevantie voor het milieubeleid. Concreet zijn de betrokken bepalingen *voornamelijk* 6 § 1, II, B.W.H.I. 1993 (bevoegdheidstoewijzing inzake « het leefmilieu en het waterbeleid »), artikel 11 B.W.H.I. 1993 (bevoegdheidstoewijzing inzake strafbaar stellen en het bepalen van straffen), en artikel 170 § 1 en § 2 Grondwet (eigen fiscale bevoegdheid federale Staat en o.m. gewesten). ⁸ Het huidige artikel 6 § 1 en artikel 11 B.W.H.I. 1993 zijn *in werking getreden op 30 juli 1993* ⁹.

De bevoegdheidsverdelingen van 1980 en 1988-1989 zijn bij het onderzoek betrokken voor een beter begrip van de huidige regeling.

B. Methodologie

8. De uitdaging bij het realiseren van dit rapport was tweevoudig:
- een vertaling van de bevoegdheidsverdeling inzake milieubeleid naar het bovenstaande normstellingsinstrumentarium toe;
 - een vertaling in termen die relevant zijn voor het economisch conceptueel model.

⁷ BILLIET, C.M., “Het milieubeleidsinstrumentarium van de Belgische wetgevers: voorlopige omschrijving, in *Het instrumentarium (1998)*, 14 – 27, inzonderheid 15 – 16 en 16 – 22.

⁸ Zie Bijlage I. *infra*, p. 30 – 35.

⁹ Artikel 128 bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (*B.S.*, 20 juli 1993).

Volledigheidshalve: de gewestelijke bevoegdheid aangaande de invoer en uitvoer van afvalstoffen trad pas in werking op 7 mei 1994 – *ibid.*.

Zoals hogerop aangegeven is de bevoegdheidsverdeling opgevat in termen van bevoegdheidsdomeinen, *niet* in termen van instrumenten die de beleidsvoering in een gegeven domein ten dienste staan. Slechts uitzonderlijk verwijst de bevoegdheidsverdeling uitdrukkelijk naar instrumenten. Dit is het geval van de huidige bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu waar zij een voorbehouden federale bevoegdheid inzake “productnormen” bepaalt.

Het economisch conceptueel model wil het mogelijk maken om voor elk normstellingsinstrument de reguleringsketen te modelleren, mét mogelijkheid tot het inbrengen van de verschillende sanctie-instrumenten die combineerbaar zijn met het normstellingsinstrument onder beschouwing. De idee is door de werking van het model een realiteitsgetrouw inzicht te verwerven in *de kost-effectiviteit* van het normstellingsinstrument.

9. Mede in het licht van discussies met het economische deelteam hebben wij *drie problemen* geïdentificeerd waarop de bevoegdheidsverdeling zou worden onderzocht.

- Probleem 1 - Beschikbaarheid / onbeschikbaarheid

Het onderzoek wil een economisch model ontwikkelen dat het mogelijk moet maken om voor elk normstellingsinstrument de optimale reguleringsketen te bepalen.

Een eerste problematisch facet van de bevoegdheidsverdeling leek ons te kunnen zijn, dat zij een milieuwetgever *sommige instrumenten zou ontzeggen*. De bevoegdheidsverdeling werd dus onderzocht in het licht van de vraag of een milieuwetgever binnen zijn bevoegdheidsdomein een beroep kan doen op alle geïdentificeerde en hogerop vermelde normstellingsinstrumenten dan wel of er sommige zijn die buiten zijn bevoegdheid liggen.

- Probleem 2 – Zekerheid / onzekerheid

Onzekerheid is een economisch kostfactor. Indien een milieuwetgever geen volledige zekerheid heeft over zijn bevoegdheid om een normstellingsinstrument te benutten, of een bepaalde variant ervan te benutten, is dit o.i. dan ook een gegeven dat van aard is om de effectiviteit van de reguleringsketen te schaden. Hierom werd de geldende bevoegdheidsverdeling gescreend op onduidelijkheden en onzekerheden inzake de bevoegdheid van de milieuwetgevers om elk van de geïdentificeerde normstellingsinstrumenten in te zetten.

- Probleem 3 – Functionaliteit / dysfunctionaliteit

Dysfunctionaliteit is ook een economische kostfactor. Het is denkbaar dat de bevoegdheidsverdeling meebrengt dat een normstellingsinstrument op minder werkbare wijze kan worden ingezet

dan ten tijde van de unitaire staat. Deze verminderde functionaliteit kan o.i. het gevolg zijn van twee probleemsituaties. De eerste probleemsituatie is dat het instrument, uit aard van wat het is en doet, steeds of in bepaalde toepassingen *klem zit tussen een exclusief federale en een exclusief gewestelijke bevoegdheid*. De tweede probleemsituatie is dat het instrument, uit aard van wat het is en doet, steeds of in bepaalde toepassingen *klemt met beginselen die de bevoegdheidsuitoefening beheersen* (proportionaliteit, eerbied voor de EMU, ...).¹⁰

Met deze drie problemen voor ogen werd het onderzoek in *drie stappen* gevoerd.

10. *In eerste orde* werd een grondig onderzoek verricht van de rechtspraak van het Arbitragehof. Het onderzoek gebeurde in de teksten van de arresten zelf.¹¹
- De rechtspraak werd onderzocht van het eerste arrest ooit gevelde tot het laatst gepubliceerde in het Staatsblad van 1999. De oudere rechtspraak was om twee redenen nuttig voor de duiding van de huidige bevoegdheidsregeling. *Vooreerst* zijn sommige standpunten ingenomen i.v.m. de bevoegdheidsregelingen van 1980 en 1988-1989 perfect overdraagbaar naar de huidige bevoegdheidsregeling. Zo b.v. is het standpunt dat de bevoegdheid inzake een bepaalde beleidsmaterie de bevoegdheid omvat tot het instellen van een ter zake dienend vergunningsstelsel volkomen overdraagbaar van 1985 naar 2000¹². *Vervolgens* verschaffen bepaalde oudere uitspraken een beter inzicht in de rationale en specificiteit van uitspraken die de huidige bevoegdheidsverdeling betreffen. Zo geven oudere omschrijvingen van wat productnormen zijn een juister inzicht in de specificiteit van de thans door het Hof gehanteerde omschrijving van productnormen¹³.
 - Niet enkel de rechtspraak inzake de milieubevoegdheden en de eigen fiscale bevoegdheid van de federale Staat en de gewesten werd onderzocht. Ook de rechtspraak inzake andere beleidsdomeinen werd geanalyseerd. Het is immers duidelijk dat verschillende normstellingsinstrumenten die in het milieubeleid worden benut ook in andere bevoegdheidsdomeinen worden ingezet en dat de discussies die zij in die andere beleidscontext hebben veroorzaakt leerrijk kunnen zijn. Zo b.v. zijn erkenningsplichten en subsidieregelingen geenszins eigen aan het milieubeleid en kunnen de bevoegdheidsrechtelijke standpunten van het Arbitragehof waartoe zij aanleiding hebben gegeven in andere domeinen bruikbaar zijn voor het domein van het milieubeleid¹⁴.

Bij de analyse van het bevoegdheidscontentieux werd *per normstellingsinstrument* het volgende nagegaan.

¹⁰ Zie randnr. 5, p. 8.

¹¹ Zie Bijlage II. .

¹² Zie Arbitragehof nrs. 47/88, 50/88, 54/88 en 18/89, allen inzake B.W.H.I. 1980.

¹³ Arbitragehof nrs. 47/88 en 55/88 (B.W.H.I. 1980) *versus* Arbitragehof nrs. 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 en 10/95 (B.W.H.I. 1993).

¹⁴ Zie b.v. Arbitragehof nr. 67/88 betreffende het Decreet van de Franse Gemeenschap van 14 mei 1987 betreffende de erkenning van en de toelagen aan personen en diensten belast met de begeleiding van maatregelen voor de jeugdbescherming.

- Aanwezigheid of afwezigheid in de rechtspraak

Per instrument werd nagegaan of het wel of niet aan bod komt in één of meer arresten van het Arbitragehof. Hierbij werd waar nodig, met de wetsbepaling in de hand, het instrument geherkwalificeerd naar de eigen begrippenlijst toe. Zo b.v. is een meldingsplicht, na nazicht van de betrokken bepaling, geherkwalificeerd als een kennisgevingsplicht¹⁵.

- Aanwezigheid of afwezigheid van één van de drie hogervermelde problemen.

Het is niet omdat een instrument ter sprake staat in een zaak dat het blijkt een probleem te stellen *qua* beschikbaarheid (probleem 1), duidelijkheid (probleem 2) of werkbaarheid (probleem 3).

Een instrument kan *terloops* vermeld worden, b.v. *in een verduidelijking van een andere bepaling* die de eigenlijke bepaling is waarover het beroep tot venietiging of de prejudiciële vraag handelt. Zo b.v. is er sprake geweest van milieukwaliteitsnormen in een arrest dat moest uitmaken of een vergunningsplicht viel onder een gewestelijke bevoegdheidsbeperking inzake “algemene en sectorale normen”. In deze zaak stond de bevoegdheid inzake de milieukwaliteitsnormen zelf echter niet ter sprake. Wel werd met gebruik van o.m. deze categorie normen inzicht gegeven in de draagwijdte van de bewoordingen “algemene en sectorale normen”.¹⁶

- Bij aanwezigheid van één van de drie voornoemde problemen: welk probleem?
- Wat was het oordeel van het Arbitragehof? Besloot het al of niet tot schending van de bevoegdheidsverdeling?

11. *In een tweede etappe* werden de onderzoeksbevindingen die bleken uit de analyse van het bevoegdheidscontentieux van het Arbitragehof aangevuld met gegevens uit de legisprudentie van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Hiertoe werd een beroep gedaan op de absoluut merkwaardige studie van VELAERS: VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p. (voortaan “VELAERS (1999)”). Deze studie biedt *de eerste systematische analyse* van de wetgevingsadviezen van de Raad van State. Zij is toegespitst op de standpunten van de afdeling Wetgeving inzake de Grondwet en de bevoegdheidsverdeling, huidige teksten. De voorgaande redacties van Grondwet en bevoegdheidsverdeling komen aan bod als vergelijkingspunt. Het onderzoek verwerkt de wetgevingsadviezen die werden gepubliceerd als bijvoegsel bij de ontwerpen en voorstellen van wet, decreet en ordonnantie die in de diverse parlementen werden behandeld.¹⁷

¹⁵ Arbitragehof nr. 51/88.

¹⁶ Arbitragehof nr. 47/88.

¹⁷ VELAERS (1999), 9 – 13, inzonderheid de nrs. 7 – 8.

Waar uit de legisprudentie behandeld in VELAERS (1999) verschilpunten bleken met de standpunten van het Arbitragehof, werd het onderzoek uitgediept. De uitdieping gebeurde aan de hand van een studie van de tekst zelf van de adviezen¹⁸ en eventuele literatuur¹⁹.

De facto bleken de verschilpunten tussen de standpunten van het Arbitragehof en de afdeling Wetgeving van de Raad van State vooral relevant te zijn voor een opmeting van het voorkomen van probleem 2, de duidelijkheid of onduidelijkheid inzake de bevoegdheidsrechtelijke status van een instrument²⁰.

12. In een derde stap werd het geheel van de gegevens en bevindingen verwerkt, geïntegreerd en gewogen naar de geldende bevoegdheidsverdeling toe. Hierbij werd per normstellingsinstrument bepaald:
- of het instrument ter beschikking staat van zowel *de federale als de gewestelijke* milieuwetgever (F/G) (probleem 1);
 - of er *volkomen zekerheid* bestaat omtrent de bevoegdheid tot het gebruik van het instrument (probleem 2);
 - of de inzet van het instrument op optimale wijze kan gebeuren dan wel in mindere tot meerdere mate lijdt onder een *dysfunctionaliteit* (probleem 3) en
 - of het bevoegdheidscontentieux (Arbitragehof) en de legisprudentie van de afdeling Wetgeving blijken geven van *enige maatschappelijke spanning* omheen het gebruik van het instrument.

Het bestaan van maatschappelijke spanning omtrent een instrument hebben wij b.v. afgeleid uit het voorkomen van betwistingen omtrent het bevoegdheidsrechtelijke statuut van een instrument die in de beslechting van de desbetreffende zaken door het Arbitragehof worden omzeild. *Op zichzelf beschouwd* stelt een dergelijke spanning geen probleem. Wanneer zij zich voordoet in combinatie met onzekerheid of dysfunctionaliteit van het bevoegdheidsrechtelijke statuut wijst zij o.i. wel op een maatschappelijke nood tot het dagen van zekerheid en functionaliteit.

De resultaten van deze derde etappe zijn te vinden in de navolgende synthesesetabel en de bijhorende commentaar.

¹⁸ Zo b.v., inzake de verzamelgroep der productnormen, het advies van de afdeling Wetgeving bij de Wet 1998 Productnormen – Wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, *Parl. St.*, Kamer, 1997 – 98, nr. 1673/1, 50 – 66.

¹⁹ Zo eveneens inzake productnormen, DE SADELEER, N., “La répartition des compétences en matière d’environnement: les apports de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale pour l’Etat”, in BRONDERS, B., DE SADELEER, N., ERGEC, R. en VAN ORSHOVEN, P. (ed.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Diegem Kluwer Rechtswetenschappen België, Story – Scientia Service, 1994, 11 – 24.

²⁰ Randnr. 9 hogerop.

C. Onderzoeksresultaten

13. De onderzoeksresultaten - synthesesetabel:

Normcategorie	A	B	C	D
<u>- Commercialisatienormen</u>	<u>F</u>	<u>0</u>	<u>+</u>	<u>0</u>
- Documentatieplichten	F/G	0	0	0
- Dossierbelastingen	F/G	0	0	0
<u>- Emissiebelastingen</u>	<u>(F/G)</u>	<u>0</u>	<u>+</u>	<u>+</u>
- Emissienormen	F/G	0	0	0
- Erkenningsstelsels	F/G	0	0	+
- Immissienormen	F/G	0	0	0
<u>- Gebruiksnormen</u>	<u>G</u>	<u>0</u>	<u>+</u>	<u>0</u>
- Inplantingsnormen	F/G	0	0	0
- Installatie- en bedrijfsnormen	F/G	0	0	0
- In- en uitvoernormen	F/G	0	0	0
- Kennisgevingsplichten	F/G	0	0	0
- Keurings- en nazichtplichten	F/G	0	0	0
- Machtigende meldingsplichten	F/G	0	0	0
<u>- Milieukwaliteitsnormen</u>	<u>(F/G)</u>	<u>+</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
- Milieusubsidies	F/G	0	0	0
<u>- Normen betreffende de samen-</u>	<u>F</u>	<u>0</u>	<u>+</u>	<u>0</u>
<u>stelling of constructie en andere</u>				
<u>technische kenmerken van pro-</u>				
<u>ducten</u>				
<u>- Normen betreffende de samen-</u>	<u>F</u>	<u>0</u>	<u>+</u>	<u>0</u>
<u>stelling of constructie en andere</u>				
<u>technische kenmerken van verpak-</u>				
<u>kingen</u>				
<u>- Objectieve aansprakelijkheden</u>	<u>F/G</u>	<u>+</u>	<u>0</u>	<u>+</u>
- Ontwerp- en bouwnormen	F/G	0	0	0
<u>- Productbelastingen</u>	<u>(F)</u>	<u>+</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
<u>- Productieverboden en</u>	<u>(F/G)</u>	<u>+</u>	<u>0</u>	<u>0</u>
<u>-beperkingen</u>				
<u>- Productgoedkeuringsstelsels</u>	<u>F+G</u>	<u>+</u>	<u>+</u>	<u>0</u>
- Projectgoedkeuringsstelsels	F/G	0	0	0
- Terugnameplichten	F/G	0	0	0
- Toezichtsplichten	F/G	0	0	0

- Veiligheidsafstanden	F/G	0	0	0
- Veiligheids- en noodplichten	F/G	0	0	0
- Verkoop- en leveringsnormen	?	+	+	0
- Vergunningsstelsels	F/G	0	0	0
- Vervoernormen	F/G	0	0	0
- Vervuilingsverboden	F/G	0	0	0
- Verwijderings- en sane- ringsplichten	F/G	0	0	0
- Waarborgplichten	F/G	0	0	0
- Zorgplichten	F/G	0	0	0

- A** Probleem 1 - bevoegde milieuwetgever(s) ; F-ederaal, G-ewestelijk
- B** Probleem 2 - onzekerheid/onduidelijkheid inzake het bevoegdheidsrechtelijk statuut ; volledige zekerheid/duidelijkheid = 0, onvolledige zekerheid/duidelijkheid = +
- C** Probleem 3 – dysfunctionaliteit ; volledige functionaliteit = 0, bestaan van een mate aan dysfunctionaliteit = +
- D** Bijkomend element – maatschappelijke spanning ; afwezig = 0, aanwezig = +
- Onderlijning Probleeminstrumenten

In de kwotering inzake de duidelijkheid van het bevoegdheidsrechtelijke statuut van de instrumenten is *geen rekening gehouden met startonzekerheid*.

De studie van het bevoegdheidscontentieux heeft een duidelijk beeld gegeven van het fenomeen van de *startonzekerheid* : bevoegdheidsrechtelijke bepalingen die *in de eerste tijd na hun inwerkingtreding* aanleiding geven tot vragen. Deze aanvankelijke onzekerheid geeft vrij snel aanleiding tot rechtspraak. Eens het antwoord gegeven is, duikt geen nieuwe casuï stiek op. Een mooi voorbeeld van dit type onduidelijkheid vormt het bevoegdheidsrechtelijk statuut van productbelastingen of ecotaksen. In een reeks zaken die begin 1995 werden behandeld stond het bevoegdheidsrechtelijke statuut van deze milieubelastingen uitgebreid aan de orde. Na een duidelijke stellingname van het Arbitragehof voor een statuut als maatregel gegrond op de eigen fiscale bevoegdheid van de federale Staat (artikel 170 § 1 Grondwet) is deze discussie volkomen uitgedoofd²¹.

De normstellingsinstrumenten waarvan in de rechtspraak van het Arbitragehof geen enkele vermelding (of geen enkel relevante vermelding*) werd gevonden, waren de navolgende :

- inplantingsnormen
- in- en uitvoernormen
- keurings- en nazichtplichten
- machtigende meldingsplichten
- projectgoedkeuringstelsels (*)
- terugnameplichten

²¹ Arbitragehof nrs. 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 en 10/95.

- toezichtsplichten
- veiligheidsafstanden
- veiligheids- en noodplichten.

14. De probleeminstrumenten zijn voornamelijk verbonden aan het milieuproductbeleid :

- Commercialisatienormen	F	0	+	0
- Emissiebelastingen	(F/G)	0	+	+
- Gebruiksnormen	G	0	+	0
- Milieukwaliteitsnormen	(F/G)	+	0	0
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten	F	0	+	0
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen	F	0	+	0
- Objectieve aansprakelijkheden	F/G	+	0	+
- Productbelastingen	(F)	+	0	0
- Productieverboden en -beperkingen	(F/G)	+	0	0
- Productgoedkeuringsstelsels	F+G	+	+	0
- Verkoop- en leveringsnormen	?	+	+	0

DEEL II.
DE BEVOEGDHEIDSVERDELING EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

A. De onderzoekspolen : het sanctie-instrumentarium en de bevoegdheidsverdeling

1. Het sanctie-instrumentarium

15. Het sanctie-instrumentarium dat bestaat in de milieuhygiënische wetgeving die het voorwerp uitmaakt van rapport A 1 (Belgisch Staatsblad tot en met 31 december 1998) ²² is het volgende:

- Bestuurlijke sancties

Rechtontnemende sancties

- Opheffing
- Schorsing
- Wijziging van machtigingsvoorwaarden
- Intrekking

Situatieve sancties

- Regularisatiebevel
- Bestuursdwang
- Noodsancties

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete

- Penale sancties

Hoofdstraffen

- Geldboete
- Vrijheidsberoving

Andere

- Afbraak van onwettige bouwwerken en herstel van de plaats in de vorige toestand
- Bekendmaking van het vonnis door publicatie in de pers en door aanplakking

²² BILLIET, C.M., “Het milieubeleidsinstrumentarium van de Belgische wetgevers: voorlopige omschrijving”, in *Het instrumentarium (1998)* (14) 22 – 25 zoals aangevuld door BILLIET, C.M., “Het milieubeleidsinstrumentarium van de Belgische (unitaire en federale) en de Vlaams wetgevers in historisch perspectief”, *ibid.*, 37 – 48, inzonderheid 43 – 48. Zie ook SANCY, M. en MOERYNCK, P., “Région wallonne et région de Bruxelles – Capitale”, *ibid.*, 75 - 76

- Gebruiksverbod van installaties en toestellen *resp.* inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen
- Verbeurdverklaring

16. Om meer dan één reden werd deze lijst niet hernomen als verdere basis voor het onderzoek.

Een *eerste reden* houdt verband met de opzet van het economisch model in samenhang met de publicatie en inwerkingtreding *medio* 1999 van de wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen²³. Het economisch model kent als acteur *enkel de onderneming*, en de inbouw van het gegeven van verantwoordelijke individuen die strafbaar zouden kunnen zijn voor de strafwet vergt de toevoeging van een bijkomend en specifiek modelsegment. Het is steeds de idee geweest de modelbouw in de mate van het mogelijke én nuttige te doen aanleunen bij de wetgevingspraktijk. Vermits *de wetgeving sedert 1999 de onderneming* als dusdanig als strafbaar erkent en voor deze acteur een apart stel straffen heeft ingevoegd in het Strafwetboek, was het dan ook een evidente keuze om *dit straffen-arsenaal* in de verdere studie *als basis voor het penale sanctie-arsenaal* te laten fungeren. Dit te meer daar het arsenaal in kwestie heel wat meer gevarieerd is dan het gemeenrechtelijke straffenarsenaal dat het individu kan treffen, en aldus ook tegemoet komt aan de wens van o.m. milieubeleidsvoerders en milieujuristen om te kunnen beschikken over een straffenarsenaal dat meer gevarieerd zou zijn dan het klassieke *trio* van vrijheidsberoving, geldboete en verbeurdverklaring.²⁴

Een *tweede reden* wortelt in het inzicht dat een stel penale sancties in het domein van het milieubeleid geen actueel stel sancties vormt indien het naast straffen geen maatregelen bevat, sancties die niet zijn gericht op leedtoevoeging maar op beveiliging of op een correctie van de feitelijke en ongewenste toestand die door of ten gevolge van de inbreuk is ontstaan. Gezien het luik maatregelen in de bestaande wetgeving geen bruikbaar aanknopingspunt vormde, werd onderzoek gepleegd naar een alternatief²⁵. Het uitgangspunt voor dit onderzoek werd gevormd door het stel maatregelen uit de Titel Strafsancties van het Voorontwerp decreet milieubeleid van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest²⁶. Naast kwaliteit komt dit voorstel ook actualiteitswaarde toe: luidens de officiële beleidsnota van de huidige Vlaamse minister bevoegd inzake leefmilieu zal het de

²³ B.S., 22 juni 1999.

Inwerking treding: 2 juli 1999.

²⁴ De wet maakt een onderscheid tussen criminele, correctionele en politiezaken. Voor politiezaken zijn, anders dan voor criminele en correctionele zaken, enkel een geldboete, de bijzondere verbeurdverklaring en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel mogelijk. In het milieuhygiënerecht zijn rechtsinbreuken echter in regel gecalibreerd als wanbedrijven zodat correctionele zaken de norm zijn.

²⁵ Zie ook BILLIET, C. M., MOERYNCK, P. en SANCY, M., "Lignes générales et conclusions", in *Het instrumentarium (1998)*, 78.

²⁶ INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 82 – 86, de artikelen 7.3.4 tot 7.3.20 Titel 3 Strafsancties. Lees ook de desbetreffende toelichting: FAURE, M., *Titel Strafsancties, ibid.*, 745 – 805.

basis vormen voor de hervorming van de penale handhavingsrecht in het Vlaamse gewest ²⁷. De gemaakte keuze sluit zo goed als mogelijk aan bij de uitgangspunt van het onderzoek om waar mogelijk en nuttig te werken met concreet bestaande wetgeving. De voorstellen van de Interuniversitaire commissie werden bijgeschaafd en ontwikkeld op basis van eigen onderzoek ²⁸. Het eigen onderzoek omvatte een rechtsvergelijkende component. Het resultaat was de identificatie en selectie van de maatregelen die hierna in het penale luik het stel maatregelen uitmaken.

Een *derde en laatste reeks wijzigingen* werd ingegeven door *punctuele theoretische inzichten*. Zo o.m. werd de intrekking als rechtontnemende bestuurlijke sanctie geschrapt bij gebrek aan daadwerkelijke praktijkbetekenis en beleidsmatige waarde ^{29, 30}.

17. Het sanctie-instrumentarium waarmee in het onderzoek, inclusief de modelbouw, wordt verdergewerkt is het navolgende.

- Bestuurlijke sancties

Rechtontnemende sancties

- Opheffing
- Schorsing

Situatieve sancties

- Regularisatiebevel
- Bestuursdwang

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete

- Penale sancties

²⁷ Beleidsnota Minister V. DUA, onderdeel regelgeving.

²⁸ Zie BILLIET, C.M., "Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen", in PALLEMAERTS, M. (ed.), *De wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2000, 49 p., *ter perse*. Zie voorts ook BILLIET, C.M., "De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Een paar bedenkingen en standpunten n.a.v. het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1998, 310 – 333.

²⁹ Zie ook BILLIET, C.M., MOERYNCK, P. en SANCY, M., "Lignes générales et conclusions", *Het instrumentarium (1998)*, 78.

³⁰ Zie ook, vnl. voor wat betreft de rechtontnemende bestuurlijke sancties, BILLIET, C.M. "Milieuvergunningen: ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak in het Vlaamse Gewest", in PAQUES, M. (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening: een Europees en intergewestelijk perspectief*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, 94 – 134.

Straffen

- Bekendmaking of verspreiding van de beslissing
- Geldboete
- Ontbinding
- Sluiting van één of meer inrichtingen
- Verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten
- Verbeurdverklaring (artikel 42, 1^o en 2^o Strafwetboek)

Maatregelen

- Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen
- Kennisgeving van de uitspraak
- Ontneming van het wederrechtelijke verkregen vermogensvoordeel (artikel 42, 3^o Strafwetboek)
- Onttrekking aan het verkeer
- Verwijdering van het voorwerp van het misdrijf (zogenaamde teruggave)

2. De bevoegdheidsregeling

18. De bevoegdheidsverdeling in functie waarvan het onderzoek is gebeurd, is de thans geldende bevoegdheidsverdeling. De bevoegdheidsverdelende bepalingen die voor het sanctie-instrumentarium meest relevant zijn, zijn artikel 11 B.W.H.I. (bevoegdheidstoewijzing inzake strafbaar stellen en het bepalen van straffen) en artikel 6 § 1, II, B.W.H.I, alsmede artikel 170 § 1 en artikel 170 § 2 Grondwet (de eigen fiscale bevoegdheid van de federale Staat en o.m. de gewesten).³¹

B. Methodologie

19. De methodologie voor het onderzoek van het bevoegdheidsrechtelijke statuut van het sanctie-instrumentarium is dezelfde als deze gehanteerd voor het onderzoek van het bevoegdheidsrechtelijke statuut van de normstellingsinstrumentarium³².

- Dezelfde drie problemen werden weerhouden als relevant voor het economisch model :
 - Probleem 1: beschikbaarheid/onbeschikbaarheid – d.i. de vraag of zowel de federale als de gewestelijke milieuwetgever toegang hebben tot het gebruik van de sanctie; hierbij wordt o.m.

³¹ Zie randnr. 7 hogerop en Bijlage I. .

³² Hoger, randnrs. 9 - 12.

rekening gehouden met artikel 11 B.W.H.I. dat in zijn huidige redactie inhoudt dat de gewesten enkel autonoom toegang hebben tot de straffen bepaald in Boek I Strafwetboek ³³;

- Probleem 2 : zekerheid/onzekerheid :
 - Probleem 3 : functionaliteit/dysfunctionaliteit. ³⁴
- Het onderzoek wordt uitgevoerd in dezelfde drie stappen :
 - een onderzoek van de rechtspraak van het Arbitragehof ;
 - een onderzoek van de jurisprudentie van de Raad van State op basis van VELAERS (1999) met waar nuttig aanvullend specifiek onderzoek ;
 - een verwerking, samenvatting en weging van het geheel van de onderzoeksbevindingen. ³⁵

Bij het uitvoeren van dit onderzoek werd heel wat materiaal ontmoet m.b.t. het toezichtsinstrumentarium (b.v. toegangsrecht, bevoegdheid tot het opstellen van processen-verbaal, bevoegdheid tot het regelen van de bewijswaarde van de processen-verbaal, ..). Dit materiaal komt hier als dusdanig niet aan bod. Het onderzoek betreft het sanctie-instrumentarium, niet het toezichtsinstrumentarium.

C. Synthesetabel

20. De samenvoeging en weging van de onderzoeksbevindingen leidt tot de volgende tabel :

Bestuurlijke sancties

Rechtontnemende sancties

- Opheffing				
<u>. als punitieve sanctie</u>	F/(G)	+	0	0
. anders	F/G	0	0	0
- Schorsing				
<u>. als punitieve sanctie</u>	F/G	0	0	0
. anders	F/(G)	+	0	0

Situatieve sancties

- Regularisatiebevel	F/G	0	0	0
- Bestuursdwang	F/G	0	0	0

³³ Zie hoger, randnr. 5, p. 7 – 8.

³⁴ Hoger, randnr. 9.

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete	F/(G)	+	0	+
--------------------------	-------	---	---	---

Penale sancties*Straffen*

Bekendmaking of verspreiding van de beslissing	F/G	0	0	0
Geldboete	F/G	0	0	0
Ontbinding	F/G	0	0	0
Sluiting van één of meer inrichtingen	F/G	0	0	0
Verbeurdverklaring (artikel 42, 1° en 2° Strafwetboek)	F/G	0	0	0
Verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten	F/G	0	0	0

Maatregelen

Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen	F/G	0	0	0
Kennisgeving van de uitspraak	F/G	0	0	0
Ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (artikel 42, 3° Strafwetboek)	F/G	0	0	0
Onttrekking aan het verkeer	F/G	0	0	0
Verwijdering van het voorwerp van het misdrijf (zogenaamde teruggave)	F/G	0	0	0

³⁵ Hoger, randnrs. 10 – 12.

DEEL III.
BESLUITEN EN RICHTLIJNEN

20. We houden de besluiten en richtlijnen kort.

- Feiten :

- *Sommige* norstellingsinstrumenten en sanctie-instrumenten vertonen *geen problematisch* aspect in het licht van de bevoegdheidsverdeling, *andere wel*.
- De instrumenten die niet problematisch zijn, vormen *een ruime meerderheid*.
- Desondanks is ca. één op drie normstellingsinstrumenten een probleem-aspect eigen. Dit is verrassend veel. De getroffen instrumenten behoren vooral tot de groep productnormen en tot de groep milieubelastingen.
- Voor wat betreft het geselecteerde sanctie-instrumentarium is het verrassend genoeg zo dat het penale sanctie-instrumentarium zich als *probleemloos* aandient. De vastgestelde probleem-aspecten treffen sanctie-instrumenten behorend tot het bestuurlijke sanctie-instrumentarium.

- Richtlijnen voor het verdere onderzoek:

Voor wat betreft de instrumenten die een problematisch aspect vertonen, is de regel dat dit problematische aspect niet het instrument in zijn volledigheid treft maar wel een aantal facetten of toepassingen ervan. Het is m.a.w. zo dat de bevoegdheidsverdeling en haar concrete werking nopen tot het onderscheiden van *varianten van het instrument*. De gegevens i.v.m. deze varianten zijn voorlopig in-gehouden. Na toetsing met de bevindingen uit de overige B1 – rapporten en een discussie ervan met het economische deelteam zullen zij hun weg vinden naar het B3 – rapport, het « kookboek ».

BIJLAGE I.
DE BEVOEGDHEIDSVERDELING INZAKE HET MILIEUBELEID

Bijlage I. De bevoegdheidsverdeling inzake het milieubeleid

Inhoud

- A. Algemeen. De impliciete bevoegdheden
- B. Normstelling. De bevoegdheidsverdelingen inzake leefmilieu & waterbeleid en de eigen fiscaliteit
- C. Normsanctionering. De bevoegdheidsverdeling inzake strafbaar stellen en straffen

Legende

- 1. Staatshervorming 1980, inzonderheid B.W.H.I. 1980
- 2. Staatshervorming 1988 – 1989, inzonderheid B.W.H.I. 1988
- 3. Staatshervorming 1993, inzonderheid B.W.H.I. 1993

A. Algemeen. De impliciete bevoegdheden

Bevoegdheidstoewijzende bepaling : artikel 10 B.W.H.I., samen te lezen met artikel 19 § 1 B.W.H.I.

Evolutie :

1.	art. 10	+	art. 19 § 1	+
2.	art. 10	+	art. 19 § 1	0
3.	art. 10	0	art. 19 § 1	+

Tekstweergave

- 1. Art. 10 B.W.H.I. 1980 : « *De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen onontbeerlijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.* »

Art. 19 § 1, lid 1, B.W.H.I. 1980 : « *Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.* »

2. Art. 10 B.W.H.I. 1988 : « *De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.* ».

Art. 19 § 1, lid 1, B.W.H.I. 1980 : (idem)

3. Art. 10 B.W.H.I. 1988 : (idem)

Art. 19 § 1, lid 1, B.W.H.I. 1993 : « *Behoudens toepassing van artikel 10, regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 9, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.* »

B. Normstelling. De bevoegdheidsverdelingen inzake leefmilieu & waterbeleid en de eigen fiscaliteit

Bevoegdheidsverdelende bepalingen :

- artikel 6 § 1, II, en artikel 6 § 1, V, B.W.H.I. 1980 en 1988, in 1993 versmolten tot artikel 6 § 1, II, B.W.H.I., samen te lezen met de desbetreffende overlegverplichtingen
- artikel 110, § 1 Grondwet en artikel 110 § 2 Grondwet, bij de coördinatie van de Grondwet in 1994 hernummerd tot artikel 170 § 1 Grondwet en artikel 170 § 2 Grondwet, sedert 1989 samen te lezen met de *Non bis in idem* – wet³⁶ (afgekort « NB »)

Evolutie

- | | | | | | | |
|----|------------------|----------------|------------|----------------------|-----|------|
| 1. | art. 6 § 1, II + | art. 6 § 1 V + | overleg +; | art. 110 §§ 1 en 2 + | NB | / |
| 2. | art. 6 § 1, II + | art. 6 § 1 V + | overleg +; | art. 110 §§ 1 en 2 | 0 | NB + |
| 3. | art. 6 § 1, II + | | overleg +; | (art. 170 §§1 en 2) | (+) | NB + |

Tekstweergave

1. * Art. 6 § 1, II, B.W.H.I. 1980 - gewestelijke bevoegdheid inzake « het leefmilieu » voor :
« *1° De bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen ;*

³⁶ Wet 23 januari 1989 houdende uitvoering van artikel 110 § 2, tweede lid, van de Grondwet (B.S., 24 januari 1989). Deze wet werd in 1993 gewijzigd, met vervanging van zijn opschrift, door de artikelen 354 – 356 Gewone wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (B.S., 20 juli 1993, tweede uitgave) en heet sedertdien “Wet betreffende de in artikel 110, §§1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid”.

2° De ophaling en verwerking van afvalstoffen ;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de bepalingen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming ».

Art. 6 § 1, V, B.W.H.I. 1980 - gewestelijke bevoegdheid inzake « het waterbeleid » voor:

« 1° De waterproductie en watervoorziening.

Deze bevoegdheid omvat niet :

a) Het tot stand brengen van grote waterbouwkundige werken van nationaal belang, de subsidiëring van die werken alsook het beheer ervan, dit is het toezicht, het onderhoud en de technische controle van het bouwwerk, wanneer het niet gaat om de productie en de voorziening van drinkwater en de controle van het op peil houden van de waterstand.

De bedoelde grote waterbouwkundige werken zijn :

1. Stuwdammen en spaarbekkens voor het opvangen van drinkwater of het op peil houden van de waterstand ;
2. Installaties voor waterwining in bevaarbare waterlopen ;
3. Leidingen die om veiligheidsredenen grote waterbekken onderling verbinden ;
4. Bij de genoemde werken betrokken behandelingsstations ;
5. Installaties voor de ontzilting van zeewater.

b) De technische reglementering inzake drinkwater, met inbegrip van de minimumnormen.

2° De zuivering van afvalwater.

Deze bevoegdheid omvat niet :

- a) Het vaststellen van de algemene en de per sector geldende lozingsvoorwaarden voor het afvalwater ;
- b) Het vaststellen van de berekeningsbasis van de tarieven voor de zuivering van industrieel afvalwater;
- c) Het vaststellen van de percentages van de toelagen aan industriële ondernemingen.

3° De riolering. ».

Concertatieverplichtingen

Art. 6 § 2, 3°, B.W.H.I. 1980 :

« De betrokken Executieven moeten onderling overleg plegen wat betreft : (...) 3° de waterlagen die zich over meer dan één Gewest uitstrekken »

Artikel 6 § 4, 1° en 2°, B.W.H.I. 1980 :

« De Executieven worden betrokken bij :

1° het ontwerpen van de technische reglementering bedoeld onder § 1, V, 1°, b ;

2° het opmaken van de voorontwerpen van nationale wetten en verordeningen betreffende de aangelegenheden bedoeld onder § 1, V, 2°, a, b;

(...) »

Artikel 6 § 5, lid 2, B.W.H.I. 1980 :

« Het nationale belang van de grote waterbouwkundige werken bedoeld in § 1, V, 1°, a) wordt vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, nadat de programma's van die waterbouwkundige werken zijn vastgesteld in onderlinge overeenstemming tussen de Executieven en de bevoegde nationale overheid. »

* Artikel 110 § 1 Grondwet :

« Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet. »

Artikel 110 § 2 Grondwet :

« Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet (...).

De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »

Non bis in idem – wet :/

2. * Art. 6 § 1, II, B.W.H.I. 1988 - gewestelijke bevoegdheid inzake « het leefmilieu » voor :

« 1° De bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan ;

2° Het afvalstoffenbeleid met uitzondering van de invoer, de doorvoer, de uitvoer en van de radioactieve afval ;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming. ».

Artikel 6 § 1, V, B.W.H.I. 1988 - gewestelijke bevoegdheid inzake « het waterbeleid » voor:

« 1° De waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake drinkwater, met eerbiediging van de minimumnormen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan ;

2° De zuivering van afvalwater. Deze bevoegdheid omvat onder meer het vaststellen van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden voor het afvalwater, met eerbiediging van de algemene en sectoriële lozingsvoorwaarden vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan ;

3° De riolering. ».

Concertatie- en samenwerkingsverplichtingen

Art. 6 § 2, 3° Bijz. Wet 1980 (ongewijzigd) :

« De betrokken Executieven moeten onderling overleg plegen wat betreft : (...) 3° de waterlagen die zich over meer dan één Gewest uitstrekken. »

Art. 6 § 4, 1° en 2°, B.W.H.I. 1988 :

« De Executieven worden betrokken bij :

1° het ontwerpen van de nationale normen bedoeld onder § 1, II, 1° ;

2° het ontwerpen van de nationale normen bedoeld onder § 1, V, 1° en 2° ;

(...) ».

Art. 92 bis § 2 B.W.H.I. 1988 :

« De Gewesten sluiten in ieder geval samenwerkingsakkoorden voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben :

a) op de hydrologie en de waterbeheersing (...) »

* Artikel 110 § 1 Grondwet : (idem)

Artikel 110 § 2 Grondwet : (idem)

Non bis in idem – wet

Enig artikel wet : « *In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de Raden niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan.* ».

3. * Art. 6 § 1, II, B.W.H.I. 1993 - gewestelijke bevoegdheid inzake « het leefmilieu en het waterbeleid » voor :

« *1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder ;*

2° Het afvalstoffenbeleid ;

3° De politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming ;

4° De waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering.

De federale overheid is echter bevoegd voor :

1° - Het vaststellen van de productnormen ;

2° De bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval ;

3° De doorvoer van afvalstoffen. ».

Concertatie- en samenwerkingsverplichtingen

Artikel 6 § 2, 3°, B.W.H.I. 1980 (ongewijzigd 1988 en 1993) :

« *De betrokken Regeringen moeten onderling overleg plegen wat betreft : (...) 3° de waterlagen die zich over meer dan één gewest uitstrekken.* »

Artikel 6 § 4, 1° B.W.H.I. 1993 :

« *De Regeringen worden betrokken bij :*

1° het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen en inzake de doorvoer van afvalstoffen, bedoeld in § 1, II, tweede lid, 1° en 3° ; (...) »

Art. 6 § 5 B.W.H.I. 1993 :

« *De federale overheid en de betrokken Gewestregeringen bepalen in overleg de wijze waarop het beleid inzake in-, uit-, en doorvoer van afvalstoffen kan worden gecoördineerd.* »

Art. 92bis B.W.H.I. 1993, § 3, b) :

« *De federale overheid en de gewesten sluiten in ieder geval een samenwerkingsakkoord (...) b) voor de toepassing op federaal en gewestelijk vlak van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde regelen inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten.* »

* Artikel 170 § 1 Grondwet (idem)

Artikel 170 § 2 Grondwet (idem)

Non bis in idem - wet

Art. 1 wet : « *In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de Raden niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat,*

noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan. ».

Art. 2 wet : « *De Staat en de gemeenschappen zijn niet gemachtigd om belastingen te heffen op de in artikel 6 § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde materies water en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe te staan.* ».

C. Normsanctionering. De bevoegdheidsverdeling inzake strafbaar stellen en straffen

Bevoegdheidsverdelende bepaling : artikel 11 B.W.H.I., sedert 1993 samen te lezen met artikel 6 § 8 B.W.H.I. .

Evolutie :

1. +
2. 0
3. +

Tekstweergave

1. Art. 11 B.W.H.I. 1980 : « *Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen kunnen de decreten de niet - naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet - naleving bepalen overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek.* ».

2. (idem)

3. Artikel 11 B.W.H.I. 1993 :

« Binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen de decreten de niet - naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet - naleving bepalen ; de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek zijn hierop van toepassing, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld.

Het eensluitend advies van de Ministerraad is vereist voor iedere beraadslaging in de Gemeenschaps- of Gewestregering over een voorontwerp van decreet waarin een straf of een strafbaarstelling is opgenomen waarin Boek I van het Strafwetboek niet voorziet.

Binnen de grenzen vermeld in het eerste lid, kunnen de decreten :

1° de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toekennen aan de beëdigde ambtenaren van de Gemeenschaps- of Gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de Gemeenschaps- of Gewestregering ressorteren ;

2° de bewijskracht regelen van processen – verbaal ;

3° de gevallen bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben. ».

Art. 6 § 8 B.W.H.I. 1993: « *Indien een voorstel van (...) decreet of ordonnantie een materie betreft bedoeld in (...) artikel 11, tweede lid, vindt (...) de adviesverlening van de federale overheid (...) plaats volgens de regelen bepaald in het reglement van de Wetgevende Kamer of de Rad waarbij het voorstel van (...) decreet of ordonnantie wordt ingediend.* ».

BIJLAGE II.
DE BEVOEGDHEIDSVERDELING TOEGELICHT DOOR HET ARBITRAGEHOF

Bijlage II. De bevoegdheidsverdeling toegelicht door het Arbitragehof

Inhoud

A. Chronologisch rechtspraakoverzicht

B. Analytisch rechtspraakoverzicht

A. Chronologisch overzicht van de verwerkte arresten

- | | |
|--|-------------------------|
| - Arbitragehof nr. 7 van 20 december 1985 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 11 van 25 februari 1986 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 25 van 26 juni 1986 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 27 van 22 oktober 1986 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 28 van 28 oktober 1986 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 31 van 20 januari 1987 | prejudiciële vraag |
| - Arbitragehof nr. 35 van 22 april 1987 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 36 van 10 juni 1987 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 37 van 17 juni 1987 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 40 van 15 oktober 1987 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 41 van 29 oktober 1987 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 43 van 3 december 1987 | prejudiciële vraag |
| - Arbitragehof nr. 44 van 23 december 1987 | prejudiciële vraag |
| - Arbitragehof nr. 46 van 11 februari 1988 | prejudiciële vraag |
| - Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 49 van 10 maart 1988 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 50 van 17 maart 1988 | prejudiciële vraag |
| - Arbitragehof nr. 51 van 17 maart 1988 | prejudiciële vraag |
| - Arbitragehof nr. 54 van 24 mei 1988 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 55 van 26 mei 1988 | beroep tot vernietiging |
| - Arbitragehof nr. 56 van 2 juni 1988 | prejudiciële vraag |
| - Arbitragehof nr. 57 van 2 juni 1988 | prejudiciële vraag |

- Arbitragehof nr. 59 van 9 juni 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 60 van 9 juni 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 61 van 9 juni 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 62 van 9 juni 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 63 van 9 juni 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 64 van 9 juni 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 65 van 15 juni 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 66 van 30 juni 1988 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 67 van 9 november 1988 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 68 van 9 november 1988 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 71 van 21 december 1988 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 1/89 van 31 januari 1989 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 2/89 van 2 februari 1989 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 3/89 van 2 februari 1989 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 11/89 van 11 mei 1989 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 12/89 van 31 mei 1989 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 13/89 van 31 mei 1989 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 14/89 van 31 mei 1989 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 18/89 van 29 juni 1989 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 19/89 van 5 juli 1989 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 20/89 van 13 juli 1989 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 5/90 van 17 januari 1990 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 7/90 van 25 januari 1990 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 15/90 van 5 april 1990 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 41/90 van 21 december 1990 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 14/91 van 28 mei 1991 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 32/91 van 14 november 1991 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 40/91 van 19 december 1991 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 2/92 van 15 januari 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 23/92 van 2 april 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 24/92 van 2 april 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 31/92 van 23 april 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 32/92 van 23 april 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 38/92 van 7 mei 1992 prejudiciële vraag
- arrest van onmiddellijk antwoord
- Arbitragehof nr. 40/92 van 13 mei 1992 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 43/92 van 13 mei 1992 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 50/92 van 18 juni 1992 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 55/92 van 9 juli 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 64/92 van 15 oktober 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 69/92 van 12 november 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 74/92 van 18 november 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 79/92 van 23 december 1992 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 4/93 van 21 januari 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 48/93 van 17 juni 1993 prejudiciële vraag
arrest van onmiddellijk antwoord
- Arbitragehof nr. 49/93 van 24 juni 1993 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 79/93 van 9 november 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 85/93 van 16 december 1993 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 2/94 van 13 januari 1994 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 3/94 van 13 januari 1994 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 24/94 van 10 maart 1994 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 58/94 van 14 juli 1994 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 4/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 6/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 7/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 8/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 9/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 10/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 16/95 van 9 februari 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 18/95 van 2 maart 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 35/95 van 25 april 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 36/95 van 25 april 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 41/95 van 6 juni 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 47/95 van 6 juni 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 57/95 van 12 juli 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 58/95 van 12 juli 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 63/95 van 12 juli 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 86/95 van 21 december 1995 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 6/96 van 18 januari 1996 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 7/96 van 18 januari 1996 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 17/96 van 5 maart 1996 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 29/96 van 25 mei 1996 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 55/96 van 15 oktober 1996 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 68/96 van 28 november 1996 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 19/97 van 15 april 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 25/97 van 30 april 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 34/97 van 12 juni 1997 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 42/97 van 14 juli 1997 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 46/97 van 14 juli 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 73/97 van 25 november 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 81/97 van 17 december 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 83/97 van 17 december 1997 vordering tot schorsing

- Arbitragehof nr. 4/98 van 21 januari 1998 vernietiging
- Arbitragehof nr. 51/98 van 20 mei 1998 vernietiging
- Arbitragehof nr. 95/98 van 16 september 1998 vernietiging
- Arbitragehof nr. 139/98 van 16 december 1998 vernietiging

- Arbitragehof nr. 40/99 van 30 maart 1999 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 67/99 van 17 juni 1999 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 92/99 van 15 juli 1999 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 109/99 van 14 oktober 1999 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 124/99 van 25 november 1999 beroep tot vernietiging

B. Analytisch rechtspraakoverzicht

Legende

- Cursieve druk* Arrest houdende een toelichting van de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu en waterbeleid (artikel 6 § 1, II en V, B.W.H.I. 1980 en 1988, in 1993 versmolten tot artikel 6 § 1, II, B.W.H.I.) of van de eigen fiscale bevoegdheid van de federale staat en de gewesten (artikel 110 § 1 en § 2 Grondwet, in 1994 hernummerd tot artikel 170 § 1 en § 2 Grondwet)
- Onderlijnd Arrest houdende een toelichting inzake de gewestelijke sanctioneringsbevoegdheid (art. 11 B.W.H.I.)
- Vetjes** **Arrest houdende een toelichting inzake een normstellingsinstrument of een sanctie-instrument**

Gewone druk	Arrest houdende een toelichting van de toepassingsvoorwaarden van de impliciete bevoegdheden of van de voorwaarden tot uitoefening van eigen bevoegdheden (proportionaliteit en globale staatsopvatting, vnl. de economische en monetaire unie of EMU).
Kleine druk	Arrest waarvan de enige bijdrage tot de voorliggende analyse bestaat uit de ponering van het principe dat de toewijzing van een aangelegenheid aan de Gemeenschappen of Gewesten <u>in beginsel volledig</u> is en <u>met name</u> de bevoegdheid omvat tot het uitvaardigen <u>van alle regels die eigen zijn aan de aangelegenheid in kwestie</u> .
0	Bevoegdheidsverdeling eerste staats hervorming (1970)
1	Bevoegdheidsverdeling tweede staats hervorming (inzonderheid B.W.H.I. 1980)
2	Bevoegdheidsverdeling derde staats hervorming (inzonderheid B.W.H.I. 1988)
3	Bevoegdheidsverdeling vierde staats hervorming (inzonderheid B.W.H.I. 1993)

Overzicht

7/85	1	1981/09/13	Decreet van de Franse Gemeenschap van 13 september 1981 tot bepaling van de erkenningsvoorwaarden van de lokale zenders
11/86	1	1983/07/13	Wet van 13 juli 1983 houdende aanpassing van de wettelijke opdracht van de Nationale Kas voor Beroepskrediet en van het bij de wet van 4 augustus 1978 tot economische heroriëntering in deze kas opgerichte Participatie-fonds, ten einde de toegang van de kleine en middelgrote ondernemingen en van de zelfstandigen tot het risicodragend kapitaal te bevorderen
25/86	1	1984/03/20	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstreckende bedrijven
27/86	1	1984/01/24	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer</i>
28/86	1	1984/03/20	Decreet van het Vlaamse Gewest van 20 maart 1984 houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
31/87	1	1977/02/18	Wet 18 februari 1977 houdende de bepalingen betreffende de openbare radio- en televisiedienst

		1977/12/12	Decreet van de Franse Cultuurgemeenschap van 12 december 1977 houdende het statuut van <i>Radio-Télévision belge de la communauté culturelle française</i>
35/87	1	1984/10/25	Decreet van het Waalse Gewest van 25 oktober 1984 tot instelling van de Waalse Regionale Maatschappij voor de Huisvesting
36/87	1	1985/03/21	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 1985 houdende het statuut van de reisbureaus
37/87	1	1986/12/23	Decreet van het Vlaamse Gewest van 23 december 1986 houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest
40/87	1	1985/03/05	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 maart 1985 houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden
41/87	1	1984/05/04	Decreet van de Franse Gemeenschap van 10 mei 1984 in verband met de rustoorden voor bejaarden
<u>43/87</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/18</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 1985 tot wijziging, voor het Waalse Gewest, van de Jachtwet van 28 februari 1882</u>
<u>44/87</u>	<u>1</u>	<u>1981/07/02</u>	<u>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen</u>
46/88	1	1983/06/08	Decreet van het Waalse Gewest van 8 juni 1983 tot wijziging, voor het Waalse Gewest, van de kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en de economische decentralisatie en herinrichting van de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Wallonië
		1985/05/08	Decreet van het Waalse Gewest van 8 mei 1985 tot geldigverklaring van sommige benoemingen gedaan bij de <i>Société de développement régional pour la Wallonie</i>
47/88	1	1985/10/07	Decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling
49/88	1	1985/10/14	Decreet van het Waalse Gewest van 14 oktober 1985 betreffende de beveiliging tegen brand in de woningen

<u>50/88</u>	<u>1</u>	<u>1981/07/02</u>	<u>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen</u>
<u>51/88</u>	<u>1</u>	<u>1981/07/02</u>	<u>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen</u>
54/88	1	1985/09/11	Decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu in het Waalse Gewest
55/88	1	1981/07/02	Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen
56/88	1	1985/06/29	Decreet van het Waalse Gewest van 29 juni 1985 tot wijziging, wat het Waalse Gewest betreft, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, inzake belasting op de spelen en de weddenschappen
57/88	1	1985/06/29	Decreet van het Waalse Gewest van 29 juni 1985 tot wijziging, wat het Waalse Gewest betreft, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, inzake belasting op de spelen en de weddenschappen
<u>59/88</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/18</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 1985 tot wijziging, voor het Waalse Gewest, van de Jachtwet van 28 februari 1882</u>
<u>60/88</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/18</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 1985 tot wijziging, voor het Waalse Gewest, van de Jachtwet van 28 februari 1882</u>
<u>61/88</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/18</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 1985 tot wijziging, voor het Waalse Gewest, van de Jachtwet van 28 februari 1882</u>
<u>62/88</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/18</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 1985 tot wijziging, voor het Waalse Gewest, van de Jachtwet van 28 februari 1882</u>
<u>63/88</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/17</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 1985 tot herziening van de verjaringstermijnen van de strafvorderingen inzake visserij en bossen</u>
<u>64/88</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/17</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 1985 tot herziening van</u>

de verjaringstermijnen van de strafvorderingen inzake visserij en bossen

65/88	1	1962/06/26	Wet van 26 juni 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte
66/88	1	1985/06/27	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand
		1986/06/04	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 4 juni 1986 houdende aanvulling van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand
67/88	1	1987/05/14	Decreet van de Franse Gemeenschap van 14 mei 1987 betreffende de erkenning van en de toekenning van toelagen aan personen en diensten belast met de begeleiding van maatregelen voor de jeugdbescherming
<u>68/88</u>	<u>1</u>	<u>1985/06/27</u>	<u>Decreet van het Vlaamse Gewest van 27 juni 1985 houdende wijziging van de Jachtwet van 28 februari 1882</u>
71/88	1	1987/03/30	Wet van 30 maart 1987 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning
			K.B. nr. 472 van 28 oktober 1986 tot wijziging van de wet van 22 december 1977 betreffende de budgettaire voorstellen 1977-78
1/89	1	1987/01/31	<i>Dierengezondheidswet van 24 maart 1987</i>
2/89	1	1987/03/30	Wet van 30 maart 1987 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten vastgesteld ter uitvoering van artikel 1 van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning
		1986/20/28	K.B. nr. 473 van 28 oktober 1986 tot wijziging, wat het Derde

Arbeidscircuit betreft, van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector

3/89	1	1988/04/13	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 april 1988 tot bepaling van de gevallen en de modaliteiten waarbij de Vlaams Executieve kan overgaan tot onteigeningen ten algemene nutte inzake de culturele, persoonsgebonden en onderwijsaangelegenheden
11/89	1	1981/07/02	Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen
12/89	1	1985/07/05	<i>Decreet van het Waalse Gewest van 5 juli 1985 met betrekking tot de afvalstoffen</i>
13/89	1	1988/05/06	Decreet van 6 mei 1988 van het Waalse Gewest betreffende de onteigeningen ten algemene nutte vervolgd of gemachtigd door de Waalse Gewestexecutieve
14/89	1	1988/05/06	Decreet van 6 mei 1988 en het Waalse Gewest betreffende de onteigeningen ten algemene nutte vervolgd of gemachtigd door de Waalse Gewestexecutieve
<u>18/89</u>	<u>1</u>	<u>1981/07/02</u>	<u>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen</u>
19/89	1	1985/06/29	Decreet van het Waalse Gewest van 29 juni 1985 tot wijziging, wat het Waalse Gewest betreft, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, inzake belasting op de spelen en de weddenschappen
20/89	1	1984/07/10	Decreet van de Franse Gemeenschap van 10 juli 1984 betreffende de sanitaire opvoeding en de jeugdinformatie evenals de hulp en bijstand aan de gezinnen op het gebied betreffende de contraceptie en het verantwoordelijke ouderschap
<u>5/90</u>	<u>1</u>	<u>1988/07/07</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 7 juli 1988</u>
7/90	0	1979/07/30	Wet van 30 juli 1979 betreffende de radiobeachting

		1981/08/20	K.B. van 20 augustus 1981 houdende reglementering voor het aanleggen en doen werken van de stations voor lokale klankradio-omroep
15/90	1	1985/07/05	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 5 juli 1985 betreffende de afvalstoffen</u>
41/90	1	1985/09/11	Decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu
14/91	0	1961/06/23, 1977/03/04	Wet van 23 juni 1961 betreffende het recht tot antwoord
32/91	2	1989/12/20	<i>Decreet van de Vlaamse Raad van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap</i>
40/91	2	1990/03/28	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 28 maart 1990 tot wijziging van het decreet van 27 juni 1985 inzake bijzondere jeugdbijstand
2/92	2	1990/01/19	Wet van 19 januari 1990 tot verlaging van de leeftijd van de burgerlijke meerderjarigheid tot achttien jaar
23/92	2	1990/08/06	Wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen
24/92	2	1990/08/06	Wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen
31/92	2	1990/12/21	Decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991
32/92	2	1990/07/31	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs –II
38/92	1	1985/06/28	<u>Decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning</u>

40/92	1	1985/09/11	Decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 tot organisatie van de waardering van de weerslagen op het leefmilieu
43/92	2	1989/07/20	Decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en op de intercommunales van het Waalse Gewest
<u>50/92</u>	<u>1</u>	<u>1985/07/17</u>	<u>Decreet van het Waalse Gewest van 17 juli 1985 tot herziening van de verjaringstermijnen van de strafvordering inzake jacht, visserij en bossen</u>
55/92	2	1991/01/23	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen</i>
64/92	2	1991/02/20	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 februari 1991 tot wijziging van het decreet van 5 maart 1985 houdende regeling van de erkenning en subsidiëring van voorzieningen voor bejaarden
69/92	2	1991/03/27	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening
74/92	2	1991/07/17	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 juli 1991 betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten
79/92	2	1991/03/20	Wet van 20 maart 1991 houdende regeling van de erkenning van aannemers van werken
4/93	2	1991/03/04	Decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd
<u>48/93</u>	<u>1</u>	<u>1984/01/24</u>	<u>Decreet van het Vlaamse Gewest van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer</u>
49/93	2	1991/07/03	Decreet van de Franse Gemeenschap van 3 juli 1991 betreffende de sociale integratie van de gehandicapten en hun inschakeling in het arbeidsproces
79/93	2	1992/06/25	<i>Decreet van de Vlaamse Raad van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992</i>

		1992/12/18	<i>Decreet van de Vlaamse Raad van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993</i>
85/93	1	1988/05/06	Decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 betreffende de onteigeningen ten algemene nutte vervolgd of gemachtigd door de Waalse Gewestexecutieve
<u>2/94</u>	<u>2</u>	<u>1992/07/23</u>	<u><i>Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 juli 1992 betreffende de gewestbelastingen ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen</i></u>
<u>3/94</u>	<u>2</u>	<u>1992/07/23</u>	<u><i>Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 juli 1992 betreffende de gewestelijke belasting voor 1992</i></u>
24/94	0	1977/01/28	Decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 28 januari 1977 houdende vaststelling van het wapen en de vlag van de gemeenten
58/94	2	1981/07/02, 1990/12/12	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen zoals gewijzigd door het decreet van 21 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid</i>
4/95	3	1993/07/16	<i>Boek III Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur</i>
6/95	3	1993/07/16	<i>Boek III Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur</i>
7/95	3	1993/07/16	<i>Boek III Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur</i>
8/95	3	1993/07/16	<i>Boek III Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur</i>
9/95	3	1993/07/16	<i>Boek III Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur</i>
10/95	3	1993/07/16	<i>Boek III Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur</i>

16/95	1	1985/10/07	<i>Decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 inzake de bescherming van het oppervlaktewater tegen vervuiling</i>
<u>18/95</u>	<u>1</u>	<u>1981/07/02</u>	<u><i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het</i></u>
		<u>1996/10/22</u>	<u><i>beheer van afvalstoffen, versie voor het wijzigend decreet van 20</i></u>
			<u><i>december 1989</i></u>
35/95	2	1993/07/14	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning</i>
36/95	3	1993/09/09	Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 9 september 1993 houdende de wijziging (van de Huisvestingscode) voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting
41/95	2	1993/07/14	Decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen
(47/95	3	1994/02/22	Wet van 22 februari 1994 houdende sommige bepalingen inzake Volksgezondheid)
57/95	3	1993/11/23	Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 december 1993 tot wijziging van de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de voorafgaande effectenbeoordeling van bepaalde projecten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
		1993/11/23	Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 november 1993 tot wijziging van de ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning
58/95	3	1994/03/30	Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen
86/95	3	1962/03/29, 1993/12/22 1993/06/23 1994/07/13	Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, zoals gewijzigd bij het decreet van de Vlaamse Raad van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, het decreet van het Vlaamse Gewest van 23 juni 1993 houdende aanvulling met een artikel 87 van voormelde wet van 29 maart 1962 en het decreet van het Vlaamse Gewest van 13 juli 1994 houdende wijziging van bedoeld artikel 87, gesteld door de Raad van State
6/96	3	1994/07/13	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap

7/96	2	1991/03/27	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs
		1988/12/19	Bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs
17/96	1	1985/09/16	Decreet van het Waalse Gewest van 16 september 1985 tot wijziging van het Boswetboek
29/96	2	1991/05/16	<i>Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 16 mei 1991 betreffende de strijd tegen geluidshinder in de rust- en woonruimten in Brussel</i>
55/96	3	1994/12/21	<i>Decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995</i>
68/96	3	1995/02/16	Decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995 houdende wijziging van het Boswetboek met aan het Waalse Gewest eigen bepalingen in verband met het openbaar verkeer in bossen en wouden in het algemeen
19/97	3	1981/07/02 1994/04/20	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen</i>
25/97	2	1990/06/27	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 juni 1990 houdende oprichting van een Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap
34/97	3	1995/12/22	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996</i>
42/97	3	1995/12/20	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen</i>
46/97	2	1981/07/02 1989/12/20	Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen

73/97	2	1991/08/29	Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw
81/97	3	12996/06/27	<i>Decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen</i>
83/97	3	1997/02/06	Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 6 februari 1997 tot wijziging van de ordonnantie van 9 september 1993 tot wijziging van de Huisvestingscode voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting
4/98	3	1996/07/25	<i>Programmadedcreet van de Franse Gemeenschap van 25 juli 1996 houdende verschillende maatregelen inzake begrotingsfondsen, schoolgebouwen, onderwijs en audiovisuele sector</i>
51/98	3	1981/07/02, 1996/12/20	<i>Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, zoals gewijzigd bij decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997</i>
95/98	3	1997/02/06	Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 6 februari 1997 tot wijziging van de ordonnantie van 9 september 1993 tot wijziging van de Huisvestingscode voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting
139/98	2	1981/07/02, 1989/12/20	Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen zoals gewijzigd bij decreet van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap
40/99	3	1997/07/15	Decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode
67/99	3	1997/11/27	Decreet van het Waalse Gewest van 27 november 1997 tot wijzi-

ging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedebouw en Patrimonium

92/99	1	1973/07/12, 1984/04/11	Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud zoals gewijzigd bij decreet van het Waalse Gewest van 11 april 1984
109/99	3	1997/12/19	Vlaams decreet van 19 december 1997 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1998
124/99	3	1998/03/17	Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 maart 1998 houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichtgeving door de omroepen

BIJLAGE III.
SELECTIEVE LITERATUURLIJST

- ALEN, A. en SEUTIN, B., “De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, 1989, 271 – 288
- ALEN, A. en SUETENS, L.P. (ed.), *Het federale België na de vierde staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 1993, 272 p. .
- ALEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie”, in POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS WILLY DELVA 1996/1997, *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys en Breesch, 1997, 265 – 314.
- ALEN, A., “Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999”, *Rechtskundig Weekblad*, 1999 – 2000, 630 – 638.
- BILLIET, C.M., “De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Bedenkingen bij het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid”, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1998, 310 – 333.
- BILLIET, C.M., “Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen”, in PALLEMAERTS, M. (ed.), *De wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2000, 49 p., *ter perse*.
- BOCKEN, H. (ed.), *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, Brussel, Story – Scientia, 1986, 315 p. .
- BOCKEN, H., “Het arrest nr. 58 van 14 juli 1994 van het Arbitragehof en de bevoegdheid van de gewesten om aansprakelijkheidsregelen uit te vaardigen” (noot), *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995, 310 – 318.
- BRONDERS, B., “De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht”, in BRONDERS, B., de SADELEER, N., ERGEC, R. en VAN ORSHOVEN, P. (ed.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, Story – Scientia Service, 1994, 91 – 112.
- BRONDERS, B., de SADELEER, N., ERGEC, R. en VAN ORSHOVEN, P. (ed.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, Story – Scientia Service, 1994, 129 p. .
- DE SADELEER, N., “La répartition des compétences en matière d’environnement: les apports de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale pour l’Etat”, in BRONDERS, B., de SADELEER, N., ERGEC, R. en VAN ORSHOVEN, P. (ed.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, Story – Scientia Service, 1994, 1 – 28.
- INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, 1255 p. .
- JADOT, B. en DE SADELEER, N., “L’organisation d’un régime de label écologique officiel: questions de droit de l’environnement et de droit public”, in JADOT, B. en DE SADELEER, N., (ed.), *Le label écologique et le droit*, Brussel, Story Scientia, 1992, 43 – 88.
- LAVRYSEN, L., *Leefmilieu en waterbeleid*, in VAN HAEGENDOREN, G. en SEUTIN, B. (ed.) *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, I., Brugge, Die Keure, 1999, 114 p. .

- LAVRYSEN, L., ORBAN de XIVRY, E., HERBIET, M. en HANNEQUART, J.P. (ed.), *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, Brussel, Story – Scientia, 1990, 317 p.
- LAVRYSEN, L., “Bevoegdheidsverdeling tussen de Staat en de gewesten inzake leefmilieu na de tweede fase van de staatsvorming 1988-1989”, in LAVRYSEN, L., ORBAN de XIVRY, E., HERBIET, M. en HANNEQUART, J.P. (ed.), *De bevoegdheden inzake milieubeheer*, Brussel, Story – Scientia, 1990, 1 –225.
- MEERSSCHAUT, F., *De strafrechtelijke bevoegdheid van gemeenschappen en gewesten*, in VAN HAEGENDOREN, G. en SEUTIN, B. (ed.) *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, IV., Brugge, Die Keure, 1999, 51 p. .
- PEETERS, P., “Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten”, in ALEN, A. en SUTENS, L.P. (ed.), *Het federale België na de vierde staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 1993, 25 – 58.
- SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, Die Keure, 1994, XXXV + 341 p. .
- THEUNIS, J., “Bevoegdheden en bevoegdheidsgrenzen inzake leefmilieu: een stand van zaken”, in DEKETELAERE, K., (ed.), *Milieurecht in België. Status Questionis Anno 1997*, LeuVeM Milieurechtstandpunten, Brugge, Die Keure, 1997, 51 – 81.
- THUNIS, X., “L’assainissement des sols pollués et le droit de la responsabilité civile: une rencontre qui n’a pas eu lieu”, *Aménagement*, 1994, 262 – 273.
- VAN BOL, J.-M. R., “L’impôt et la redevance comme instrument des politiques régionales et communautaires. Le cas de la politique de l’environnement”, in BOCKEN, H. (ed.), *De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu*, Brussel, Story – Scientia, 1986, 197 – 222.
- VAN ORSHOVEN, P., ”De fiscale aspecten van de vierde staatsvorming”, in ALEN, A. en SUTENS, L.P. (ed.), *Het federale België na de vierde staatsvorming*, Brugge, Die Keure, 1993, 115 – 142.
- VAN ORSHOVEN, P., “Het Sint – Michielsakkoord en de milieufiscaliteit” in BRONDERS, B., de SADELEER, N., ERGEC, R. en VAN ORSHOVEN, P. (ed.), *Milieubeleid in het federale België anno 1993*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, Story – Scientia Service, 1994, 29 – 89.
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 1034 p. .

DWTC, HL/DD/016 (1997 – 2001)

Law & Economics of the Choice of Environmental Policy Instruments

Taak B.1., luik b

**Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium :
de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context.**

**Randvoorwaarden ingevolge
gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod.**

C.M. Billiet

K.U.Leuven ,

Faculteit Rechtsgeleerdheid - Instituut voor Administratief Recht

&

C.E.S. - Werkgroep Energie, milieu en transport

Januari 2000

INHOUD

INLEIDEND

- A. Taak B1 : opzet, methodologie en realisatie
- B. Achtergrondgegevens
 - 1. Het analytisch kader : de reguleringsketen
 - 2. Het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod zoals ontwikkeld door het Arbitragehof

DEEL I. GELIJKHEIDSBEGINSEL EN DISCRIMINATIEVERBOD EN HET NORMSTELLINGSINSTRUMENTARIUM

- A. De onderzoekspolen. Het normstellingsinstrumentarium
- B. Methodologie
- C. Onderzoeksresultaten
 - 1. Instrumenten die als dusdanig het voorwerp uitmaken van een betwisting
 - 2. Analytische tabel
 - 3. Synthesetabel

DEEL II. GELIJKHEIDSBEGINSEL EN DISCRIMINATIEVERBOD EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

- A. De onderzoekspolen. Het normstellingsinstrumentarium
- B. Methodologie
- C. Onderzoeksresultaten
 - 1. Instrumenten die als dusdanig het voorwerp uitmaken van een betwisting
 - 2. Analytische tabel
 - 3. Synthesetabel

DEEL III. BESLUITEN EN RICHTLIJNEN

BIJLAGEN

I. Normstellings- & sanctie-instrumentarium en gelijkheidsbeginsel & discriminatieverbod : de visie van het Arbitragehof

- A. Chronologisch overzicht van de verwerkte arresten
- B. Analytisch overzicht

II. Selectieve literatuurlijst

INLEIDEND

A. Taak B1 : opzet, methodologie en realisatie

1. Het voorliggende rapport (rapport B1.b) is het vierde rapport dat tot stand komt in het kader van het onderzoeksproject *Law & Economics of the Choice of Environmental Policy Instruments*.
2. Voor wat betreft de opzet van het onderzoek, de specificiteit van de gehanteerde invalshoek en de krachtlijnen van de methodologie wordt verwezen naar het zuster-rapport B1.a : BILLIET, C.M., *Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium : de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge de bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten*, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid – Instituut voor Administratief Recht & C.E.S. - Werkgroep Energie, milieu en transport, januari 2000, 56 p. (voortaan «BILLIET, C.M., Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000)»), randnrs. 1 en 2.¹
3. Zoals gebeurde voor voormeld rapport B1.a werd ook voor dit rapport de informatie afgesloten per 31 december 1999. Zo met name strekt de informatie inzake de rechtspraak van het Arbitragehof tot en met het Belgisch Staatsblad van 31 december 1999.

B. Achtergrondgegevens

1. Het analytisch kader : de reguleringsketen

4. Zoals geheel het onderzoek, inzonderheid de uitwerking van het economisch conceptueel model, is ook dit deelrapport gestructureerd naar de reguleringsketen toe, een analytisch kader ontleend aan het doctoraal onderzoek van C.M. Billiet² :

¹ Andere rapporten uit het onderzoeksproject waarnaar in dit rapport wordt verwezen zijn:

- inzake taak A1, BILLIET, C.M., MOERYNCK, P. en SANCY, M. (ed.), *Het instrumentarium van de Belgische milieuwetgevers. Omschrijving en historiek*, K.U.Leuven – Faculteit Rechtsgeleerdheid en Fondation Universitaire Luxembourgeoise, 1998, 78 p. + 121 p. + 47 p. (voortaan “Het instrumentarium (1998)”);
- inzake taak B1.c, BILLIET, C.M., *Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium: de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge EVRM en BUPO*, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid – Instituut voor Administratief Recht & C.E.S. – Werkgroep Energie, milieu en transport, januari 2000 (voortaan “BILLIET, C.M., Randvoorwaarden EVRM en BUPO (2000)”).

² Zie, meer uitgebreid, BILLIET, C.M., “Inleidend”, in *Het instrumentarium (1998)*, randnrs. 5 – 7.

- Fase 1. Normstelling
 - a. Informatie
 - b. Realisatie
- Fase 2. Normtoepassing
 - a. Informatie
 - b. Realisatie
- Fase 3. Normhandhaving
 - Fase 3.1. Toezicht
 - a. Informatie
 - b. Realisatie
 - Fase 3.2. Normsanctionering
 - a. Informatie
 - b. Realisatie
 - Fase 3.3. Dwanguitvoering van de sanctie
 - a. Informatie
 - b. Realisatie

In het voorliggende rapport is het gelijkheidscontentieux geanalyseerd voor wat betreft zijn impact op het *normstellingsinstrumentarium* (Deel I; fase 1.b van de reguleringsketen) en het *sanctie-instrumentarium* (Deel II; fase 3.2. b van de reguleringsketen).

2. Het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod zoals ontwikkeld door het Arbitragehof

5. Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod zijn grondrechten die zijn vastgelegd in de Belgische Grondwet. Artikel 10 Grondwet poneert het gelijkheidsbeginsel, artikel 11 Grondwet vertolkt het discriminatieverbod.

- Artikel 10 Grondwet - gelijkheidsbeginsel :

« *Er is in de Staat geen onderscheid van standen.
De Belgen zijn gelijk voor de wet ; (...).* ».

- Artikel 11 Grondwet – discriminatieverbod :

« *Het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend moet zonder discriminatie verzekerd worden (...)* ».

6. Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod maken sedert jaar en dag deel uit van de grondwettelijk gewaarborgde rechten en vrijheden. Het is echter pas sedert een twaalfal jaren,

sedert de grondwetsherziening van 1988, dat het Arbitragehof bevoegd is om uitspraak te doen omtrent de schending van beide beginselen door een wet, een decreet of een ordonnantie ³. Met deze toetsingsbevoegdheid van het Hof hebben het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod *een volkomen nieuwe dimensie* verworven : het zijn beginselen geworden die *door de wetgever zelf* daadwerkelijk in acht moeten worden genomen ⁴.

7. In zijn rechtspraak verwoordt het Arbitragehof het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod als volgt :

« *De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen ; het gelijkheidsbeginsel is geschonden anneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.* » ⁵.

- Een essentieel aspect van het gelijkheidscontentieux betreft de wijze waarop het Arbitragehof gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod heeft aangegrepen om *alle rechten en vrijheden die de Belgen zijn toegekend* te beschermen. De onderliggende redenering is dat iedere schending van om het even welk grondrecht een schending van het gebod tot gelijkheid of het verbod tot discriminatie kan uitmaken. Aldus waakt het Arbitragehof er via het gelijkheidscontentieux over dat de verschillende Belgische wetgevers in de wetten, decreten en ordonnanties (*) *alle grondrechten* eerbiedigen die de *Grondwet* toekent én (**) *alle grondrechten* eerbiedigen die *internationale verdragsbepalingen met rechtstreekse werking in onze rechtsorde* toekennen.

Voorbeelden van grondrechten gewaarborgd door onze *Grondwet* zijn het legaliteitsbeginsel inzake belastingen en belastingsvrijstellingen en het legaliteitsbeginsel inzake straffen.

Het legaliteitsbeginsel verplicht tot een regeling van de essentiële aspecten van belastingen, belastingsvrijstellingen en straffen *in een wet, een decreet of een ordonnantie* ; het niveau van een uitvoeringsbesluit voldoet niet.

³ Het is dus wel degelijk zo dat uitvoeringsbesluiten, zoals koninklijke besluiten, regeringsbesluiten en ministeriële besluiten, niet behoren tot het bevoegdheidsdomien van het Arbitragehof.

Voor wat betreft de oprichting van het Arbitragehof en de types arresten die het velt, wordt verwezen naar BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000)*, randnr. 5 *in fine*.

⁴ Voordien werden gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod beschouwd als een verplichting om de *wet gelijkelijk* op alle burgers *toe te passen*, maar niet als een beginsel dat de wetgever zelf in acht diende te nemen. – ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, nr. 531.

Legaliteitsbeginsel inzake belastingen en belastingvrijstellingen

- artikel 170 § 1 Grondwet : « *Geen belasting ten behoeve van de Staat kan worden ingevoerd dan door een wet.* » ;
artikel 170 § 2 Grondwet :
« *Geen belasting ten behoeve van de gemeenschap of het gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een <ordonnantie>.*
De wet bepaalt ten aanzien van de in het eerste lid bedoelde belastingen de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid blijkt. »
- Artikel 172 lid 2 Grondwet : « *Geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet.* »

Legaliteitsbeginsel inzake straffen

artikel 14 Grondwet : « *Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens een wet.* »

Voorbeelden van grondrechten vervat in *internationale verdragsbepalingen met rechtstreekse werking in onze rechtsorde* zijn de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zogenaamd E.V.R.M.) die het voorwerp uitmaken van rapport inzake taak B1.c, BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden EVRM en BUPO (2000)*.

- De toetsing die het Arbitragehof doorvoert kan geschematiseerd worden als volgt.

Stap 1 – Is er een voldoende vergelijkbaarheid ?

Het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod betreffen uiteraard *een vergelijking tussen minsten twee categorieën personen*. Zo b.v. kan een emissieheffing inzake waterlozingen enkel discriminerend zijn doordat zij een onterecht verschil in behandeling doorvoert tussen minstens twee verschillende categorieën lozers.

Vooraleer over te gaan tot de eigenlijke toetsing van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod zal het Arbitragehof nagaan of de categorieën personen waartussen een ongelijkheid of discriminatie wordt aangevoerd voldoende vergelijkbaar zijn. Zijn b.v. in de casus onder beschouwing de lozers van afvalwater op riool wel te vergelijken met de lozers van afvalwater op oppervlaktewater ? Deze toets van een voldoende vergelijkbaarheid is *de drempel tot het eigenlijke gelijkheidscontentieux*. Is er naar het oordeel van het Hof sprake van een onvoldoende vergelijkbaarheid, wordt de zaak afgevoerd. *Ongelijkheid en discriminatie kunnen enkel bestaan tussen vergelijkbare groepen*.

Stap 2 – Eigenlijke toetsing gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod

⁵ Zie b.v. Arbitragehof nr. 1/94 van 13 januari 1994.

Is de drempel van een voldoende vergelijkbaarheid genomen, gaat het Arbitragehof over tot de eigenlijk controle van de verenigbaarheid van de betwiste wetgeving met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Deze toetsing betreft drie aspecten :

- *Het doel* van de maatregel.

Het doel moet *geoorloofd en niet willekeurig* zijn. Zo b.v. valt er niets aan te merken op de doelstelling om de vervuiler te doen betalen voor het milieubeleid en de vervuiling te willen terugdringen.

- *Het onderscheid* gemaakt tussen bepaalde categorieën personen.

Dit onderscheid moet berusten op een criterium dat *objectief is en adekwaat* t.o.v. het beoogde doel. Een onderscheid dat hieraan voldoet is b.v. het onderscheid tussen particuliere huishoudens als lozers van vervuild water en bedrijven als lozers van vervuild water.

- *De maatregel zelf*.

De middelen die de wetgever ter bereiking van zijn doel inzet moeten *adekwaat* zijn en er moet een *redelijke verhouding van evenredigheid* bestaan tussen doel en middelen. Zo b.v. kan een lozingsheffing inzake huishoudens die op forfaitaire basis is vastgesteld en die groter wordt al naar gelang het gezin meer leden telt als adekwaat en niet onredelijk worden bestempeld.

Voor de toetsing van het adekwate en evenredige karakter van de middelen speelt een rol in eventuele vernietigingen door het Arbitragehof ⁶. Het moet duidelijk zijn dat het Hof hierbij enkel wetgeving sanctioneert waar de verhouding doel – middelen *op uitgesproken wijze zoek* is. Het Hof zelf verwoordt dit als *kennelijke onevenredigheid*. *Wanneer andere grondrechten* bij de betwisting betrokken zijn, zoals b.v. het legaliteitsbeginsel bepaald in de artikelen 170 en 172 Grondwet en artikel 14 Grondwet, is de beoordeling van het adekwate en evenredige karakter van de middelen *stringenter* dan in de andere gevallen.

⁶ VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 64, randnr. 2.

DEEL I.
GELIJKHEIDSBEGINSEL EN DISCRIMINATIEVERBOD
EN HET NORMSTELLINGSINSTRUMENTARIUM

A. De onderzoekspolen. Het normstellingsinstrumentarium

8. Het normstellingsinstrumentarium dat bij het onderzoek is betrokken, is het volgende ⁷:
- Commercialisatienormen
 - Documentatieplichten
 - Dossierbelastingen
 - Emissiebelastingen
 - Emissienormen
 - Erkenningsstelsels
 - Immissienormen
 - Gebruiksnormen
 - Inplantingsnormen
 - Installatie- en bedrijfsnormen
 - In- en uitvoernormen
 - Kennisgevingsplichten
 - Keurings- en nazichtsplichten
 - Machtigende meldingsplichten
 - Milieukwaliteitsnormen
 - Milieusubsidies
 - Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten
 - Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen
 - Objectieve aansprakelijkheden
 - Ontwerp- en bouwnormen
 - Productbelastingen (« ecotaksen »)
 - Productgoedkeuringstelsels
 - Productieverboden en –*quota*'s
 - Projectgoedkeuringstelsels
 - Terugnameplichten
 - Toezichtsplichten
 - Veiligheidsafstanden
 - Veiligheids- en noodplichten
 - Verkoop- en leveringsnormen
 - Vergunningsstelsels
 - Vervoernormen

⁷ Toelichting en verantwoording: BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000)*, randnr. 6 .

- Vervuilingsverboden
- Verwijderings- en saneringsplichten
- Waarborgplichten
- Zorgplichten

B. Methodologie

9. De uitdaging bij het realiseren van dit rapport was, zoals inzake rapport B1.a, tweevoudig :
- een vertaling van het gelijkheidscontentieux naar het bovenvermelde normstellingsinstrumentarium toe ;
 - een vertaling in termen die relevant zijn voor het economisch conceptueel model.

Het gelijkheidscontentieux bestaat uiteraard uit een ijking van bepalingen uit wetten, decreten en ordonnanties naar het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod toe. Soms vormen één of meer normstellingsinstrumenten als dusdanig het voorwerp van dit ijkingsproces. *In regel draait het ijkingsproces echter niet om een instrument uit de bovenstaande lijst normstellingsinstrumenten.*

Het economisch conceptueel model wil het mogelijk maken om voor elk normstellingsinstrument de reguleringsketen te modelleren, met mogelijkheid tot het inbrengen van de verschillende sanctie-instrumenten die combineerbaar zijn met het normstellingsinstrument onder beschouwing. De idee is *door de werking van het model een realiteitsgetrouw inzicht te verwerven in de kost-effectiviteit van de verschillende normstellingsinstrumenten.* Het gelijkheidscontentieux moet dus worden geanalyseerd met oog voor *factoren die de kost-effectiviteit van instrumenten beïnvloeden.*

10. In het antwoord op de vraag hoe het gelijkheidscontentieux te relateren naar het normstellingsinstrumentarium in functie van het economisch conceptueel model is één inzicht bepalend geweest. Dit inzicht betreft de *betekenis* van een *eventuele vernietiging* wegens schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod *voor de wetgever*, de boodschap die het Arbitragehof middels de vernietiging aan de wetgever geeft.

Wanneer het Arbitragehof een schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod vaststelt, impliceert dit oordeel voor de wetgever *geen onmogelijkheid om bij een volgende gelegenheid wetgeving te maken die voor het punt in kwestie wel correct zou zijn.* De regel is dat vastgestelde schendingen van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod enkel *scherpere eisen* stellen aan het *verband tussen doel en middelen.* Het wetgevend werk is onvoldoende beoordeeld wegens ontoereikende *nauwkeurigheid* in de keuze en formulering van de middelen voor het

vastgestelde doel, wegens een ontoereikende *mate aan uitwerking* van de middelen of wegens een ontoereikende *doordachtheid* ervan, *inclusief een zeker intern evenwicht en dito konsekwentie*. Een voorbeeld van een ontoereikende nauwkeurigheid biedt de lozingsheffing die met gebruik van een bepaalde coëfficiënt voorziet in een geleidelijke verzwaring van de heffing en deze coëfficiënt *niet correct invult* voor één bepaalde bedrijfssector⁸. Een voorbeeld van een onvoldoende mate aan uitwerking is te vinden in de rechtspraak betreffende wetgeving waar de wetgever het bestuur een beslissingsbevoegdheid toekent *zonder* te voorzien in de mogelijkheid van een volwaardige rechterlijke controle op de toepassing van deze bevoegdheid⁹. Gebrek aan doordachtheid, inzonderheid gebrek aan een bepaald intern evenwicht en *dito* konsekwentie, is te vinden in de wetgeving die een bestuurlijke geldboete organiseert waarbij de relatief *zwaardere* inbreuken voor de strafrechter verzachtende omstandigheden en strafvermindering kunnen genieten en de relatief *lichtere* inbreuken die bestuurlijk worden afgedaan *geen* verzachtende omstandigheden en strafvermindering kunnen genieten¹⁰.

Met het gegeven voor ogen dat de wetgever onbepaald kan herkansen, worden aantallen belangrijk; aantallen betwistingen die een normstellingsinstrument betreffen en aantallen betwistingen waarin het debat voor het Arbitragehof tenslotte leidde tot de vaststelling van een schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod door het Hof. De aantallen kunnen logischerwijze een aanduiding bieden voor de vatbaarheid van het instrument voor een onvoldoende op het vlak van de organisatie van gelijkheid en afwezigheid aan discriminatie. Een hoge vatbaarheid voor dergelijke onvoldoendes kan wijzen op *een structurele oorzaak, een oorzaak die het instrument eigen is*. Blijkt een instrument relatief frequent een onvoldoende te scoren en blijkt na analyse van de desbetreffende rechtspraak dat deze score verband houdt met een structurele aanleg van het instrument tot schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod, is dit *een zwakte die de bruikbaarheid van dit instrument belast*. De mindere bruikbaarheid drukt de kost-effectiviteit van het instrument en is daarom relevant voor het economisch model.

11. Het onderzoek naar de vatbaarheid van het normstellingsinstrumentarium tot betwistingen op het vlak van gelijkheid en discriminatieverbod werd gevoerd over *het geheel van het gelijkheidscontentieux*, vanaf het eerste gelijkheidscontentieux - arrest van het Arbitragehof in 1989.

In eerste orde werd het gelijkheidscontentieux gescreend op arresten *waarbij één of meer normstellingsinstrumenten als dusdanig ter sprake staan*. Deze rechtspraak is per instrument beoordeeld op drie punten: aantal betwistingen, gevallen waarin het Arbitragehof een onvoldoende vergelijkbaarheid vaststelde van de categorieën personen waartussen ongelijkheid en discriminatie werd aangevoerd, en gevallen waarin de betwisting leidde tot vaststelling van een schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. Deze gegevens zijn gebundeld in een eerste tabel (*C.1. Instrumenten die als dusdanig het voorwerp uitmaken van een betwisting*).

⁸ Arbitragehof nr. 59/92 van 8 oktober 1992.

⁹ O.m. Arbitragehof nr. 119/98 van 18 november 1998.

In tweede orde werd het gelijkheidscontentieux gescreend op rechtspraak die, zonder enig normstellingsinstrument als dusdanig te betreffen, toch voor één of meer normstellingsinstrumenten relevantie vertoont omdat de discussie die er is gevoerd per analogie op deze instrumenten toepasbaar is. Deze rechtspraak is per instrument beoordeeld op vier punten : aantal betwistingen, nauwheid van de analogie (vrij onmiddellijke analogie *versus* vrij verre analogie), gevallen waarin het Arbitragehof een onvoldoende vergelijkbaarheid vaststelde van de categorieën personen waartussen ongelijkheid en discriminatie werd aangevoerd, en gevallen waarin de betwisting leidde tot vaststelling van een schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. Deze gegevens zijn gebundeld in een tweede tabel (C.2. *Analogische tabel*).

In een derde en laatste etappe werden de onderzoeksbevindingen gebundeld en gewogen in een samenvattende tabel (C.3. *Synthesetabel*).

Aan elke tabel is commentaar toegevoegd, met een poging tot verklaring van de meest markante vaststellingen.

C. Onderzoeksresultaten

1. Instrumenten die als dusdanig het voorwerp uitmaken van een betwisting

12. De navolgende tabel bundelt de eerste resultaten van het onderzoek van het gelijkheidscontentieux.

Legende

- A** Bevat het gelijkheidscontentieux al (+) of niet (0) rechtspraak betreffende het instrument als dusdanig ?
- B** Zo ja, om hoeveel arresten gaat het ?
- C** In hoeveel betwistingen is de zaak afgevoerd nadat het Arbitragehof een onvoldoende vergelijkbaarheid heeft vastgesteld van de categorieën personen waartussen ongelijkheid en discriminatie is aangevoerd ?
- D** In hoeveel van de betwistingen die de hindernis van de voldoende vergelijkbaarheid wél hebben genomen, heeft het Arbitragehof besloten tot een schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod ?

A B C D

¹⁰ Arbitragehof nrs. 40/97 en 45/97 van 14 juli 1997.

- Commercialisatienormen	0			
- Documentatieplichten	+	1	0/1	0/1
- Dossierbelastingen	0			
- Emissiebelastingen	+	9	0/9	3/9
- Emissienormen	0			
- Erkenningsstelsels	+	2	0/2	0/2
- Immissienormen	0			
- Gebruiksnormen	0			
- Inplantingsnormen	0			
- Installatie- en bedrijfsnormen	0			
- In- en uitvoernormen	0			
- Kennisgevingsplichten	0			
- Keurings- en nazichtsplichten	0			
- Machtigende meldingsplichten	0			
- Milieukwaliteitsnormen	0			
- Milieusubsidies	0			
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten	0			
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen	0			
- Objectieve aansprakelijkheden	+	1	0/1	0/1
- Ontwerp- en bouwnormen	0			
- Productbelastingen (« ecotaksen »)	+	9	1-d/9	1/9
- Productgoedkeuringstelsels	+	1	0/1	0/1
- Productieverboden en – <i>quota</i> 's	+	1	0/1	0/1
- Projectgoedkeuringstelsels	0			
- Terugnameplichten	0			
- Toezichtsplichten	0			
- Veiligheidsafstanden	0			
- Veiligheids- en noodplichten	0			
- Verkoop- en leveringsnormen	0			
- Vergunningsstelsels	0			
- Vervoernormen	0			
- Vervuilingverboden	0			
- Verwijderings- en saneringsplichten	0			

- Waarborgplichten	0
- Zorgplichten	0

13. Slechts zes op de vierendertig normstellingsinstrumenten komen aan bod in de rechtspraak.

In deze groep van zes, zijn het twee milieubelastingen, de emissiebelastingen en de productbelastingen, die het hoogst scoren qua aantal betwistingen.

De overige vier instrumenten komen slechts één keer ter sprake.

Het construeren van de vergelijkbaarheidsvereiste blijkt geen probleem te stellen. Slechts in één *casus* betreffende een productbelasting werd één van de middelen afgewezen op grond van een onvoldoende vergelijkbaarheid ¹¹.

Voor zover schendingen van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod werden vastgesteld, betreffen zij milieubelastingen. In de betwistingen inzake emissiebelastingen werd in één op drie (33%) van de zaken een schending vastgesteld.

14. De meest markante vaststelling is de score van de milieubelastingen, die uittorent boven het geheel van de scores van de andere normstellingsinstrumenten .

Bij een poging tot verklaring van deze vaststelling kunnen wij niet omheen het gegeven dat milieubelastingen meer dan de andere normstellingsinstrumenten tot in hun details vorm krijgen op het niveau van wetten, decreten en ordonnanties. Het legaliteitsbeginsel bepaald in de artikelen 170 en 172 Grondwet verplicht hiertoe ¹². Meteen zijn zij meer volledig dan andere instrumenten vatbaar voor een toetsing door het Arbitragehof. En het feit dat belastingen geconstrueerd zijn uit zeer concrete en vaak cijfermatige gegevens is hierbij zeker van aard om bij te dragen tot de aanwijsbaarheid van eventuele ongelijkheden en discriminaties.

2. Analogische tabel

15. De bevindingen ingevolge de tweede screening van het gelijkheidscontentieux, een screening op rechtspraak met analogische waarde, zijn weergegeven in de navolgende tabel.

Legende

¹¹ Arbitragehof nr. 3/95 van 2 februari 1995.

¹² Hoger, randnr. 7.

- A** Bevat het gelijkheidscontentieux al (+) of niet (0) rechtspraak met analogische waarde voor het instrument in kwestie ?
- B** Zo ja, om hoeveel arresten gaat het ? En is hun analogische waarde vrij onmiddellijk aanwijsbaar (x) of van verre aanwijsbaar (x°)?
- C** In hoeveel betwistingen is de zaak afgevoerd nadat het Arbitragehof een onvoldoende vergelijkbaarheid heeft vastgesteld van de categorieën personen waartussen ongelijkheid en discriminatie is aangevoerd ?
- D** In hoeveel van de betwistingen die de hindernis van de voldoende vergelijkbaarheid wél hebben genomen, heeft het Arbitragehof besloten tot een schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. En waren er zaken waarin de schending slechts één of meer mogelijke interpretaties van de betwiste bepaling gold (xi) ?

	A	B	C	D
- Commercialisatienormen	0			
- Documentatieplichten				
- <u>Dossierbelastingen</u>	+	7	1/7	2+1i/6
- <u>Emissiebelastingen</u>	+	16	1/16	5+4i/15
		<u>1°</u>	<u>0/1°</u>	<u>1i/1</u>
- Emissienormen	0			
- <u>Erkenningsstelsels</u>	+	14	0/14	4+3i/14
		<u>1°</u>	<u>0/1°</u>	<u>1i/1</u>
- Immissienormen	0			
- Gebruiksnormen	0			
- <u>Inplantingsnormen</u>	+	1	0/1	0/1
- Installatie- en bedrijfsnormen	0			
- In- en uitvoernormen	0			
- Kennisgevingsplichten	0			
- Keurings- en nazichtsplichten	0			
- Machtigende meldingsplichten	0			
- Milieukwaliteitsnormen	0			
- <u>Milieusubsidies</u>	+	9	0/9	3+3i/9
		<u>1°</u>	<u>0/1°</u>	<u>1°/1</u>
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische ken- merken van producten	0			
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische ken- merken van verpakkingen	0			
- Objectieve aansprakelijkheden	+	3	0/3	1/3

-	Ontwerp- en bouwnormen	0			
-	<u>Productbelastingen (« ecotaksen »)</u>	+	16	1/16	5+4i/15
			<u>1°</u>	<u>0/1°</u>	<u>1/1°</u>
-	<u>Productgoedkeuringstelsels</u>	+	12	0/12	3+3i/12
			<u>1°</u>	<u>0/1°</u>	<u>1i/1</u>
-	Productieverboden en – <i>quota's</i>	0			
-	<u>Projectgoedkeuringstelsels</u>	+	12	0/12	3+3i/12
			<u>1°</u>	<u>0/1°</u>	<u>1i/1</u>
-	Terugnameplichten	0			
-	Toezichtsplichten	0			
-	Veiligheidsafstanden	0			
-	Veiligheids- en noodplichten	0			
-	Verkoop- en leveringsnormen	0			
-	<u>Vergunningstelsels</u>	+	14	0/14	4+3i/14
			<u>1°</u>	<u>0/1°</u>	<u>1i/1°</u>
-	Vervoernormen	0			
-	Vervuilingsverboden	0			
-	Verwijderings- en saneringsplichten	0			
-	Waarborgplichten	0			
-	<u>Zorgplichten</u>	+	1°	0/1°	0/1°

16. Voor elf op de vierendertig normstellingsinstrumenten brengt een analogische lectuur van het gelijkheidscontentieux rechtspraak aan. Omgekeerd, zijn er op de vierendertig normstellingsinstrumenten drieëntwintig instrumenten waarvoor geen rechtspraak met analogische relevantie bestaat.

In de groep van elf, zijn de koplopers *qua* aantal betwistingen de milieubelastingen (dossierbelastingen, emissiebelastingen en productbelastingen), de milieusubsidies en de diverse machtigingstelsels (erkenningstelsels, productgoedkeuringstelsels, projectgoedkeuringstelsels en vergunningstelsels).

Het construeren van een voldoende vergelijkbaarheid blijkt geen noemenswaardig probleem te stellen.

Voor zover schendingen van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod werden vastgesteld, betreffen zij eveneens de milieubelastingen, milieusubsidies en machtigingstelsels, en een enkele casus met relevantie voor objectieve aansprakelijkheden.

17. Voor wat de milieubelastingen betreft, ligt de verklaring van het aantal betwistingen en het aantal schendingen duidelijk bij het legaliteitsbeginsel. De groep arresten met analogische waarde illustreert goed de impact van dit beginsel in het kader van het gelijkheidscontentieux, waar een paar van de vastgestelde schendingen precies wortelen in het feit dat de wetgever het legaliteitsbeginsel niet had geëerbiedigd en de vaststelling van essentiële elementen van de belasting deels had doorgeschoven naar Koning of regering. Of nog : eerbiedigt men het legaliteitsbeginsel *niet*, is een vernietiging wegens schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod zeker ; eerbiedigt men het *wel*, behelst het detail dat hiermee gepaard gaat noodzakelijk een stellig risico op schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod.

Voor wat betreft de milieusubsidies en de machtigingsstelsels houdt de verklaring van hun score verband met het feit dat het om normstellingsinstrumenten gaat die in hun werking bestuursbeschikkingen impliceren die ten einde van een procedure worden genomen. Het is deze procedure die een onderdeel van het instrument blijkt te vormen dat vatbaar is voor betwisting in het licht van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod .

3. Synthesetabel

18. Samengevat, leiden de vaststellingen uit de voorgaande twee tabellen tot de volgende synthese.

Legende

- A** Bevat het gelijkheidscontentieux al (+) of niet (0) rechtspraak betreffende het instrument ?
- B** Zo ja, heeft deze rechtspraak rechtstreeks betrekking op het instrument ® ? Of gaat het om rechtspraak met analogische waarde (A) ? Of is er rechtspraak van eerstgenoemde én laatstgenoemde categorie (R/A) ?
- C** Is er, gelet op de aantallen betwistingen en vastgestelde schendingen (waarbij de betwistingen en schendingen in R-rechtspraak zwaarder worden aangerekend dan deze in A- rechtspraak), sprake van een instrument waarvoor een occasionele betwisting inzake conformiteit met gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod blijkbaar mogelijk is (+) ? Of gaat het om een instrument waarvan de uitwerking *aandacht behoeft* om schendingen van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod te vermijden (+++) ? Of vertoont het instrument een *structurele vatbaarheid* voor schendingen van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (+++++) ?

	A	B	C
- Commercialisatienormen	0		
- <u>Documentatieplichten</u>	+	R	+

- <u>Dossierbelastingen</u>	+	A	+++
- <u>Emissiebelastingen</u>	+	R/A	+++++
- Emissienormen	0		
- <u>Erkenningstelsels</u>	+	R/A	+++
- Immissienormen	0		
- Gebruiksnormen	0		
- <u>Inplantingsnormen</u>	+	A	+
- Installatie- en bedrijfsnormen	0		
- In- en uitvoernormen	0		
- Kennisgevingsplichten	0		
- Keurings- en nazichtsplichten	0		
- Machtigende meldingsplichten	0		
- Milieukwaliteitsnormen	0		
- <u>Milieusubsidies</u>	+	A	+++
- Normen betreffende de samenstelling	0		
of constructie en andere technische ken-			
merken van producten			
- Normen betreffende de samenstelling	0		
of constructie en andere technische ken-			
merken van verpakkingen			
- <u>Objectieve aansprakelijkheden</u>	+	R/A	+++
- Ontwerp- en bouwnormen	0		
- <u>Productbelastingen (« ecotaksen »)</u>	+	A/R	+++++
- <u>Productgoedkeuringstelsels</u>	+	A/R	+++
- <u>Productieverboden en -quota's</u>	+	R	+
- <u>Projectgoedkeuringstelsels</u>	+	A	+++
- Terugnameplichten	0		
- Toezichtsplichten	0		
- Veiligheidsafstanden	0		
- Veiligheids- en noodplichten	0		
- Verkoop- en leveringsnormen	0		
- <u>Vergunningstelsels</u>	+	A	+++
- Vervoernormen	0		
- Vervuilingsverboden	0		
- Verwijderings- en saneringsplichten	0		
- Waarborgplichten	0		
- <u>Zorgplichten</u>	+	A	+

DEEL II.
GELIJKHEIDSBEGINSEL EN DISCRIMINATIEVERBOD
EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

A. De onderzoekspolen. Het sanctie-instrumentarium

19. Het sanctie-instrumentarium waarmee in het onderzoek wordt verdergewerkt, is het navolgende :

- **Bestuurlijke sancties**

Rechtontnemende sancties

- Opheffing
- Schorsing

Situatieve sancties

- Regularisatiebevel
- Bestuursdwang

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete

- **Penale sancties**

Straffen

- Bekendmaking of verspreiding van de beslissing
- Geldboete
- Ontbinding
- Sluiting van één of meer inrichtingen
- Verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten
- Verbeurdverklaring (artikel 42, 1° en 2°, Strafwetboek)

Maatregelen

- Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen
- Kennisgeving van de uitspraak
- Ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (artikel 42, 3°, Strafwetboek)
- Onttrekking aan het verkeer
- Verwijdering van het voorwerp van het misdrijf (zogenaamde teruggave)

B. Methodologie

- 20 De methodologie voor de analyse van de betekenis van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod t.a.v. het sanctie-instrumentarium is identiek aan deze die werd benut inzake het normstellingsinstrumentarium ¹³.

C. Onderzoeksresultaten

1. Instrumenten die als dusdanig het voorwerp uitmaken van een betwisting

21. De navolgende tabel bundelt de resultaten van de eerste screening van het gelijkheidscontentieux.

Legende

- A** Bevat het gelijkheidscontentieux al (+) of niet (0) rechtspraak betreffende het instrument als dusdanig ?
- B** Zo ja, om hoeveel arresten gaat het ?
- C** In hoeveel betwistingen is de zaak afgevoerd nadat het Arbitragehof een onvoldoende vergelijkbaarheid heeft vastgesteld van de categorieën personen waartussen ongelijkheid en discriminatie is aangevoerd ?
- D** In hoeveel van de betwistingen die de hindernis van de voldoende vergelijkbaarheid wél hebben genomen, heeft het Arbitragehof besloten tot een schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod ?

A B C D

• Bestuurlijke sancties

Rechtontnemende sancties

- | | |
|-------------|---|
| - Opheffing | 0 |
| - Schorsing | 0 |

Situatieve sancties

- | | | | | |
|----------------------|---|---|-----|-----|
| - Regularisatiebevel | + | 1 | 0/1 | 0/1 |
| - Bestuursdwang | 0 | | | |

¹³ Randnrs. 9 tot 11 hogerop.

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete	+	6	0/6	4/6
--------------------------	---	---	-----	-----

- Penale sancties

Straffen

- Bekendmaking of verspreiding van de beslissing	0			
- Geldboete	0			
- Ontbinding	/			
- Sluiting van één of meer inrichtingen	0			
- Verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten	+	2	0/2	2/2
- Verbeurdverklaring (artikel 42, 1° en 2°, Strafwetboek)	0			

Maatregelen

- Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen	0			
- Kennisgeving van de uitspraak	0			
- Ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (artikel 42, 3°, Strafwetboek)	0			
- Onttrekking aan het verkeer	0			
- Verwijdering van het voorwerp van het misdrijf (zogenaamde teruggave)	0			

22. Op de 16 sanctie-instrumenten werden er slechts 15 in aanmerking genomen bij het verrichten van de screening. De ontbinding, doodstraf voor de rechtspersoon, is niet enkel een sanctie die nieuw is maar ook een sanctie waarvoor in het reeds bestaande sanctie-arsenaal geen equivalent bestond.

Op de 15 sanctie-instrumenten die in aanmerking werden genomen, zijn er 3 die in het gelijkheidscontentieux in opspraak komen : het regularisatiebevel, de bestuurlijke geldboete en het beroepsverbod. Van deze drie scoort de bestuurlijke geldboete *qua* aantallen betwistingen het hoogst.

Het construeren van een voldoende vergelijkbaarheid stelt geen probleem.

Voor wat de aantallen *schendingen* betreft, is de topscorer in absolute aantallen de bestuurlijke geldboete en de topscorer in relatieve aantallen het beroepsverbod. Het contentieux omheen het beroepsverbod betreft twee analoge casussen waarbij de schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod vnl. stoelt op het *automatische* karakter van de betwiste toepassingen van de sanctie en hun *in de tijd onbeperkte duur*¹⁴.

19. Analogische tabel

23. De bevindingen ingevolge de tweede screening van het gelijkheidscontentieux, een screening met analogische invalshoek, zijn de volgende.

Legende

- A** Bevat het gelijkheidscontentieux al (+) of niet (0) rechtspraak met analogische waarde voor het instrument in kwestie ?
- B** Zo ja, om hoeveel arresten gaat het ? En is hun analogische waarde vrij onmiddellijk aanwijsbaar (x) of van verre aanwijsbaar (x₂)?
- C** In hoeveel betwistingen is de zaak afgevoerd nadat het Arbitragehof een onvoldoende vergelijkbaarheid heeft vastgesteld van de categorieën personen waartussen ongelijkheid en discriminatie is aangevoerd ?
- D** In hoeveel van de betwistingen die de hindernis van de voldoende vergelijkbaarheid wél hebben genomen, heeft het Arbitragehof besloten tot een schending van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. En waren er zaken waarin de schending slechts één of meer mogelijke interpretaties van de betwiste bepaling gold (x_i) ?

A B C D

- **Bestuurlijke sancties**

Rechtontnemende sancties

- Opheffing

. als punitieve sanctie	+	17	0/17	3+4i/17
		1°	0/1°	1i/1°
. anders	+	13	0/13	3+3i/13
		1°	0/1°	1i/1°

¹⁴ Arbitragehof nr. 57/98 van 27 mei 1998 en Arbitragehof nr. 87/98 van 15 juli 1998. Zie ook SCHOORENS, G. en WINDEY, B., “Het K.B. nr. 22 van 24 oktober 1934, anno 1999: recente @evoluties in het beroepsverbod voor gefailleerden en bepaalde veroordeelden, *Rechtskundig Weekblad*, 1999 – 2000, 169 – 188.

- Schorsing				
. als punitieve sanctie	+	17	0/17	3+4i/17
		1°	0/1°	1i/1
. anders	+	13	0/13	3+3i/13
		1°	0/1°	1i/1

Situatieve sancties

- Regularisatiebevel	+	13	0/13	3+3i/13
		1°	0/1°	1i/1
- Bestuursdwang	+	13	0/13	3+3i/13
		1°	0/1°	1i/1°

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete	+	14	0/14	5+3i/14
		4°	0/4°	1i/4°

• Penale sancties

Straffen

- Bekendmaking of verspreiding van de beslissing	+	6	0/6	3i/6
		1°	0/1°	1i/1°
- Geldboete	+	7	0/7	1+3i/7
		1°	0/1°	1i/1°
- Ontbinding	/			
- Sluiting van één of meer inrichtingen	+	6	0/6	3i/6
		1°	0/1°	1i/1°
- Verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten	+	6	0/6	3i/6
		1°	0/1°	1i/1°
- Verbeurdverklaring (artikel 42, 1° en 2°, Strafwetboek)	+	6	0/6	3i/6
		1°	0/1°	1i/1°

Maatregelen

- Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen	+	7	0/7	3i/7
		1°	0/1°	1i/1
- Kennisgeving van de uitspraak	+	7	0/7	3i/7
		1°	0/1°	1i./1°
- Ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (artikel 42, 3°, Strafwetboek)	+	7	0/7	3i/7
		1°	0/1°	1i/1°

- Onttrekking aan het verkeer	+	7	0/7	3i/7
		1°	0/1°	1i/1°
- Verwijdering van het voorwerp van het misdrijf (zogenaamde teruggave)	+	7	0/7	3i/7
		1°	0/1°	1i/1°

24. Verrassend genoeg is het zo dat *voor elk van de 15 instrumenten* die in aanmerking werden genomen er rechtspraak bestaat met analogische waarde. Hierbij is het zo dat de aantallen betwistingen met relevantie voor de bestuurlijke sancties hoger liggen dan deze met relevantie voor de penale sancties.

Zoals eerder vastgesteld, blijkt ook hier het construeren van een voldoende vergelijkbaarheid geen probleem te stellen.

Voor wat betreft de aantallen schendingen van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod, kan enkel worden vastgesteld dat zij relatief hoog liggen. Zij liggen voor ieder instrument omheen de verhouding één op drie à één op twee.

25. Bij een poging tot verklaring van de mate waarin het sanctie-instrumentarium gevoelig blijkt te liggen t.a.v. het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod speelt zeker, eens te meer, het gegeven een rol dat het om instrumenten gaat die *allen enkel via een procedure operationeel* zijn. De organisatie van de procedure, inzonderheid de diverse procedurele rechten van de verschillende actoren in de procedure, vormt een uitgelezen terrein voor betwistingen op het vlak van gelijkheid en discriminatieverbod.

3. Synthesetabel

26. Samengevat, leiden de vaststellingen uit de voorgaande twee tabellen tot de volgende synthese.

Legende

- A** Bevat het gelijkheidscontentieux al (+) of niet (0) rechtspraak betreffende het instrument ?
- B** Zo ja, heeft deze rechtspraak rechtstreeks betrekking op het instrument @ ? Of gaat het om rechtspraak met analogische waarde (A) ? Of is er rechtspraak van eerstgenoemde en laatstgenoemde categorie (R/A) ?
- C** Is er, gelet op de aantallen betwistingen en vastgestelde schendingen (waarbij de betwistingen en schendingen in R-rechtspraak zwaarder worden aangerekend dan deze in A- rechtspraak),

sprake van een instrument waarvoor een occasionele betwisting inzake conformiteit met gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod blijkbaar mogelijk is (+) ? Of gaat het om een instrument waarvan de uitwerking *aandacht behoeft* om schendingen van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod te vermijden (+++) ? Of vertoont het instrument een *structurele vatbaarheid* voor schendingen van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (+++++) ?

	A	B	C
• <u>Bestuurlijke sancties</u>			
<i>Rechtontnemende sancties</i>			
- Opheffing	+	A	+++
- Schorsing	+	A	+++
<i>Situatieve sancties</i>			
- Regularisatiebevel	+	R/A	+++
- Bestuursdwang	+	A	+++
<i>Vermogenssancties</i>			
- Bestuurlijke geldboete	+	R/A	+++++
• <u>Penale sancties</u>			
<i>Straffen</i>			
- Bekendmaking of verspreiding van de beslissing	+	A	+++
- Geldboete	+	A	+++
- Ontbinding	/		
- Sluiting van één of meer inrichtingen	+	A*	+++
- Verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten	+	R/A	+++++
- Verbeurdverklaring (artikel 42, 1° en 2°, Strafwetboek)	+	A	+++
<i>Maatregelen</i>			
- Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen	+	A	+++
- Kennisgeving van de uitspraak	+	A	+++
- Ontneming van het wederrechtelijk verkre-	+	A	+++

gen vermogensvoordeel (artikel 42, 3°, Strafwetboek)

- Onttrekking aan het verkeer	+	A	+++
- Verwijdering van het voorwerp van het misdrijf (zogenaamde teruggave)	+	A	+++

DEEL III.
BESLUITEN EN RICHTLIJNEN

27. De essentiële besluiten zijn o.i. de volgende.

1°- Sommige instrumenten zijn door de Grondwet onderworpen aan het legaliteitsbeginsel. Dit is m.n. het geval van de milieubelastingen en van de punitieve sancties. Het legaliteitsbeginsel vergt dat de essentiële elementen van het instrument in de wetgeving worden vastgelegd op het niveau van een wet, decreet of ordonnantie. Gezien de afbakening van de bevoegdheid van het Arbitragehof impliceert het legaliteitsbeginsel dat de instrumenten in kwestie onderworpen zijn aan relatief exhaustieve toetsing t.a.v. gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. De toetsing is in ieder geval op systematische wijze meer volledig dan voor instrumenten waarvan de regeling net zo goed middels uitvoeringsbesluiten kan gebeuren. Het systematisch meer uitputtende karakter van de toetsing, tot in detailspecten toe, impliceert noodzakelijkerwijze een verhoogd risico op betwistingen op grond van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod en een verhoogd risico op de vaststelling van schendingen van deze grondrechten.

De impact van het legaliteitsbeginsel t.a.v. gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod is het meest uitgesproken voor de milieubelastingen. Dit heeft te maken met de zeer concrete en cijfermatige aard van belastingen. Milieubelastingen zijn m.a.w. behept met een vrij hoge en in het instrument verankerde vatbaarheid voor aanvaringen in het kader van het gelijkheidscontentieux.

2°- Procedures, processoren tot belangenafwegingen, vormen een gunstig terrein voor betwistingen inzake gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. Hoe complexer de procedure is - meer acteurs, meer proceduremiddelen - hoe groter de kansen voor betwistingen en schendingen.

Het probleem lijkt echter niet diepgravend te zijn, in die zin dat de betwistingen en schendingen die uit de rechtspraak blijken mits gepaste aandacht van de wetgever gemakkelijk te vermijden zijn.

Desondanks vestigt de analyse van het gelijkheidscontentieux de aandacht op enige gevoeligheid van normstellings- en sanctie-instrumenten (inzonderheid de bestuurlijke sancties) die procedure - afhankelijk zijn t.a.v. gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod.

3°- Instrumenten die uit hun aard op het niveau van regeringsbesluiten worden uitgewerkt en wier werking zonder de inzet van procedures verloopt, hebben een geringe vatbaarheid voor problemen in het licht van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod.

BIJLAGE I.

**NORMSTELLINGS - & SANCTIE-INSTRUMENTARIUM
EN
GELIJKHEIDSBEGINSEL & DISCRIMINATIEVERBOD :**

DE VISIE VAN HET ARBITRAGEHOF

A. Chronologisch overzicht van de verwerkte arresten

Legende

- Kleine druk** De enige relevantie van het arrest voor dit onderzoek bestaat hierin dat het op principiële wijze één of meer basisbeginselen van het gelijkheidscontentieux formuleert, b.v. de draagwijdte van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, de premisse van een voldoende vergelijkbaarheid van de categorieën personen waartussen ongelijkheid of discriminatie wordt aangevoerd, de toetsing inzake andere grondrechten vervat in de Grondwet en internationale verdragsbepalingen met rechtstreekse werking in onze rechtsorde¹⁵.
- Gewone druk** De relevantie van het arrest voor het onderzoek bestaat hierin dat het op rechtstreekse of analogische wijze betrekking heeft op één of meer normstellings- of sanctie-instrumenten. *Uitsluitend deze arresten zijn hernomen in het analytische rechtspraakoverzicht sub B.*

- Arbitragehof nr. 21/89 van 13 juli 1989 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 23/89 van 13 oktober 1989 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 25/90 van 5 juli 1990 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 3/91 van 7 maart 1991 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 32/91 van 14 november 1991 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 33/91 van 14 november 1991 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 8/92 van 11 februari 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 16/92 van 12 maart 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 21/92 van 12 maart 1992 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 23/92 van 2 april 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 30/92 van 2 april 1992 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 31/92 van 23 april 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 53/92 van 9 juli 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 59/92 van 8 oktober 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 64/92 van 15 oktober 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 67/92 van 12 november 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 72/92 van 18 november 1992 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 73/92 van 18 november 1992 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 74/92 van 18 november 1992 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 80/92 van 23 december 1992 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 10/93 van 11 februari 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 14/93 van 18 februari 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 28/93 van 1 april 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 40/93 van 27 mei 1993 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 41/93 van 3 juni 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 43/93 van 10 juni 1993 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 50/93 van 24 juni 1993 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 78/93 van 9 november 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 79/93 van 9 november 1993 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 82/93 van 1 december 1993 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 2/94 van 13 januari 1994 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 3/94 van 13 januari 1994 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 22/94 van 8 maart 1994 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 37/94 van 10 mei 1994 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 39/94 van 19 mei 1994 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 58/94 van 14 juli 1994 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 77/94 van 18 oktober 1994

- Arbitragehof nr. 2/95 van 12 januari 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 3/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 4/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 5/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 6/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 7/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 8/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 9/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 10/95 van 2 februari 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 13/95 van 7 februari 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 35/95 van 25 april 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 41/95 van 6 juni 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 43/95 van 6 juni 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 44/95 van 6 juni 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 49/95 van 15 juni 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 51/95 van 22 juni 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 58/95 van 12 juli 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 60/95 van 12 juli 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 64/95 van 13 september 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 66/95 van 28 september 1995 prejudiciële vraag

¹⁵ Zie randnr. 7 hogerop.

- Arbitragehof nr. 70/95 van 17 oktober 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 71/95 van 9 november 1995 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 75/95 van 9 november 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 76/95 van 9 november 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 79/95 van 28 november 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 80/95 van 14 december 1995 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 87/95 van 21 december 1995 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 4/96 van 9 januari 1996 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 21/96 van 21 maart 1996 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 28/96 van 30 april 1996 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 40/96 van 27 juni 1996 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 49/96 van 12 juli 1996 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 77/96 van 18 december 1996 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 14/97 van 19 februari 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 21/97 van 17 april 1997 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 27/97 van 6 mei 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 40/97 van 14 juli 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 42/97 van 14 juli 1997 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 45/97 van 14 juli 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 61/97 van 14 oktober 1997 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 76/97 van 17 december 1997 beroep tot vernietiging

- Arbitragehof nr. 2/98 van 14 januari 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 6/98 van 21 januari 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 14/98 van 11 februari 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 21/98 van 18 februari 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 29/98 van 18 maart 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 34/98 van 1 april 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 40/98 van 1 april 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 51/98 van 20 mei 1998 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 57/96 van 27 mei 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 62/98 van 4 juni 1998 beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 67/98 van 10 juni 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 87/98 van 15 juli 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 98/98 van 24 september 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 99/98 van 24 september 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 114/98 van 18 november 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 119/98 van 18 november 1998 prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 132/98 van 9 december 1998 prejudiciële vraag

- Arbitragehof nr. 14/99 van 10 februari 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 20/99 van 17 februari 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 22/99 van 24 februari 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 30/99 van 3 maart 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 32/99 van 17 maart 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 40/99 van 30 maart 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 47/99 van 20 april 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 58/99 van 26 mei 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 64/99 van 9 juni 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 67/99 van 17 juni 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 70/99 van 17 juni 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 76/99 van 30 juni 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 82/99 van 15 juli 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 98/99 van 15 september 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 105/99 van 6 oktober 1999	prejudiciële vraag
- Arbitragehof nr. 109/99 van 14 oktober 1999	beroep tot vernietiging
- Arbitragehof nr. 124/99 van 25 november 1999	beroep tot vernietiging

B. Analytisch overzicht

Legende

<i>Cursieve druk</i>	Het arrest betreft rechtstreeks een normstellings- of een sanctie-instrument
Rechte druk	Het arrest betreft op analogische wijze een of meer normstellings- of sanctie-instrumenten
<hoekjes>	Het arrest betreft rechtstreeks een normstellings- of een sanctie-instrument én betreft op analogische wijze één of meer normstellings- of sanctie-instrumenten
[haakjes]	Het arrest betreft ver-analogisch een normstellings- of een sanctie-instrument
Vetjes	Het arrest betreft meer bepaald één of meer normstellingsinstrumenten
<u>Onderlijnd</u>	Het arrest betreft meer bepaald één of meer sanctie-instrumenten

- 25/90 1988/08/30 **Wet van 30 augustus 1988 houdende wijziging van de wet van 3 november 1967 betreffende het loodsen van zeevaartuigen**
- 3/91 1990/12/21 **Decreet van de Vlaamse Raad van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991**
- 32/91 1989/12/20 *Decreet van de Vlaamse Raad van 20 december 1989 houdende bepaling tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap*
- 33/91 1989/12/20 *Decreet van de Vlaamse Raad van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap*
- 16/92 1990/04/30 *Decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1990 tot instelling van een belasting op het lozen van industrieel en huishoudelijk afvalwater*
- 59/92 1971/03/26, *Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging zoals gewijzigd bij decreet van de Vlaamse Raad van 1990/12/21 houdende begrotingstechnische bepalingen, alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991*
- <72/92 1971/06/30 *Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten*>
- 73/92 **B.T.W. – Wetboek, art. 92 lid 2**
- 80/92 1835/04/17 *Wet van 17 april 1835 op de onteigening ten algemene nutte*
- 1962/07/26 *Wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte*
- 1973/01/12 *Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State*
- 10/93 1991/06/17 **Wet van 17 juni 1991 tot organisatie van de openbare kredietsector en harmonisering van de controle en de werkingsvoorwaarden van de kredietinstellingen**
- 28/93 1991/07/20 *Wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen*
- 41/93 1991/07/25 *Decreet van het Waalse Gewest van 25 juli 1991 met betrekking tot de*

*belasting op de afvalstoffen in het Waalse Gewest***43/93** **B.T.W.-Wetboek, artikel 92 lid 2**

- 79/93 1992/06/25 *Decreet van de Vlaamse Raad van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992*
- 1992/12/18 *Decreet van de Vlaamse Raad van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993*
- 82/93** **1992/08/03** **Wet van 3 augustus 1992 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek**
- 2/94 1992/07/23 **Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 juli 1992 betreffende de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen**
- 3/94 1992/07/23 **Ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 juli 1992 betreffende de gewestelijke belastingen voor 1992**
- 39/94 1992/12/18 *Decreet van de Vlaamse Raad van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993*
- 58/94 1981/07/02, *Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen zoals gewijzigd bij decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid*
1990/12/12
- 3/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur*
- 4/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur*
- 5/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur*¹⁶
- 6/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur*

¹⁶ Zie ook Arbitragehof nr. 11/94 van 27 januari 1994 (verzoek tot schorsing in dezelfde zaak).

- 7/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staats-structuur*
- 8/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staats-structuur*
- 9/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staats-structuur*
- 10/95 1993/07/16 *Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staats-structuur*
- ~~13/95 1991/07/14 *Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument*~~
- 35/95 1993/07/14 *Decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning*
- 41/95 1993/07/14 *Decreet van het Vlaamse Gewest van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen*
- 1994/01/26 *Decreet van het Vlaamse Gewest van 26 januari 1994 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 1993 betreffende de aanduiding van beschermd duingebieden en voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden*
- ~~[43/95 Wetboek van Strafvordering, artikel 136]~~
- ~~44/95 B.T.W.-Wetboek, artikel 92 lid 2~~
- ~~[51/95 1962/07/26 Wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte~~
- ~~1973/01/12 Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State]~~
- ~~60/95 1983/12/28 Wet van 28 december 1983 betreffende het verstrekken van sterke drank en betreffende het vergunningsrecht~~
- ~~Strafwetboek, artikel 100~~
- 64/95 1993/12/23 *Decreet van het Waalse Gewest van 23 december 1993 tot wijziging van*

het decreet van 30 april 1990 op de bescherming en de exploitatie van tot drinkwater verwerkbaar water

[66/95 1962/07/26 **Wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte**

1973/01/12 **Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State]**

70/95 1963/08/09 **Wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering**

[75/95 **B.T.W.-Wetboek, artikel 92 lid 2]**

[76/95 **Wetboek van Strafvordering, artikel 136]**

80/95 1994/03/30 **Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen**

87/95 1994/07/14 **Wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring**

1994/12/21 **Wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen**

21/96 1962/03/29 **Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw**

77//96 **Burgerlijk Wetboek, artikel 1382 e.v.**

1978/07/03 **Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten**

21/97 1995/12/20 **Wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen**

<40/97 1971/06/30 **Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten>**

42/97 1995/12/20 **Decreet van het Vlaamse Gewest van 20 december 1995 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen**

<45/97 1971/06/30 **Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk**

in geval van inbreuk op sommige sociale wetten>

- 61/97 1878/04/17 Wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering
- 51/98 1981/07/02, 1996/12/20 *Decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen zoals gewijzigd bij decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997*
- 57/98 1934/10/24 K.B. nr. 22 van 24 oktober 1934 waarbij aan bepaalde veroordeelden en aan de gefailleerden verbod wordt opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen en waarbij aan de rechtbanken van koophandel de bevoegdheid wordt toegekend dergelijk verbod uit te spreken
- 67/98 **Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992**
- 87/98 1934/10/24 K.B. nr. 22 van 24 oktober 1934 waarbij aan bepaalde veroordeelden en aan de gefailleerden verbod wordt opgelegd bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen en waarbij aan de rechtbanken van koophandel de bevoegdheid wordt toegekend dergelijk verbod uit te spreken
- 99/98 1962/03/29 **Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, thans gecoördineerd decreet van het Vlaamse Gewest van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening**
- 114/98 1921/02/24 Wet van 24 februari 1921 betreffend het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica
- 119/98 B.T.W.-Wetboek, artikel 76 § 1
- 20/99 1978/07/03 **Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten**
- <22/99 B.T.W.-Wetboek, artikelen 70 en 84, lid 2>
- 30/99 1997/07/14 **Wet van 14 juli 1997 tot wijziging van Boek III van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur**
- 32/99 Wetboek der Successierechten

- 40/99 1997/07/15 *Decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode*
- 58/99 B.T.W.-Wetboek, artikel 76 § 1, lid 3
- 67/99 1997/11/27 *Decreet van het Waalse Gewest van 27 november 1997 tot wijziging van het Waalse Wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw en patrimonium*
- <76/99 1971/06/30, 1998/02/13 *Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten zoals gewijzigd bij wet van 13 februari 1998 houdende bepalingen tot bevordering van de tewerkstelling>*
- 98/99 1969/06/27 Wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders
- 105/99 1977/07/18 **Gecoördineerde wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen**

BIJLAGE II.
SELECTIEVE LITERATUURLIJST

- ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 889 p. .
- ALEN, A., « Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie », in POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS WILLY DELVA 1996/1997, *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 265 – 314.
- ALEN, A., « Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999 », *Rechtskundig Weekblad*, 1999 – 2000, 630 – 638.
- BILLIET, C., « De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Bedenkingen bij het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1998, 310 – 333.
- DE NAUW, A., *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 111 – 121.
- HEYMAN, J., « Milieufiscaal optreden van de federale overheid versus gewestelijk milieubeleid. Kanttekeningen rond een aantal « ecotaks-arresten » (noot onder Arbitragehof nr. 3/95 tot 10/95, 2 februari 1995), *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995, 233 – 246.
- MISONNE, D., « La jurisprudence de la Cour d'Arbitrage en matière d'écotaxes », *Aménagement*, 1995, 151 – 165.
- SAROT, J., VANDERNOOT, P. en PEREMANS, E., *Dix ans de jurisprudence de la Cour d'Arbitrage (5 avril 1985 – 31 août 1995)*, II, Brussel, Bruylant, 1995, 675 – 1223.
- THEUNIS, J., « Het gelijkheidsbeginsel. Juridisch interpretatiekader, met bijzondere aandacht voor 'corrigerende ongelijkheden' en doorwerking in private rechtsverhoudingen », in POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS WILLY DELVA 1996/1997, *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 129 – 181.
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 1034 p. .

DWTC, HL/DD/016 (1997 – 2001)

Law & economics of the choice of environmental policy instruments

Taak B.1., luik c

**Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium :
de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context.**

Randvoorwaarden ingevolge EVRM en BUPO.

C.M. Billiet

K.U. Leuven,

Faculteit Rechtsgeleerdheid - Instituut voor Administratief Recht

&

C.E.S. – Werkgroep Energie, milieu en transport

Februari 2000

INHOUD

INLEIDEND

- A. Taak B1 : opzet, methodologie en realisatie
- B. Achtergrondgegevens
 - 1. Het analytisch kader : de reguleringsketen
 - 2. Het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling in EVRM en BUPO
 - 2.1. Algemeen
 - 2.2. Rechtspersonen

DEEL I. EVRM EN BUPO EN HET NORMSTELLINGSINSTRUMENTARIUM

- A. De onderzoekspolen. Het normstellingsinstrumentarium
- B. Methodologie
- C. Onderzoekresultaten

DEEL II. EVRM EN BUPO EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

- A. De onderzoekspolen. Het sanctie-instrumentarium
- B. Methodologie
- C. Onderzoekresultaten

DEEL III. BESLUITEN EN RICHTLIJNEN

BIJLAGEN

- A. EVRM en BUPO : teksten
- B. Rechtspraak : de visie van het EHRM
- C. Beknopte literatuurlijst

INLEIDEND

A. Taak B1 : opzet, methodologie en realisatie

1. Het voorliggende rapport (rapport B1.c) is het vijfde rapport dat tot stand komt in het kader van het onderzoeksproject *Law & Economics of the Choice of Environmental Policy Instruments*. Het betreft de randvoorwaarden die voor de milieuwetgevers voortvloeien uit het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (kortweg « EVRM ») en uit het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (kortweg « BUPO »). Het EVRM is in België in werking getreden op 14 juni 1955, het BUPO een kleine dertig jaar later, op 21 juli 1983. Het rapport betreft meer bepaald de randvoorwaarden die voortvloeien uit *het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling*. Het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling is bepaald in de artikelen 6 en 7 EVRM en in de artikelen 14 en 15 BUPO ¹.

2. Voor wat betreft de opzet van het onderzoek, de specificiteit van de gehanteerde invalshoek en de krachtlijnen van de methodologie, wordt verwezen naar het zuster – rapport B1.a : BILLIET, C. M., *Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium : de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge de bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten*, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid – Instituut voor Administratief Recht & C.E.S. – Werkgroep Energie, milieu en transport, januari 2000, 56 p. (voortaan « BILLIET, C.M., Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000) »), randnrs. 1 en 2. ²

3. Zoals gebeurde voor de rapporten B1.a en B1.b werd ook voor dit rapport de informatie afgesloten per 31 december 1999. Zo met name omvat de informatie inzake de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) de uitspraken tot einde december 1999.

B. Achtergrondgegevens

¹ Tekst: zie Bijlage I.

² Andere rapporten uit het onderzoeksproject waarnaar in dit rapport wordt verwezen, zijn:

- inzake taak A1, BILLIET, C.M., MOERYNCK, P. en SANCY, M. (ed.), *Het instrumentarium van de Belgische milieuwetgevers. Omschrijving en historiek*, K.U.Leuven – Faculteit Rechtsgeleerdheid en Fondation Universitaire Luxembourgeoise, 1998, 78 p. + 121 p. + 47 p. (voortaan “Het instrumentarium (1998)”);
- inzake taak B1.b, BILLIET, C.M., *Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium: de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod*, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid – Instituut voor Administratief Recht & C.E.S. – Werkgroep Energie, milieu en transport, januari 2000, 44 p.

1. Het analytisch kader : de reguleringsketen

4. Zoals geheel het onderzoek, inzonderheid de uitwerking van het economisch conceptueel model, is ook dit deelrapport gestructureerd naar de reguleringsketen toe, een analytisch kader ontleend aan het doctoraal onderzoek van C.M. Billiet³ :

- Fase 1. Normstelling

- a. Informatie

- b. Realisatie

- Fase 2. Normtoepassing

- a. Informatie

- b. Realisatie

- Fase 3. Normhandhaving

Fase 3.1. Toezicht

- a. Informatie

- b. Realisatie

Fase 3.2. Normsanctionering

- a. Informatie

- b. Realisatie

Fase 3.3 Dwanguitvoering van de sanctie

- a. Informatie

- b. Realisatie

In dit rapport is het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling geanalyseerd voor wat betreft zijn impact op *het normstellingsinstrumentarium* (Deel I, fase 1.b van de reguleringsketen) en op *het sanctie-instrumentarium* (Deel II, fase 3.2.b van de reguleringsketen).

2. Het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling in EVRM en BUPO

2.1. Algemeen

(voortaan "BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (2000)*").

³ Zie, meer uitgebreid, BILLIET, C.M., "Inleidend", in *Het instrumentarium (1998)*, randnrs. 5 – 7.

5. Het EVRM en het BUPO zijn internationale verdragen *met directe werking in de Belgische rechtsorde*. Dit betekent o.m. dat de Belgische wetgevers ertoe zijn gehouden wetgeving te produceren die verenigbaar is met deze beide verdragen.

Als randvoorwaarde voor het wetgevingsbeleid zijn EVRM en BUPO *concreet sanctioneerbaar* :

- Iedere rechter dient de toepassing te weigeren van wetgevende bepalingen die in strijd zijn met EVRM en BUPO.
 - Indien de strijdigheid van bepalingen uit een wet, decreet of ordonnantie met EVRM/BUPO kan worden geconstrueerd als een schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod (artikelen 10 en 11 Grondwet) ⁴, komt deze strijdigheid in aanmerking voor een vernietigingsberoep voor het Arbitragehof. De strijdigheid van bepalingen van uitvoeringsbesluiten met EVRM/BUPO komt in aanmerking voor een vernietigingsberoep bij de Afdeling Administratie van de Raad van State. ⁵
6. EVRM en BUPO hebben een gemeenschappelijke ontstaansgeschiedenis. Dit verklaart waarom de verdragsteksten in grote mate gelijklopend zijn. Zo zijn o.m. de EVRM-bepalingen inzake het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling erg analoog aan de BUPO-bepalingen inzake dit-zelfde grondrecht ⁶. Beide verdragen maken een *onderscheid tussen de waarborgen* op een behoorlijke rechtsbedeling *bij een eenvoudig geschil inzake burgerlijke rechten en verplichtingen enerzijds en in het geval van een strafvervolgning* anderzijds. De waarborgen in het geval van een strafvervolgning zijn meer uitgebreid.

Samengevat :

EVRM

BUPO

(a) Algemeen (geschil burgerlijke rechten en verplichtingen én strafvervolgning) (= uitsluitend waarborgen van procedurele aard)

- | | |
|---|--------|
| - recht op toegang tot een rechterlijke instantie | - idem |
| - recht op een eerlijke behandeling van de zaak | - idem |
| - recht op een openbare behandeling van de zaak | - idem |
| - recht op een openbare uitspraak | - idem |
| - recht op een einduitspraak binnen redelijke termijn | - 0 |
| - recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, die bij de wet is ingesteld | - idem |

⁴ Zie BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (2000)*, randnr. 7.

⁵ In verband met dit alles, lees o.m. ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, nrs. 521 en 516.

⁶ Verdragsteksten: zie Bijlage I.

(b) Strafvervolgingen enkel**(i) Waarborgen van procedurele aard**

- het vermoeden van onschuld (bewijslast) - idem
- de zogenaamde minimum-garanties, t.w. : - idem
- . recht om op de hoogte te worden gesteld van de . idem
beschuldiging ;
- . recht te beschikken over de tijd en de faciliteiten . idem
nodig voor de voorbereiding van de verdediging
- . recht om zichzelf te verdedigen of de bijstand . idem
te hebben van een raadsman naar keuze
- . recht om getuigen op te roepen en te ondervragen . idem
- . recht op de kosteloze bijstand van een tolk . idem
- . 0 . recht zonder onredelijke vertraging te
worden berecht
- . 0 . *Non incriminatie* – beginsel ⁷
- 0 - recht op een dubbele aanleg

(ii) Waarborgen andere dan van procedurele aard

- vermoeden van onschuld, voor zover dit een - idem
verbod inhoudt op feitelijke en wettelijke vermoedens die het vermoeden van onschuld zinledig zouden maken
- legaliteitsbeginsel ⁸ - idem
- relatief beperkt *Lex melior* – beginsel ⁹ - relatief uitgebreid *Lex melior*-beginsel
- 0 - recht op schadeloosstelling van een
persoon ingevolge een gerechtelijke
dwaling
- 0 - relatief uitgebreid *Non bis in idem*
- beginsel

De *verschilpunten* tussen de waarborgen bij eenvoudige geschillen inzake burgerlijke rechten en plichten en de waarborgen bij strafvervolgingen betreffen *in het bijzonder* :

- het vermoeden van onschuld (EVRM/BUPO) ;
- het recht op een dubbele aanleg (BUPO) ;
- het legaliteitsbeginsel (EVRM/BUPO) ;
- het *Lex melior* – beginsel (EVRM en BUPO) ;
- het recht op schadeloosstelling van een persoon ingevolge een gerechtelijke dwaling (BUPO) ;

⁷ Dit is het recht te zwiigen en niet tegen zichzelf te getuigen.

⁸ *Nullum crimen, nulla poena, sine lege*: een strafbaar feit en een straf dienen bij wet te zijn bepaald. Zie ook BILLIET, C.M. *Randvoorwaarden gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod* (2000), randnr. 7.

- het *Non bis in idem* – beginsel (BUPO).¹⁰
7. Omdat de waarborgen waarin moet worden voorzien meer uitgebreid zijn in het geval van strafvervolgingen dan in het geval van geschillen omheen burgerlijke rechten en verplichtingen, is het belangrijk voor de wetgever te weten wat de situaties zijn die onder de ene of de andere kwalificatie vallen. De begrippen benut in het EVRM en het BUPO hebben een draagwijdte die *autonoom* is t.o.v. hun draagwijdte in de rechtsordes van de diverse verdragsstaten. De invulling van deze autonome draagwijdte *gebeurt in belangrijke mate door het Europees Hof van de Rechten van de Mens, het EHRM*. Strict genomen, betreft de rechtspraak van het EHRM enkel het EVRM en niet het BUPO. Wegens de gemeenschappelijke ontstaansgeschiedenis van EVRM en BUPO – sommige auteurs bestempelen beide verdragen als « *un bloc de conventionalité* », één verdragsblok - wordt echter aangenomen dat de rechtspraak van het EHRM ook relevant is voor de duiding van het BUPO.
 8. De analyse van de arresten van het EHRM is een delicate oefening. Het is belangrijk per *casus* juist te onderscheiden in welke mate de standpunten van het Hof *beginselwaarde* bezitten en in welke mate zij zijn gekleurd door *de omstandigheden van de zaak*. Vandaar ook dat de commentaren in de rechtsleer meer dan eens niet eenduidig zijn. Voor wat betreft *het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling* bestaat er echter in de rechtspraak van het EHRM *één krachtlijn* die onmiskenbaar is en die bij twijfel de analyse moet sturen. Deze krachtlijn is de trend naar *een steeds grotere, ruimere mate aan rechtsbescherming*. In die zin moet de wetgever er o.i. van uitgaan dat twijfel omtrent de vraag of in het hoogste waarborgenvakket moet worden voorzien als dusdanig een ernstige aanduiding vormt over het feit dat inderdaad voor dit pakket moet worden gekozen¹¹.
 9. De globale relevantie van het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling voor het onderzoeksproject bestaat hierin dat het t.a.v. sommige instrumenten eisen stelt die zich vertalen in kosten. Zo zijn de procedurele eisen zeer zeker kostfactoren. Hetzelfde geldt ook voor o.m. het legaliteitsbeginsel¹².

2.2. Rechtspersonen

⁹ Dit is, samengevat, het recht op de toepassing van de minst strenge strafwet. Zie Bijlage I., artikel 7.1 EVRM en artikel 15.1 BUPO.

¹⁰ Deze samenvatting houdt rekening met de rechtspraak van het EHRM waarbij de minimum-garanties en het recht te zwijgen en niet tegen zichzelf te getuigen, worden bestempeld als een verbijzondering als het recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak.

¹¹ In dezelfde zin: FETERIS, M.W.C., *Fiscale administratieve sancties en het recht op een behoorlijk proces*, Deventer, Kluwer, 1993, 259.

10. Het EVRM is niet enkel van toepassing op fysieke personen maar ook op rechtspersonen¹³. Het valt evenwel te betwijfelen of het BUPO eveneens van toepassing is op rechtspersonen¹⁴.

Dit punt wordt hier vermeld omdat het onderzoek in zijn geheel is afgestemd op ondernemingen en zo het sanctie-instrumentarium deels bestaat uit de straffen die sedert *medio* 1999 zijn voorzien voor rechtspersonen¹⁵.

Voor zover het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling bepaald in het BUPO waarborgen eist die niet bestaan in het kader van het EVRM, is dit verschil echter gedoemd te verdwijnen. De betrokken waarborgen zijn wel opgenomen in de artikelen 2, 3 en 4 van het Zevende Protocol bij het EVRM, waarvan de inwerkingtreding een kwestie is van tijd. We gaan er verder in dit rapport dan ook gewoon van uit dat het geheel van de waarborgen geldt t.a.v. rechtspersonen.

¹² Zie ook BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (2000)*, randnr. 27.

¹³ Zie o.m. FETERIS, M.W.C., *o.c.*, 291.

¹⁴ *Ibid.*, 292 - 293.

¹⁵ *Infra*, randnr. 17, met inbegrip van de verwijzing naar BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000)*, randnrs. 15 – 17.

DEEL I.
EVRM & BUPO
EN HET NORMSTELLINGSINSTRUMENTARIUM

A . De onderzoekspolen. Het normstellingsinstrumentarium

11. Het normstellingsinstrumentarium dat bij het onderzoek is betrokken, is het volgende ¹⁶:

- Commercialisatienormen
- Documentatieplichten
- Dossierbelastingen
- Emissiebelastingen
- Emissienormen
- Erkenningsstelsels
- Immissienormen
- Gebruiksnormen
- Inplantingsnormen
- Installatie- en bedrijfsnormen
- In- en uitvoernormen
- Kennisgevingsplichten
- Keurings- en nazichtsplichten
- Machtigende meldingsplichten
- Milieukwaliteitsnormen
- Milieusubsidies
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen
- Objectieve aansprakelijkheden
- Ontwerp- en bouwnormen
- Productbelastingen (« ecotaksen »)
- Productgoedkeuringstelsels
- Productieverboden en –quota’s
- Projectgoedkeuringstelsels
- Terugnameplichten
- Toezichtsplichten
- Veiligheidsafstanden
- Veiligheids- en noodplichten
- Verkoop- en leveringsnormen
- Vergunningsstelsels
- Vervoernormen

¹⁶ Toelichting en verantwoording: BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000)*, randnr. 6.

- Vervuilingsverboden
- Verwijderings- en saneringsplichten
- Waarborgplichten
- Zorgplichten

B. Methodologie

12. De uitdaging bij het realiseren van dit rapport was analoog aan de uitdaging bij de realisatie van de rapporten B1.a en B1.b¹⁷ :
- een vertaling van de EHRM-rechtspraak inzake het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling naar het bovenvermelde normstellingsinstrumentarium toe;
 - een vertaling in termen die relevant zijn voor het economisch conceptueel model.
13. De vertaling in termen die relevant zijn voor het economisch conceptueel model, een stap die in de rapporten B1.a en B1.b als dusdanig tot nadenken noopte, was voor dit rapport onmiddellijk gegeven. Het antwoord op de vraag ligt ingebed in het voorwerp van het onderzoek. De artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 BUPO kunnen de wetgever verplichten tot het omringen van een instrument met *waarborgen die uit hun aard kostfactoren zijn*¹⁸. De relevante onderzoeksvragen in dit verband zijn dan ook de volgende:
- wordt een instrument al of niet wordt gevat door het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling;
 - zo ja, dient het omringd te zijn door het kleinere pakket rechtswaarborgen (betwistingen inzake burgerlijke rechten) of het ruimere pakket rechtswaarborgen (strafvervolgingen)¹⁹.
14. De hoeksteen van ons onderzoek is een analyse van de rechtspraak van het EHRM inzake de artikelen 6 en 7 EVRM *in de teksten van de arresten zelf*²⁰. De literatuur, die bestaat en uitgebreid is, werd slechts marginaal benut. Een paar algemene besprekingen van het kwalificatietechniek van het EHRM werden benut als wegwijzer voor de lectuur van de rechtspraak²¹.

¹⁷ BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000)*, nrs. 8 – 12; BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod (2000)*, randnrs. 9 – 11.

¹⁸ Hoger, randnr. 9.

¹⁹ Relatief kleinere en relatief ruimere pakket rechtswaarborgen: zie hoger, randnr. 6.

²⁰ Verantwoording: randnrs. 7 en 8 hogerop.

²¹ ALEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie”, in POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS WILLY DELVA 1996/1997 (ed.), *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997, (265) nrs. 383 – 400; VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 88 – 122.

Meer concreet verliep de analyse als volgt:

- Eerst werd op grond van een literatuurstudie en een oppervlakkige lectuur van de gehele EHRM-rechtspraak een selectie gemaakt van de arresten die de eigenlijke basis voor het onderzoek zouden vormen ²².
- Ieder arrest bevat een omstandige uiteenzetting van de feiten en van het recht uit de betrokken verdragstaat. Op grond van deze gegevens werden de normstellingsinstrumenten die in de geselecteerde zaken ter sprake stonden, geherkwalificeerd in overeenstemming met de door ons gehanteerde lijst normstellingsinstrumenten ²³.
- Per instrument werd nagegaan of het in de EHRM-rechtspraak aan bod komt. Meer bepaald werd nagegaan of het Hof in de betrokken zaken tot een uitspraak komt waarbij de betwisting omheen het instrument is gekwalificeerd als een *betwisting inzake een burgerlijk recht*; betwistingen omheen *normstellingsinstrumenten* komen uiteraard niet in aanmerking voor een kwalificatie als strafvervolgning.
- Per instrument werd eveneens nagegaan of er EHRM-rechtspraak bestaat die voor het instrument in kwestie analogische waarde bezit.
- Deze gegevens werden tenslotte per instrument samengevoegd in een kwotering omtrent de vraag of voor het instrument in kwestie de rechtswaarborgen vervat in artikel 6 § 1 EVRM en artikel 14 . 1 BUPO (relatief kleinere pakket rechtswaarborgen) al of niet gelden.

C.Onderzoeksresultaten

15. De onderzoeksresultaten zijn de volgende:

Legende

- A** Bestaat er inzake het normstellingsinstrument in kwestie al (+) of niet (0) rechtspraak van het EHRM *sub* artikel 6 EVRM?
- B** Bestaat er al (+) of niet (0) EHRM-rechtspraak *sub* artikel 6 EVRM met analogische waarde voor het instrument in kwestie?

²² Rechtspraakselectie: zie bijlage II.

²³ Hoger, randnr. 11.

C Moet, gezien de gegevens *sub* A en B, voor het instrument in kwestie al (+) of niet (0) worden voorzien in de rechtswaarborgen die op grond van artikel 6 EVRM en artikel 14 BUPO vereist zijn voor betwistingen inzake burgerlijke rechten?

Zo ja, is deze *must* *klaarblijkelijk* (+++) of *minder klaarblijkelijk* (+)? En betreft hij *slechts enkele* ([+]) of [+++] of *alle* (+ of +++) *toepassingen/aspecten* van het instrument?

	A	B	C
- Commercialisatienormen	0	0	0
- Documentatieplichten	0	0	0
- Dossierbelastingen	0	0	0
- <u>Emissiebelastingen</u>	0	+	[+++]
- Emissienormen	0	0	0
- <u>Erkenningsstelsels</u>	0	+	+++
- Immissienormen	0	0	0
- Gebruiksnormen	0	0	0
- Inplantingsnormen	0	0	0
- Installatie- en bedrijfsnormen	0	0	0
- In- en uitvoernormen	0	0	0
- Kennisgevingsplichten	0	0	0
- Keurings- en nazichtsplichten	0	0	0
- Machtigende meldingsplichten	0	0	0
- Milieukwaliteitsnormen	0	0	0
- <u>Milieusubsidies</u>	0	+	+
- Normen betreffende de samenstelling of cconstructie en andere technische kenmerken van producten	0	0	0
- Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen	0	0	0
- Objectieve aansprakelijkheden	0	0	0
- Ontwerp- en bouwnormen	0	0	0
- <u>Productbelastingen (« ecotaksen »)</u>	0	+	[+++]
- <u>Productgoedkeuringstelsels</u>	0	+	+++
- <u>Productieverboden en –quota's</u>	+	+	[+++]
- <u>Projectgoedkeuringstelsels</u>	0	+	+++
- Terugnameplichten	0	0	0
- Toezichtsplichten	0	0	0
- Veiligheidsafstanden	0	0	0

- Veiligheids- en noodplichten	0	0	0
- Verkoop- en leveringsnormen	0	0	0
- <u>Vergunningsstelsels</u>	+	+	+++
- Vervoernormen	0	0	0
- Vervuilingsverboden	0	0	0
- Verwijderings- en saneringsplichten	0	0	0
- Waarborgplichten	0	0	0
- Zorgplichten	0	0	0

16. Voor drie op de vijfendertig normstellingsinstrumenten bestaat er EHRM-rechtspraak onder artikel 6 EVRM, relevant voor artikel 14 BUPO. Na analogische lectuur van deze rechtspraak zijn er acht instrumenten op de vijfendertig waarvoor de waarborgen op een behoorlijke rechtsbedeling conform artikel 6 § 1 EVRM en 14.1 BUPO gelden. Voor sommige van deze acht instrumenten is het enkel een bepaalde variant of een bepaald onderdeel van het instrument waarvoor de waarborgen gelden. *De gemene deler tussen al deze instrumenten is dat zij uit aard van wat zij zijn steeds of in bepaalde mate functioneren via bestuursbeschikkingen.* Wanneer de milieuwetgever deze instrumenten in de wetgeving wenst op te nemen, kan dit in principe dus enkel mits de EVRM en BUPO-waarborgen ter beschikking staan van de rechtsonderhorigen.

DEEL II.
EVRM & BUPO
EN HET SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

A. De onderzoekspolen. Het sanctie-instrumentarium

17. Het sanctie-instrumentarium waarmee in het onderzoek wordt verdergewerkt, is het navolgende ²⁴:

- **Bestuurlijke sancties**

Rechtontnemende sancties

- Opheffing
- Schorsing

Situatieve sancties

- Regularisatiebevel
- Bestuursdwang

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete

- **Penale sancties**

Straffen

- Bekendmaking of verspreiding van de beslissing
- Geldboete
- Ontbinding
- Sluiting van één of meer inrichtingen
- Verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten
- Verbeurdverklaring (artikel 42, 1° en 2°, Strafwetboek)

Maatregelen

- Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen
- Kennisgeving van de uitspraak
- Ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (artikel 42, 3°, Strafwetboek)
- Onttrekking aan het verkeer
- Verwijdering van het voorwerp van een misdrijf (zogenaamde teruggave)

²⁴ Toelichting en verantwoording: BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling (2000)*, randnrs. 15 – 17.

B. Methodologie

18. Voor wat betreft de methodologie verwijzen wij *mutatis mutandis* naar onze uiteenzetting inzake het normstellingsinstrumentarium. Per sanctie-instrument was de hamvraag evenwel de volgende: is de sanctie te aanzien als een maatregel die kadert in de rechtswaarborgen voor betwistingen inzake burgerlijke rechten (relatief kleinere pakket rechtswaarborgen) dan wel de rechtswaarborgen voor strafvervolgingen (relatief uitgebreide pakket rechtswaarborgen)?

C. Onderzoekresultaten

Legende

- A** Bestaat er inzake het sanctie-instrument in kwestie al (+) of niet (0) rechtspraak van het EHRM *sub* de artikelen 6 en 7 EVRM?
- B** Bestaat er al (+) of niet (0) EHRM-rechtspraak *sub* de artikelen 6 en 7 EVRM met analogische waarde voor het instrument in kwestie?
- C** Moet, gezien de gegevens *sub* A en B, voor het instrument in kwestie al (+) of niet (0) worden voorzien in de rechtswaarborgen die op grond van de artikelen 6 en 7 EVRM en de artikelen 14 en 15 BUPO vereist zijn voor strafvervolgingen?
Zo ja, is deze *must* klaarblijkelijk (+++) of minder klaarblijkelijk (+)? En betreft hij slechts enkele ([+] of [+++]) of alle (+ of +++) toepassingen/aspecten van het instrument?

A B C

- Bestuurlijke sancties

Rechtontnemende sancties

-	<u>Opheffing</u>	+	+	[+]
-	<u>Schorsing</u>	+	+	[+]

Situatieve sancties

-	Regularisatiebevel	+	0	0
-	Bestuursdwang	0	0	0

Vermogenssancties

- Bestuurlijke geldboete + + +++

- Penale sancties

Straffen

- Bekendmaking of verspreiding van 0 + +

de beslissing

- Geldboete + + +++

- Ontbinding 0 + +++

- Sluiting van één of meer inrichtingen 0 + +

- Verbod een werkzaamheid die deel uit- 0 + +

maakt van het maatschappelijk doel te ver-richten

- Verbeurdverklaring (artikel 42, 1° en 2°, + + +++

Strafwetboek)*Maatregelen*

- Gebruiksverbod inzake de inrichtingen die 0 + 0
aan de oorsprong van de inbreuk liggen

- Kennisgeving van de uitspraak 0 0 0

- Ontneming van het wederrechtelijk ver- 0 + 0

cregen vermogensvoordeel (artikel 42, 3°,

Strafwetboek)

- Onttrekking aan het verkeer 0 + 0

- Verwijdering van het voorwerp van een 0 + 0

misdrijf (zogenaamde teruggave)

DEEL III.
BESLUITEN EN RICHTLIJNEN

19. De essentiële besluiten en richtlijnen zijn o.i. de volgende :

1° - Sommige normstellingsinstrumenten worden steeds of in bepaalde toepassingen / facetten gevat door het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling. De instrumenten in kwestie zijn in zeer grote mate dezelfde instrumenten als deze die aan bod komen in het gelijkheidscontentieux: de instrumenten die opereren bij wege van een bestuursbeschikking die het eindpunt van een procedure vormt. De eisen ingevolge het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling bepaald in EVRM en BUPO zijn evenwel niet dezelfde als deze die luidens het gelijkheidscontentieux voortvloeien uit gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod. Samenvattend onthouden we dat de milieuwetgever niet vrij zijn om voor de betrokken instrumenten de procedures om het even hoe in te richten en dat in dit opzicht een instrument met procedure niet enkel in zijn werking kosten impliceert die een reglementair instrument vreemd zijn maar ook in zijn ontstaan risico's stelt die een reglementair instrument niet kent.

2° - Sommige sanctie-instrumenten worden gevat door de waarborgen eigen aan strafvervolgingen. Zo b.v. de bestuurlijke geldboeten. De milieuwetgevers zijn ertoe verplicht dit gegeven te eerbiedigen. Het impliceert beperkingen. Zo b.v. kunnen zij geen bestuurlijke geldboete bepalen vanuit de idee een snelwerkend alternatief te bieden voor de penale boete; het recht op een dubbele aanleg dient immers gewaarborgd te zijn.

3° - Bepaalde rechtspraak van het EHRM toont aan dat het bijzonder belangrijk kan zijn dat een wetgever nadenkt welke richting hij uitwil met sommige sanctie-instrumenten. Wil hij een bepaalde sanctie uitwerken als een punitieve maatregel of als een beveiligings- of herstelmaatregel? ²⁵

²⁵ Zie in dat verband ook BILLIET, C.M., "Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen", in PALLEMAERTS, M. (ed.), *De wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 2000, 49 p., *ter perse*.

BIJLAGEN

BIJLAGE I.

EVRM & BUPO: TEKSTEN

A. Het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling volgens de artikelen 6 en 7 EVRM

- Artikel 6

« 6.1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de grondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of s'lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strict noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden.

6.2. Eenieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet bewezen wordt.

6.3. Eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, heeft ten minste de volgende rechten :

- a) onverwijld, in een taal welke hij verstaat, en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging ;
- b) te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten welke nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging ;
- c) zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar zijn keuze, of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien het belang van de rechtspraak dit eist ;
- d) de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden op dezelfde voorwaarden als het geval is met getuigen à charge ;
- e) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal welke ter zitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.»

- Artikel 7

« 7.1 Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin

zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

7.2. Dit artikel staat niet in de weg aan het vonnis en de straf van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door de beschaafde volken worden erkend.»

B. Het grondrecht op een behoorlijke rechtsbedeling volgens de artikelen 14 en 15 BUPO

- Artikel 14

«14.1. Allen zijn gelijk voor de rechtbanken en de rechterlijke instanties. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning, of het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen in een rechtsgeding, heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie. De toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of de nationale veiligheid in een democratische samenleving, of wanneer het belang van het privéleven van de partijen bij het proces dit eist, of in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strict noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden ; evenwel dient elk vonnis dat wordt gewezen in een strafzaak of een rechtsgeding openbaar te worden gemaakt, tenzij het belang van jeugdige personen zich daartegen verzet of het proces echtelijke twisten of het voogdijschap over kinderen betreft.

2. Eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, wordt voor onschuldig gehouden, totdat zijn schuld volgens de wet is bewezen.

3. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvordering heeft eenieder, in volle gelijkheid, recht op de volgende minimumgaranties :

- a) onverwijld en in bijzonderheden, in een taal die hij verstaat, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging ;
- b) te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging en zich te verstaan met een door hemzelf gekozen raadsman ;
- c) zonder onredelijke vertraging te worden berecht ;
- d) in zijn tegenwoordigheid te worden berecht, zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze ; ingeval hij geen rechtsbijstand heeft, van dat recht op de hoogte te worden gebracht ; rechtsbijstand toegewezen te krijgen, indien het belang van de rechtspraak dit

eist, en zonder dat daarvoor betaling van hem kan worden verlangd, indien hij niet over voldoende middelen beschikt ;

- e) de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden op dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge ;*
- f) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter zitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt ;*
- g) niet te worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen.*

4. Wanneer het jeugdige personen betreft, dient rekening te worden gehouden met hun leeftijd en de wenselijkheid hun reclassering te bevorderen.

5. Eenieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld heeft het recht zijn veroordeling en vonnis opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet.

6. Indien iemand die bij een einduitspraak wegens een strafbaar feit is veroordeeld en het vonnis vervolgens is vernietigd, of indien hem daarna gratie is verleend , op grond van de overweging dat een nieuw of een pas aan het licht gekomen feit onomstotelijk aantoon dat van een gerechtelijke dwaling sprake is, wordt degene die, als gevolg van die veroordeling, straf heeft ondergaan, overeenkomstig de wet schadeloos gesteld, tenzij wordt aangetoond dat het niet tijdig bekend worden van het onbekende feit geheel of gedeeltelijk aan hemzelf te wijten was.

7. Niemand mag voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij einduitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken. »

- Artikel 15

« 15.1. Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbaar feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren.

15. 2. Geen enkele bepaling van dit artikel staat in de weg aan het vonnis en de straf van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, van strafrechtelijke aard was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de volkerengemeenschap worden erkend. »

BIJLAGE II.

RECHTSPRAAK : DE VISIE VAN HET EHRM

Rechtspraakselectie

- EHRM, 8 juni 1978, ENGEL & CO vs. NEDERLAND
- EHRM, 28 juni 1978, KÖNIG vs. BDR
- EHRM, 23 juni 1981 LE COMPTE, VAN LEUVEN en DE MEYERE vs. BELGIË
- EHRM , 10 februari 1983, ALBERT en LE COMPTE vs. BELGIË
- EHRM , 21 februari 1984, OZTURK vs. BDR
- EHRM, 28 juni 1984, CAMPBELL & FELL vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 23 oktober 1985, BENTHEM vs. NEDERLAND
- EHRM, 24 oktober 1986, AGOSI vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 23 oktober 1986, H. vs. BELGIË
- EHRM , 25 augustus 1987, LUTZ vs. BDR
- EHRM, 27 oktober 1987, PUDAS vs. ZWEDEN
- EHRM, 7 juli 1989, TRE TRAKTORER AB vs. ZWEDEN
- EHRM, 22 mei 1990, WEBER vs. ZWITSERLAND
- EHRM, 18 februari 1991, FREDIN vs. ZWEDEN
- EHRM, 27 augustus 1991, DEMICOLI vs. MALTA
- EHRM, 19 april 1993, KRASKA vs. ZWITSERLAND
- EHRM, 25 november 1993, ZANDER vs. BELGIË *
- EHRM, 24 februari 1994, BENDENOUN vs. FRANKRIJK
- EHRM, 23 maart 1994, RAVNSBORG vs. ZWEDEN
- EHRM, 19 april 1994, VAN DE HURK vs. NEDERLAND
- EHRM, 23 juni 1994, DE MOOR vs. BELGIË
- EHRM, 26 april 1995, AIR CANADA vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 24 februari 1995, WELCH vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 26 april 1995, FISHER vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 23 oktober 1995, SCHMAUTZER vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 23 oktober 1995, UMLAUFT vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 23 oktober 1995, GRADINGER vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 23 oktober 1995, PRAMSTALLER vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 23 oktober 1995, PALAORO vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 23 oktober 1995, PFARRMEIER vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 22 november 1995, BRYAN vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 22 februari 1996, PUTZ vs. OOSTENRIJK
- EHRM, 10 juni 1996, BENHAM vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 29 augustus 1997, A.P., M.P. & T.P. vs. ZWITSERLAND
- EHRM, 29 augustus 1997, E.L., R.L. & J.O.-L vs. ZWITSERLAND
- EHRM, 24 september 1997, GARYFALLOU AEBE vs. GRIEKENLAND

- EHRM, 21 oktober 1997, PIERRE-BLOCH vs. FRANKRIJK
- EHRM, 2 september 1998, KADUBEC vs. SLOVAKIA
- EHRM, 2 september 1998, LAUKO vs. SLOVAKIA
- EHRM, 23 september 1998, MALIGE vs. FRANKRIJK
- EHRM, 29 september 1999, MOORE & GORDON vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 29 september 1999, SMITH & FORD vs. VERENIGD KONINKRIJK
- EHRM, 28 oktober 1999, ESCOUBET vs. BELGIË

Volledigheidshalve : ECRM, 17 juli 1980, KAPLAN vs. VERENIGD KONINKRIJK

BIJLAGE III.

SELECTIEVE LITERATUURLIJST

- ALEN, A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, 889 p. .
- ALEN, A., « Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie », in POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS WILLY DELVA 1996/1997 (ed.), *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys en Breesch, 1997, 265 – 314.
- FETERIS, M. W. C., *Fiscale administratieve sancties en het recht op een behoorlijk proces*, Deventer, Kluwer, 1993, 815 p. .
- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 1034 p. .

De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Bedenkingen bij het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid

Carole M. BILLIET

Drs. Milieubestuursrecht K.U.Leuven¹

Advocaat

A. INLEIDEND

1. Op 23 juli 1998 heeft de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring verleend aan het voorontwerp van decreet « tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met titels betreffende toezichtsbepalingen, administratieve sancties, veiligheidsmaatregelen en strafsancties » (hier voortaan geciteerd als « Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid », afgekort « VDHV », of « het voorontwerp »). Het voorontwerp is einde juli voor advies overgemaakt aan de SERV en de MiNa-raad. Beide adviesorganen zouden eerstdaags het gevraagde advies uitbrengen. Naar verluid, is het de wens de wetgevingsprocedure met spoed verder te zetten en het ontwerp nog voor het einde van het kalenderjaar in te dienen bij het Vlaamse parlement.

2. Zoals de benaming van het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid aangeeft, is het de idee om met deze tekst een bijkomend luik toe te voegen aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. In zijn huidige redactie omvat dit decreet drie titels²: een titel Algemene bepalingen waarin o.m. de doelstellingen en beginselen van het milieubeleid zijn opgenomen, een titel Besluitvorming en inspraak die de basis vormt voor de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke milieubeleidsplanning en voor de milieukwaliteitsnormering en de beleidssturing op

¹ BILLIET, C.M., *De bestuurlijke handhaving van het milieuhygiënerecht. Juridische aspecten* (doctoraal proefschrift), Faculteit Rechtsgeleerdheid K.U.Leuven, 1998, ca. 750 p., *in afwerking*.

De onderzoekswerkzaamheden voor dit artikel werden ten dele gefinancierd in het kader van het D.W.T.C.-project *Law & Economics of the Choice of Environmental Policy Instruments*, een interdisciplinair onderzoeksproject met samenwerking tussen het Instituut voor Administratief Recht van de K.U. Leuven, de Fondation Universitaire Luxembourgeoise en de afdeling Milieu-Economie van het Centrum voor Economische Studiën van de K.U. Leuven.

² Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid (B.S., 3 juni 1995), gewijzigd bij decreet 19 april 1995 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg (B.S., 4 juli 1995; err. B.S., 27 oktober 1995), bij decreet 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting (B.S., 30 december 1995) en bij decreet 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 (B.S., 19 oktober 1996) (voortaan “Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid”).

grond hiervan , en een titel Bedrijfsinterne milieuzorg die vnl. de verplichting tot het aanstellen van een milieuoördinator en de verplichting tot het uitvoeren van een milieu-audit betreft ³ .

Aan de drie bestaande titels van het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid zou het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid vijf nieuwe titels hechten : een titel Toezichtsbepalingen, een titel Administratieve sancties, een titel Veiligheidsmaatregelen, een titel Saneringsprojecten en een titel Strafsancties.

Zoals de reeds aangenomen onderdelen van het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid is ook het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid gebaseerd op tekstvoorstellen van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse Gewest (naar haar voorzitter courant de Commissie Bocken genoemd) (hier voortaan geciteerd als « ICHM-voorstellen » of « Commissievoorstellen ») ⁴ .

3. De verdere omzetting van de tekstvoorstellen van de Interuniversitaire Commissie in actuele wetgeving is voorzien in het geldende gewestelijke milieubeleidsplan ⁵ . Het voortschrijdende omzettings-

³ Lees ter zake o.m.: VAN HOORICK, G., “De hoofdstukken Inleidende bepalingen, Doelstellingen en beginselen en Milieuplanning van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1995, 358 – 372; LAVRYSEN, L., “Het hoofdstuk milieukwaliteitsnormen van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid”, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1997, 11 – 26; ROEF, A., *Bedrijfsinterne milieuzorg in Vlaanderen. Een analyse van het decreet van 19 april 1995*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1996, 190 p. .

⁴ INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, Die Keure, 1995, LIX + 1255 p. .

Zie vnl.:

- i.v.m. de titel Toezichtsbepalingen, de artikelen 7.1.1. tot 7.1.9. ICHM-voorstellen, toegelicht en verantwoord in DE NAUW, A. en BRONDERS, B., *Titel Toezicht*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *o.c.*, 687 – 715;
- i.v.m. de titel Administratieve sancties, de artikelen 7.2.1. tot 7.2.8. ICHM-voorstellen, toegelicht en verantwoord in BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *o.c.*, 716 – 744 (voortaan geciteerd als “BOES, M. en DEKETELAERE, K., Titel Administratieve sancties”);
- i.v.m. de titel Veiligheidsmaatregelen, de artikelen 8.1.1. tot 8.1.7. ICHM-voorstellen, toegelicht en verantwoord in BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Deel Veiligheidsmaatregelen*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *o.c.*, 817 – 832 (voortaan geciteerd als “BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Deel veiligheidsmaatregelen*”);
- i.v.m. de titel Saneringsprojecten, de artikelen 7.5.1. tot 7.5.5. ICHM-voorstellen, toegelicht en verantwoord in BOCKEN, H., *Titel Saneringsprojecten*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *o.c.*, 814 – 816 (voortaan geciteerd als “BOCKEN, H., Titel Saneringsprojecten”);
- i.v.m. de titel Strafsancties, de artikelen 7.3.1. tot 7.3.20 ICHM-voorstellen, toegelicht en verantwoord in FAURE, M., *Titel Strafsancties*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *o.c.*, 745 – 805 (voortaan geciteerd als “FAURE, M., Titel Strafsancties”).

⁵ B. Vl. R. 8 juli 1997 houdende vaststelling van het milieubeleidsplan overeenkomstig artikel 2.1.10 § 2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid (*B.S.*, 10 januari 1998); *MiNaplan 2. Het Vlaamse milieubeleidsplan 1997 – 2001*, Brussel, Administratie Milieu-

proces realiseert een geleidelijke omkadering van geheel het milieurecht door wetgeving die op algemene wijze de uitvaardiging van regels, hun toepassing en hun handhaving stuurt en bepaalt. Deze ontwikkeling is o.i. één van de meest belangwekkende ontwikkelingen in het huidige Vlaamse milieurecht⁶. Het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid voegt aan dit kader een bijzonder belangrijk onderdeel toe. Met het handhavingsinstrumentarium staat of valt de doeltreffendheid van alle normstelling⁷. Het behoeft bovendien beklemtoning dat het de bedoeling is van de decreetgever dat « niet alleen het milieuhygiënerecht (water bodem, afval lucht, enz.), maar ook het milieubeheersrecht (natuurbescherming, landschappen, bosbeheer, kamperen, jacht en visvangst, enz.) (...) onder de toepassing van het voorgestelde ontwerpdecreet <zouden> vallen. ». Meer concreet « betekent <dit> dat *dezelfde toezichtsbepalingen, dezelfde vormen van dwangmaatregelen, dezelfde administratieve sancties en dezelfde veiligheidsmaatregelen steeds en overal zullen en mogen toegepast worden, ongeacht of het nu gaat om een overtreding op de afvalstoffenreglementering of een inbreuk op de bescherming van het archeologisch patrimonium.* ».⁸

Meteen moet opgemerkt dat de tekstvoorstellen van de Interuniversitaire Commissie die de basis vormen voor het voorontwerp zijn uitgewerkt met het oog op de handhaving van het milieuhygiënerecht en *niet* met het oog op de handhaving van het milieuhygiënerecht én het milieubeheersrecht⁹. Voor wat betreft de doelmatigheid van het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid is het zorgwekkend dat uit de voorgestelde teksten bij herhaling blijkt dat er geen systematische analyse is gebeurd van de gepastheid van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de Commissievoorstellen tot het milieubeheersrecht¹⁰.

Natuur-, Land – en Waterbeheer, 1997, 189 - 191. De tekstvoorstellen van de Interuniversitaire Commissie inzake handhaving genieten hierbij meer bepaald prioriteit.

⁶ Zie ook BILLIET, C.M., “Milieuvergunningen: ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak in het Vlaamse gewest”, in PAQUES, M. (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening: een Europees en intergewestelijk perspectief*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1998, *ter perse*, nrs. 28, 52 en 53.

⁷ Wanneer de handhaving van “het milieurecht” ter discussie staat, gaat het eigenlijk om de handhaving van de materiële regelgeving die vervat is in de milieuwetgeving. De procedurele regelgeving en de organieke regelgeving, die nochtans ook omvangrijk en belangrijk zijn, vallen buiten het blikveld. De handhaving van deze categorieën regelgeving vertoont een eigen profiel. Zij gebeurt in overwegende mate aan de hand van bestuursrechtelijke sanctiemechanismen, o.m. de mogelijkheid tot schorsing en vernietiging door de Raad van State.

⁸ *Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid. Memorie van toelichting*, 4 (eigen cursivering).

⁹ De opdracht die de Vlaamse regering de Interuniversitaire Commissie gaf beperkte zich uitdrukkelijk tot het milieuhygiënerecht. – artikel 2, aanhef, B. VI. R. 5 juli 1989 houdende oprichting van een interuniversitaire commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest (B.S., 25 augustus 1989). Zie ook, met nadere details, H. BOCKEN in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *o.c.*, (IX) nrs. 1 en 3.

¹⁰ Zo b.v. is in de ICHM-voorstellen de formulering van de misdrijven voornamelijk bepaald door aandacht voor verontreinigende daden en de bescherming van water, lucht en bodem tegen dergelijk menselijk optreden. De opzet was de administratieve afhankelijkheid van het milieustrafrecht te doorbreken, en het milieu als beschermenswaardig rechtsgoed erkenning te geven. Punt is dat de focus in de strafbaarstellingen typisch is voor de bekommernissen die aan de orde zijn in het milieuhygiënerecht. Analoge strafbaarstellingen die de waarde beklemtonen van de ecologische goederen en van de bekommernissen die centraal staan in het natuurbeheersrecht ontbreken en werden aan het voorontwerp niet toegevoegd door de decreetgever zelf. – vnl. de artikelen 7.3.1., 7.3.2. en 7.3.4. ICHM-voorstellen, toegelicht in FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 760 e.v. . Zo ook is de regeling inzake de schorsing en de opheffing van vergunningen (artikelen 2.2.1. tot 2.2.3. VDHV) zoals de voorgere-

4. Deze bijdrage betreft één onderdeel van de titel Administratieve sancties : het hoofdstuk inzake de bestuurlijke geldboete . De overige onderdelen van het voorontwerp komen slechts aan bod in de mate waar de bespreking van de bestuurlijke boete ertoe noopt.

De keuze van het onderwerp is o.m. ingegeven door de belangrijke positie die de bestuurlijke geldboete luidens het voorontwerp zou toekomen in het handhavingsbeleid en door de relatief fundamentele rechtspolitieke en rechtsdogmatische aspecten die aan het tekstvoorstel verbonden zijn. Ook biedt het onderdeel inzake de bestuurlijke boete een goede uitkijk op enkele van de meer saillante sterke en zwakke punten van het voorontwerp als geheel.

5. De inzameling van informatie ten behoeve van de bijdrage werd afgesloten op 25 september 1998.

B. HET TEKSTVOORSTEL

6. Hogerop is vermeld dat het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid steunt op tekstvoorstellen van de Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest. De mate waarin de verschillende onderdelen van het voorontwerp de ICHM-voorstellen trouw zijn gebleven, varieert. Het onderdeel inzake de bestuurlijke geldboete *is datgene waarin de ICHM-voorstellen het minst werden gewijzigd*. Het enige inhoudelijke verschilpunt tussen het VDHV-voorstel en het ICHM-voorstel betreft de overheid die bevoegd is om in beroep over bestuurlijke beboeting te beslissen : in het voorontwerp is de Vlaamse regering bevoegd, waar het ICHM-voorstel kiest voor « een hiertoe door de Vlaamse regering aangewezen leidende ambtenaar ». Voorts zijn beide teksten gelijkkluidend. De toelichting en verantwoording bij het Commissievoorstel ¹¹ is dan ook bijzonder bruikbaar als aanvullende bron van informatie inzake de draagwijdte en achtergronden van de bepalingen in het voorontwerp.

7. Het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid organiseert de bestuurlijke boete aan de hand van precies acht artikelen.

stelde regeling in de ICHM-voorstellen (artikelen 4.6.155 tot 4.6.166 ICHM-voorstellen) ingegeven door de vergunningsproblematiek voor ingedeelde inrichtingen. Zij werd niet aangepast aan de vergunningen uit het milieubeheersrecht, zoals b.v. het jachtverlof en het visverlof.

¹¹ De artikelen 7.2.1. tot 7.2.8. ICHM-voorstellen, toegelicht en verantwoord in BOES, M. en DEKETAELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*. Voor de desbetreffende standpunten van MiNa-Raad en SERV, zie MiNa-Raad, *Advies van 6 mei 1997 over handhaving en veiligheidsmaatregelen (de delen 7 en 8 van het Voorontwerp decreet milieubeleid)*, Brussel, 1997, 54 p. en SERV, *Advies over het voor-*

1° - De bestuurlijke geldboete is een geldboete ten bedrage van minste 1.000 en ten hoogste 1.000.000 BEF. (artikel 2.1.1. VDHV).

2° - De boete kan worden opgelegd inzake alle milieumisdrijven, de misdrijven overeenkomstig artikel 5.1.15 VDHV uitgezonderd (artikel 2.3.1. VDHV).

De milieumisdrijven zijn omschreven in de titel Strafsancties¹² van het voorontwerp en meer bepaald in de artikelen 5.1.1. tot 5.1.15 VDHV. De meeste van deze artikelen omvatten een lange opsomming van misdrijven. De misdrijven die in één artikel zijn samengebracht, zijn strafbaar met een identieke vrijheidsberoving en/of penale boete. Zo omvat artikel 5.1.11 VDHV zesendertig misdrijven, o.m. verschillende inbreuken op de afvalwetgeving, de mestwetgeving en de wetgeving inzake de landschapsbescherming, die allen strafbaar zijn met een geldboete van vijfhonderd tot honderduizend BEF. . Een paar artikelen beperken zich evenwel tot de omschrijving van net één misdrijf. Zo b.v. artikel 5.1.1. VDHV : « Hij die vrijwillig rechtstreeks of onrechtstreeks in strijd met wettelijke voorschriften, hetzij in strijd met een verleende vergunning, stoffen, micro-organismen, geluid, trillingen of stralingen in of op water, bodem of lucht inbrengt of verspreidt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van één maand tot drie jaar en met een geldboete van honderd frank tot tien miljoen frank of met één van deze straffen alleen. ». *Zo ook het enige artikel dat uitzondering maakt op de mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting, artikel 5.1.15 VDHV.*¹³

Het misdrijf omschreven in artikel 5.1.15 VDHV vertoont een band met de volksgezondheid. Het is het misdrijf waarbij de overtreder door een emissie *concreet gevaar scheidt voor de menselijke gezondheid en dit weet of dient te weten*. Zowel de vereiste van een concreet gevaar voor de menselijke gezondheid als de vereiste van een opzettelijk handelen maken dat dit misdrijf bijzonder ernstig is. De enige weg tot sanctionering ervan is de strafrechtelijke weg.¹⁴

3° - Cumulatie van een bestuurlijke boete en een strafvordering wordt geweerd door *een anticumulatieregeling*.

- De anticumulatieregeling onderscheidt twee hypothesen : de hypothese waarin het misdrijf waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd door een controle-ambtenaar ter kennis is gebracht van de

ontwerp decreet milieubeleid, delen handhaving en veiligheidsmaatregelen, Brussel, 14 mei 1997, 20 p.

¹² Zie randnr. 2 hogerop.

¹³ De artikelen houdende een lijst strafbaarstellingen zijn haast volledig van de hand van de decreetgever. De ICHM-voorstellen bevatten weliswaar een discrete aanzet tot deze benadering (artikel 7.3.3. § 1 ICHM-voorstellen), toegelicht in FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 461. Het is o.i. jammer dat de decreetgever het lijstensysteem zo overdadig heeft gebruikt. Er is een kans gemist tot vereenvoudiging van de omschrijving van de misdrijven en van de afbakening van strafmaten. Meer eenvoud zou in de praktijk van het vervolgingsbeleid en de strafrechtspraak beter werkbaar zijn.

¹⁴ De omschrijving van het misdrijf in artikel 5.1.15 VDHV vertoont een belangrijk verschil met de omschrijving ervan in artikel 7.3.4. van de ICHM-voorstellen. In het VDHV-artikel is een zinsnede toegevoegd die het misdrijf het zelfstandige karakter ontnemt dat het in het ICHM-artikel bezit. Zo m.n. wordt de vergunning een rechtvaardigende werking toebedeeld. Met deze wijziging is het VDHV

ambtenaar die is aangewezen om de beboetingsbevoegdheid uit te oefenen (artikel 2.3.2. VDHV) en de hypothese waarin het misdrijf door een officier van gerechtelijke politie ter kennis is gebracht van de procureur des konings (artikel 2.3.3. VDHV).

- De regeling behelst een omslachtig *pas de deux* tussen strafvordering en bestuurlijke vordering. Al naargelang de situatie die zich voordoet, wordt de strafvordering al of niet geschorst, kan een geschorste strafvordering eventueel weer worden uitgeoefend, vervalt de bestuurlijke vordering of kan de strafvordering vervallen. Ter illustratie hiervan, een woordelijke weergave van artikel 2.3.2. VDHV: « Wanneer een misdrijf waarvoor een administratieve geldboete kan worden opgelegd, door een controle-ambtenaar ter kennis is gebracht van de aangewezen ambtenaar, deelt deze zijn voornemen om een administratieve geldboete op te leggen binnen dertig dagen na de ontvangst van het proces-verbaal mee aan de procureur des konings. / De procureur des konings deelt zijn voornemen om strafvervolgung in te stellen of om in te stemmen met het opleggen van een administratieve geldboete binnen negentig dagen mee aan de aangewezen ambtenaar. Indien nodig kan deze termijn éénmaal met dertig dagen verlengd worden. / Wanneer de procureur des konings niet instemt met het opleggen van een administratieve geldboete of zijn standpunt niet tijdig heeft meegedeeld, wordt de mogelijkheid tot strafvervolgung geschorst. / De strafvervolgung wordt opnieuw mogelijk indien de administratieve geldboete niet binnen de in artikel 2.3.7. voorziene termijn is betaald. / Wanneer de procureur des konings meedeelt te vervolgen, vervalt de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete. » .

4° - Wanneer ingevolge toepassing van de anticumulatieregeling het misdrijf voor bestuurlijke afdoening in aanmerking komt, dient gebruik te worden gemaakt van de beboetingsprocedure bepaald in de artikelen 2.3.4. tot 2.3.6. VDHV.

- In eerste instantie (artikelen 2.3.4. en 2.3.5. VDHV) beschikt « de aangewezen ambtenaar » over de beslissingsbevoegdheid. Noch het tekstvoorstel noch de memorie van toelichting geven een nadere omschrijving van de ambtenaar in kwestie. Luidens de toelichting bij de ICHM-voorstellen is het de idee dat de bevoegde minister één ambtenaar per provincie zou aanstellen, parallel met de per provincie opererende buitendiensten van de Milieu-inspectie ¹⁵.

Het voorontwerp voorziet in een georganiseerd administratief beroep (artikel 2.3.6. VDHV). Enkel de overtreder kan beroep instellen (artikel 2.3.6. lid 1 VDHV). De overheid met beslissingsbevoegdheid in beroep is, zoals reeds vermeld ¹⁶, de Vlaamse regering.

Zowel in eerste aanleg als in beroep wordt de beslissing voorafgegaan door een zitting waarop de overtreder is gehoord.

- De bevoegde overheid kan beslissen te beboeten of niet te beboeten.

- artikel de belangrijke signaalfunctie ontnomen die het parallel-artikel in de ICHM-voorstellen wel bezit. Zie ook FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 750 – 757 en 768 – 770.

¹⁵ BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, 741.

¹⁶ Randnr. 6.

Wanneer zij beslist te beboeten, moet zij ook beslissen over het bedrag van de boete. Het voorontwerp en zijn toelichting bevatten niet één element dat uitdrukkelijk of impliciet een aanduiding geeft over de wijze waarop de bevoegde overheid het bedrag van de boete dient vast te leggen.

- Indien voor bestuurlijke afdoening wordt gekozen en de overtreder in beroep gaat, bedraagt de som van de verwijzingstermijnen en de beslissingstermijnen die zijn bepaald in de anticumulatieprocedures en in de beboetingsprocedure tweehonderdvijftig dagen of ruim acht maanden. In de praktijk zou het tijdsbestek voor afwikkeling van de procedure allicht vaak langer uitlopen omdat zowel in de anticumulatieprocedures als in de beboetingsprocedure termijnen zijn bepaald die geen vervaltermijnen zijn maar termijnen van orde ¹⁷.

5° - De uitvoering van de definitieve beboetingsbeslissing wordt geregeld in artikel 2.3.7. VDHV.

De bestuurlijke boete moet worden betaald binnen een termijn van dertig dagen na betekening van de beboetingsbeslissing. Uitstel van betaling kan worden verleend voor bepaalde termijn ¹⁸.

Bij tijdige betaling van de geldboete vervalt de strafvordering (artikel 2.3.7. lid 3 VDHV).

Bij gebrek aan tijdige betaling vervalt de strafvordering niet (artikel 2.3.7. lid 3 *a contrario*) ¹⁹ en « kan de ambtenaar die de boete heeft opgelegd een vordering tot betaling instellen voor de burgerlijke rechtbank » (artikel 2.3.7. lid 4 VDHV).

C. ANALYSE

8. De sanctie bepaald in de artikelen 2.1.1. en 2.3.1. tot 2.3.7. VDHV is geen bestuurlijke boete maar een bestuurlijke transactie (1. Bestuurlijke geldboete of bestuurlijke transactie ?). Wij gaan ervan uit dat de decreetgever een bestuurlijke boete wil en het nodige doet om de thans bepaalde bestuurlijke transactiebevoegdheid om te buigen tot een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid.

¹⁷ Aldus de verwijzingstermijnen bepaald in artikel 2.3.2. lid 1 en in artikel 2.3.3. lid 1 VDHV (anticumulatieprocedures) en de beslissingstermijn in eerste aanleg (artikel 2.3.5. VDHV) (beboetingsprocedure).

¹⁸ Luidens de tekst van het voorontwerp behoort de bevoegdheid tot het verlenen van uitstel aan “de ambtenaar die de geldboete heeft opgelegd”. Deze formulering houdt geen rekening met de bevoegdheid van de Vlaamse regering in beroep. Allicht is de decreetgever vergeten de formulering van de bepaling aan te passen aan zijn optie om de beslissingsbevoegdheid in beroep toe te kennen aan de Vlaamse regering veeleer dan aan een leidende ambtenaar (zie nr. 6 hoger).

¹⁹ Zie ook artikel 2.3.2. lid 4 VDHV inzake de anticumulatieprocedure bij mededeling van het misdrijf door een controle-ambtenaar aan de ambtenaar met beboetingsbevoegdheid: “De strafvervolgning wordt opnieuw mogelijk indien de administratieve geldboete niet binnen de in artikel 2.3.7. voorziene termijn is betaald.”. In de anticumulatieprocedure bij mededeling van het misdrijf door een officier van de gerechtelijke politie aan de procureur des konings (artikel 2.3.3. VDHV) ontbreekt een parallelbepaling. (zie nr. 7 hoger)

Het meest essentiële kenmerk van de ontworpen regeling is dat de bestuurlijke boete er is opgevat als alternatief voor strafvervolging en meer bepaald als hét alternatief voor strafvervolging inzake omzeggens geheel de milieucriminaliteit (2. De strekking van het voorontwerp). De *ratio legis* van deze ingrijpende keuze blijkt niet. Evenmin blijkt een duidelijke visie op en verantwoording van de ermee samenhangende taakverdeling tussen penale en bestuurlijke handhaving.

De bevoegdheidsproblematiek is verkeerd ingeschat (3. De bevoegdheidsproblematiek). De gewestelijke bevoegdheid tot het invoeren van bestuurlijke boeten is enkel vaststaand in het geval van bestuurlijke boeten bepaald in het kader van de autonome gewestelijke belastingsbevoegdheid op grond van artikel 170 Grondwet. En er is niet vastgesteld dat de anticumulatieregeling die de alternatieve keuze tussen penale en bestuurlijke afdoening organiseert in meer dan één opzicht raakt aan de gemeenrechtelijke regeling inzake de uitoefening van de strafvordering, een federale bevoegdheid ; een onderzoek van de desbetreffende bevoegdheidsvragen ontbreekt.

De juridisch-technische kwaliteit van het beboetingsstelsel is ontoereikend. De anticumulatieregeling is nodeloos gecompliceerd en niet sluitend, daar waar een sluitende regeling allicht een noodzaak is wegens de gelding van het *Ne bis in idem* - beginsel. Ook is geen rekening gehouden met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod.

Omdat de uitwerking van een beboetingsstelsel met anticumulatieregeling op wetgevingstechnisch vlak in meer dan één opzicht delicaat blijkt te zijn, is het belangrijk dat een bestuurlijke geldboete zonder anticumulatieregeling denkbaar is. Deze theoretische mogelijkheid wordt niet vermeld of onderzocht ; *a fortiori* ontbreekt een verantwoorde keuze tussen het beboetingsconcept met anticumulatieregeling en het beboetingsconcept zonder anticumulatieregeling. (4. Anticumulatie-regeling, *Ne bis in idem* – beginsel en gelijkheidsbeginsel)

De verschillende boeteconcepten en hun specifieke voor- en nadelen blijken niet. De functie van de boete is onvoldoende uitgeklaard. De werkbaarheid van het gehanteerde boeteconcept is niet onderzocht. Een regeling ontbreekt inzake bepaalde kostfactoren die een regeling behoeven. En het nut van een flankerende bestuurlijke transactiebevoegdheid ter verlichting van de procedurele last van het sanctie-systeem is niet onderzocht. (5. De kost-effectiviteit van het beboetingsstelsel)

1. Bestuurlijke geldboete of bestuurlijke transactie ?

9. Wanneer de beboete persoon de opgelegde boete niet tijdig heeft betaald, « kan de ambtenaar die de boete heeft opgelegd een vordering tot betaling instellen voor de burgerlijke rechtbank » (artikel 2.3.7 lid 4 VDHV) ²⁰. Luidens de memorie van toelichting bij het voorontwerp is « <v>anuit het oogpunt van

²⁰ Zie ook hoger, nr. 7 *in fine*.

rechtsbescherming (...) die procedure te verkiezen boven het eenzijdig systeem van de onmiddellijke invordering via een uitvoerbare titel »²¹.

Bepaling en toelichting zijn overgenomen uit de ICHM - voorstellen²².

Uit de aangehaalde procedurebepaling blijkt duidelijk dat de beslissing van de bevoegde ambtenaar of, in beroep, de Vlaamse regering, enkel de waarde heeft van een betalingsvoorstel. Zij bezit geen executoire kracht.

Wanneer het bestuur bevoegd is om bij vaststelling van bepaalde rechtsinbreuken de betaling van een bedrag voor te stellen en zich bij stilzitten van de betrokkene tot de rechter moet wenden opdat er een uitvoerbare betalingsplicht zou tot stand komen, is er geen sprake van een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid maar van *een bestuurlijke transactiebevoegdheid*²³.

Opdat er sprake zou zijn van *een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid* is vereist dat de bestuursbeslissingen die in toepassing van de betrokken bevoegdheid worden genomen executoire kracht bezitten. De noodzaak van een voldoende rechtsbescherming voor de beboete persoon wordt opgevangen door deze persoon de mogelijkheid te geven zich binnen een bepaalde termijn tot de rechtbank te wenden wanneer hij de beboetingsbeslissing betwist.²⁴ Dit is de regeling die b.v. de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten in zijn huidige redactie uitdrukkelijk huldigt²⁵. In deze wet is het meer bepaald zo dat de beboetingsbeslissing pas bij het verstrijken van de beroepstermijn uitvoerbaar wordt en dat een beroep de uitvoering van de beslissing schorst²⁶. Deze voorzieningen maken dat het toegekende rechtsmiddel effectief is.

10. Wil het voorontwerp een bestuurlijke boete invoeren, moet het een regeling hanteren die analoog is met de regeling bepaald in de Wet 1971 Administratieve geldboeten. Ter wille van de effectiviteit van de geboden rechtsbescherming verdient het bijzondere aanbeveling om hierbij de bepalingen inzake uitvoerbaarheid van de beboetingsbeslissing over te nemen²⁷.

²¹ *Memorie van toelichting*, 23.

²² Artikel 7.2.8. ICHM – voorstellen, toegelicht in BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, 744. Zie ook hoger, nr. 6.

²³ DE NAUW, A., *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 114 – 115 (voortaan kortweg “*DE NAUW, A., Les métamorphoses*”). In dezelfde zin o.a. ook BOES, M., *Administratieve sancties en artikel 6 EVRM in België. Préadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1989, 8 – 9.

²⁴ *Ibid.*.

²⁵ Wet 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (*B.S.*, 13 juli 1971), bij herhaling gewijzigd en m.n. gewijzigd bij wet van 22 juli 1976 (*B.S.*, 29 september 1976), bij wet van 30 december 1988 (*B.S.*, 5 januari 1989; err. *B.S.*, 1 februari 1989), bij wet van 5 augustus 1992 (*B.S.*, 28 augustus 1992 (*B.S.*, 28 augustus 1992)), bij wet van 1 juni 1993 (*B.S.*, 17 juni 1993), bij wet van 23 maart 1994 (*B.S.*, 30 maart 1994), bij wet van 30 maart 1994 (*B.S.*, 31 maart 1994; err. *B.S.* 25 mei 1994) en, meest recent, bij wet van 13 februari 1998 (*B.S.*, 19 februari 1998) (hier voortaan kortweg “Wet 1971 Administratieve geldboeten”).

²⁶ Artikel 18 lid 1 Wet 1971 Administratieve geldboeten.

²⁷ Ook in het relatief recente VROM-rapport ter voorbereiding van de invoering van bestuurlijke geldboeten in het Nederlandse milieurecht wordt eenzelfde articulatie aanbevolen van de bestuurlijke beboetingsbeslissing en van het beroep hiertegen bij de rechter. – MICHIELS, F.C.M.A., “De bestuurlijke boete in het milieurecht”, *Milieu & Recht*, 1998, 69 (70). Het rapport in kwestie is van de hand

Bij de omvorming van de bestuurlijke transactiebevoegdheid tot een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid moet o.i. worden overwogen om de administratieve beroepsmogelijkheid waarin het voorontwerp thans voorziet (artikel 2.3.6. VDHV) te schrappen. Een mogelijkheid tot beroep hogerop in de bestuurskolom die kan worden vervolgd door een een betwisting van de beboetingsbeslissing voor de burgerlijke rechtbanken is wellicht van het goede teveel. Bij wijze van vergelijking kan worden vermeld dat de Wet 1971 Administratieve geldboeten niet voorziet in een georganiseerd administratief beroep.

Bij de verdere bespreking van het voorontwerp gaan wij ervan uit dat de decreetgever een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid wil, en niet een bestuurlijke transactiebevoegdheid, en bijgevolg de nodige aanpassingen doorvoert.

Deze vooronderstelling is o.i. volstrekt verantwoord.

- Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp en uit de toelichting bij het ICHM-voorstel blijkt eenduidig de wil tot het invoeren van een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid. Het invoeren van een bestuurlijke transactiebevoegdheid wordt er niet in overweging genomen. Elementen waaruit belangstelling voor het invoeren van een dergelijke bevoegdheid zou kunnen worden afgeleid, ontbreken.²⁸
- Luidens het voorontwerp moet de bestuurlijke afdoening een alternatief vormen voor penale afdoening inzake haast alle milieumisdrijven²⁹. Rechtspolitiek gezien zou het volkomen buiten-nissig zijn, mocht voor haast geheel de milieucriminaliteit een transactiebevoegdheid fungeren als alternatief voor de strafvordering.

11. De vergissing die is begaan in de uitwerking van de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid geeft blijk van een onvoldoende kennis van de bestuurlijke sanctie in kwestie. Het inzicht in de eigenheid van de sanctie is onvoldoende verworven om te leiden tot een correcte toepassing ervan in de tekstvoorstellen.

³⁰

Ook in andere onderdelen geeft het voorontwerp blijk van een onvoldoende kennis en beheersing van begrippen en rechtsfiguren die centraal staan in de behandelde materie. Het kennistekort is vooral tastbaar in de onderdelen die de rechtshandhaving door het bestuur betreffen : het hoofdstuk Dwangmaatregelen van de titel Toezichtsbepalingen, de titel Administratieve sancties en de titel Saneringspro-

van MICHIELS en JURGENS: JURGENS, G.T.J.M. en MICHIELS, F.C.M.A., *Bestuurlijke boeten in het milieurecht*, Den Haag, Publicatiereeks milieubeheer VROM, 1997.

²⁸ *Memorie van toelichting*, 21 – 23, inzonderheid de algemene toelichting op pp. 21 – 22; BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, 716 – 744, inzonderheid 736 – 739 en 739 – 740.

²⁹ Artikel 2.3.1. VDHV, hogerop in randnr. 7 vermeld.

³⁰ Dezelfde vergissing werd begaan door de federale wetgever bij het uitschrijven van de bestuurlijke afdoeningsmogelijkheid inzake bioveiligheid. Ook in deze wetgeving werd *de facto* een bestuurlijke transactiebevoegdheid uitgeschreven daar waar het de opzet was een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid in te voeren. – Artikel 132 Wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen zoals ge-

jecten³¹.

Zo o.m. blijkt de decreetgever geen duidelijk zicht te hebben op het sanctiebepaling, een nochtans cruciaal begrip.

In het domein van de rechtshandhaving is het sanctiebepaling verbonden aan situaties waarin een rechtsinbreuk is vastgesteld. De sanctie is een belastende maatregel die door de overheid wordt opgelegd als reactie op de vastgestelde inbreuk. Zij behelst uit haar aard een bekrachtiging van de geschonden norm.

³²ⁱ

Dat het sanctiebepaling onvoldoende gekend is, blijkt o.m. uit het Hoofdstuk Dwangmaatregelen dat is opgenomen in de Titel Toezicht van het voorontwerp.

- De dwangmaatregelen waarover het hoofdstuk handelt, zijn maatregelen zoals het bevel tot stopzetting van werken, handelingen en activiteiten, het verbod tot gebruik van toestellen of inrichtingen en de verzegeling van toestellen of materialen (artikel 1.5.1. § 1 VDV) . Blijkens de aanhef van artikel 1.5.1. VDHV, het eerste artikel van het hoofdstuk, is de situatie waarin dwangmaatregelen kunnen worden genomen een situatie waarin een rechtsinbreuk is vastgesteld. De decreetgever onderscheidt nadrukkelijk deze situatie van de situatie waarin dezelfde of gelijkaardige maatregelen worden genomen louter uit veiligheidsoverwegingen³³. Het hoofdstuk hoort duidelijk niet thuis in de titel gewijd aan het toezicht, de etappe die sanctionering voorafgaat, maar in de titel bestuurlijke sancties.

In artikel 2.1.1. VDHV, het inleidende artikel van de titel Administratieve sancties van het voorontwerp, wordt een opsomming van de bestuurlijke sancties gegeven. Als bestuurlijke sancties worden herkend : het geheel of gedeeltelijk schorsen van de vergunning, het geheel of gedeeltelijk opheffen van de vergunning en het opleggen van een administratieve geldboete.

De decreetgever heeft niet ingezien dat de dwangmaatregelen overeenkomstig artikel 1.5.1. VDHV precies zoals een schorsing, een opheffing en een bestuurlijke boete ertoe strekken de naleving van normstelling te sanctioneren.

wijzigd bij artikel 226 Wet 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen (*B.S.*, 3 maart 1998) (hier voortaan afgekort tot "Wetgeving 1991 Bioveiligheid").

³¹ Zie randnr. 2 *in fine*.

Saneringsprojecten kunnen volgens het voorontwerp worden opgelegd door het bestuur bij vaststelling van zware overtredingen. Bovendien kunnen zij ook worden opgelegd door de rechter. (artikel 4.1.2. § 1 VDHV) De rechterlijke bevoegdheid is o.i. te begrijpen als een scharnierbepaling die ook de rechtbanken aansluiting geeft op een hulpinstrument dat bijzonder nuttig kan zijn, o.a. in het kader van het bevelen van herstelmaatregelen. De rechterlijke bevoegdheid mag evenwel niet maskeren dat het saneringsproject bij uitstek tot het domein van de bestuurlijke rechtshandhaving behoort, al was het maar omdat de opstelling en uitvoering ervan niet thuishoren in de taakomschrijving en de deskundigheid van de rechter en wel in deze van het bestuur. Aan overheidszijde is het bestuur de geëigende tegenspeler van de overtreder in het uitwerken en uitvoeren van ieder project (zie vnl. de artikelen 4.1.3. en 4.1.8. VDHV). Ook de huidige praktijk inzake saneringsprojecten illustreert dit.

³² O.m. VAN WIJK, H.D. en KONIJNENBELT, W., *Hoofdstukken van administratief recht*, Utrecht, Lemma, 1994, 493 e.v., inzonderheid 493 – 494, en, inzake milieurecht, BRUSSAARD, W., DRUPSTEEN, Th. G., GILHUIS, P.C. en KOEMAN, N.S.J., *Milieurecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1996, nr. 396. Vergelijk met BOCKEN, H., DELODDERE, S. en RYCKBOST, D., *Titel Privaatrechtelijke verbodsactie*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *o.c.*, 806.

³³ *Memorie van toelichting*, 5.

- Het hoofdstuk Dwangmaatregelen bevat ook een artikel dat is overgenomen uit het decreet betreffende de bodemsanering³⁴ en dat de dwangmaatregelen bepaalt die mogelijk zijn ter voorbereiding of uitvoering van een bodemsanering³⁵. Dit artikel hoort echter niet thuis in een decreet inzake het handhavingsbeleid. De er bepaalde maatregelen zijn geen maatregelen die een rechtsinbreuk sanctioneren. Zij strekken enkel tot toepassing van de bepalingen die de uitvoering van de bodemsanering orchestreren. De regeling behoort op haar huidige plaats in het Bodemsaneringsdecreet 1995 behouden te blijven.

Een onvoldoende kennis en beheersing van relatief belangrijke begrippen en rechtsfiguren zijn in regel nefast voor de kwaliteit van wetgevend werk. De rechtspolitieke opties die worden genomen en de afwegingen die hierbij moeten worden gemaakt, blijken niet duidelijk. De rechtstheoretische vragen die moeten worden onderzocht en beantwoord, worden minder gemakkelijk op correcte wijze geïdentificeerd.

Zo b.v. is de indeling van de zogenaamde dwangmaatregelen in de titel Toezichtsbepalingen niet louter een schoonheidsfout. Zij heeft een ongunstige invloed op de kwaliteit van het tekstvoorstel. Zij verklaart o.m. het bepaalde in artikel 1.5.2. VDHV, het artikel dat o.a. de vorm preciseert waarin de dwangmaatregelen worden vastgesteld. Gelet op de aanhef van dit artikel is het zo dat de dwangmaatregelen samen met de dienstige vaststellingen in een proces-verbaal worden vermeld. Het P.V. is de geëigende vorm voor vaststellingen die gedaan zijn n.a.v. de toezichtsuitoefening. Voor overheidsbeslissingen die zijn onderworpen aan de motiveringsplicht, en dit is wat sancties zoals de dwangmaatregelen in kwestie zijn, is deze vorm echter niet geschikt. Hiervoor is het besluit de geëigende vorm. De rechtsbescherming vergt dit.

2. De strekking van het tekstvoorstel

12. De beleidskeuze die op de meest ingrijpende wijze het tekstvoorstel inzake de bestuurlijke geldboete heeft bepaald, is de keuze voor een bestuurlijke geldboete die inzake haast alle milieumisdrijven als alternatief voor strafvervolgning kan fungeren. Indien het tekstvoorstel ongewijzigd het Staatsblad zou halen, zouden in principe haast alle milieumisdrijven zowel penaal als middels een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, waarbij het *normaliter* wel zo zou zijn dat de ene mogelijkheid van afdoening de andere uitsluit.

De concrete draagwijdte van deze beleidsoptie behoeft scherpstelling. Luidens de artikelen 2.3.2. en 2.3.3. VDHV zijn het bepaalde ambtenaren en de procureurs des konings die per misdrijf de keuze

³⁴ Decreet betreffende de bodemsanering (*B.S.*, 29 april 1995; err. *B.S.*, 3 oktober 1995), gewijzigd bij de decreten van 22 december 1995 (*B.S.*, 30 december 1995), 20 december 1996 (*B.S.*, 31 december 1996) en 26 mei 1998 (*B.S.*, 25 juli 1998) (voortaan “**Bodemsaneringsdecreet 1995**”).

³⁵ Artikel 5.1.5. VDHV. Het artikel copieert haast woordelijk artikel 22 Bodemsaneringsdecreet 1995.

tussen bestuurlijke en penale afdoening maken ³⁶. Tussen wat en wat moeten deze ambtenaren en de procureurs precies kiezen ? En wat is het handhavingsproject achter hun werkzaamheden ?

2.1. De afdoeningsalternatieven

13. Bij nadere analyse van de keuze die de bevoegde ambtenaren en de procureurs moeten maken, blijkt dat de keuzemogelijkheden van de bevoegde ambtenaren en van de procureurs verschillend zijn al naargelang artikel 2.3.2. VDHV of artikel 2.3.3. VDHV van toepassing is. Zoals zij uit de tekst van het voorontwerp blijken, zijn hun keuzemogelijkheden de volgende :

- In de hypothese waarin het misdrijf waarvoor een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd door een controle-ambtenaar ter kennis wordt gebracht van de ambtenaar met beboetingsbevoegdheid (artikel 2.3.2. VDHV), heeft deze ambtenaar in essentie de keuze tussen niet sanctioneren en wel sanctioneren (artikel 2.3.2. lid 1 VDHV, impliciet).

Indien hij van oordeel is dat de vastgestelde feiten een sanctie behoeven, zal hij de procureur des konings meedelen dat hij een bestuurlijke boete wil opleggen (artikel 2.3.2. lid 1 VDHV). De procureur kan hiermee instemmen of niet (artikel 2.3.2. lid 2 VDHV). Stemt hij met bestuurlijke beboeting in, wordt logischerwijze de bestuurlijke vordering ingesteld. Het ontbreken van een tijdige stellingname wordt gelijkgesteld met een instemming met bestuurlijke beboeting. Stemt hij niet met bestuurlijke beboeting in, is zijn enige keuze het instellen van de strafvordering ; technisch sepot, beleidssepot en penale transactie in toepassing van artikel 216bis Wetboek Strafvordering behoren niet tot zijn keuzemogelijkheden (artikel 2.3.2. lid 2 VDHV). Voor zover er een mogelijkheid is tot een vorm van sepot, is deze in handen van de ambtenaar met beboetingsbevoegdheid, op het tijdstip waarop hij de beslissing moet nemen de procureur mee te delen dat hij een bestuurlijke boete wil opleggen.

- In de hypothese waarin het misdrijf waarvoor een bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd door een officier van gerechtelijke politie ter kennis wordt gebracht van de procureur des konings (artikel 2.3.3. VDHV), kan deze in eerste instantie enkel kiezen tussen strafvervolgning en het voorstel aan de bevoegde ambtenaar om over te gaan tot bestuurlijke beboeting (artikel 2.3.3. lid 1 VDHV). In het laatste geval, kan de ambtenaar instemmen met het voorstel een bestuurlijke boete op te leggen (artikel 2.3.3. lid 2 VDHV). Hierop wordt logischerwijze de bestuurlijke vordering ingesteld. Hij kan ook niet met het voorstel instemmen (artikel 2.3.3. lid 2 VDHV) of zijn standpunt niet tijdig kenbaar maken (artikel 2.3.3. lid 4 VDHV). Hierop is het bal terug in het kamp van de procureur (artikel 2.3.3. lid 4 VDHV). Wegens het ontbreken van nadere bepalingen, mag redelijkerwijze worden aangenomen dat in dit stadium van de anticumulatieprocedure het gemene recht terug van toepassing is en de procureur dan ook voor een technisch sepot, een beleidssepot of een bestuurlijke transactie kan kiezen.

³⁶ Zie nr. 7 hogerop.

Dat het voeren van een sepotbeleid deels in handen ligt van de bevoegde ambtenaren en deels, ten einde van een procedureparcours, in handen van de procureur des konings, is een ongelukkige complicatie. Dat een toevallige omstandigheid, m.n. of de bevoegde ambtenaar dan wel de procureur des konings als eerste kennis neemt van het misdrijf, hierin bepalend is, lijkt de betekenis van het sepotbeleid in het sanctioneringsbeleid te miskennen.

Dat de mogelijkheid tot een penale transactiebevoegdheid in het ene geval niet en in het andere geval wel bestaat, is allicht louter in functionele termen een verarming van de beleidsvoering. Dat de mogelijkheid tot een transactie afhangt van de toevallige omstandigheid of de bevoegde ambtenaar dan wel de procureur des konings als eerste kennis neemt van het misdrijf, is werkelijk arbitrair. Deze regeling kan een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod allicht niet doorstaan.

Het is duidelijk dat, bij behoud van een bestuurlijke boete als alternatief voor penale afdoening, de voorgestelde anticumulatieprocedures best zouden worden herwerkt tot een anticumulatieregeling met één procedureparcours. Mede gelet op artikel 29 Wetboek Strafvordering, lijkt het aangewezen dat de procureur des konings in de beslissingsketen de eerste plaats zou toegewezen krijgen. Voorts moet er aandacht gaan naar een doordachte toewijzing van de beslissingsmogelijkheden inzake sepot. Tenslotte zou het o.i. aangewezen zijn de mogelijkheid tot een penale transactie te behouden.³⁷

14. Wanneer de bevoegde ambtenaren en de procureurs des konings moeten afwegen of het misdrijf een penale dan wel een bestuurlijke afdoening behoeft, wat is dan precies de inhoud van hun dilemma? Tussen welke sanctioneringsmogelijkheden behoren zij een keuze te maken?

(a) Wanneer inzake een concreet misdrijf voor *bestuurlijke afdoening* zou worden gekozen, wordt gekozen voor *afdoening door de betaling van een geldbedrag*.

Zoals hogerop werd vermeld, kan het boetebedrag gaan van minimum 1.000 BEF. tot maximum 1.000.000 BEF. . Belangrijk is het te weten dat deze bedragen absolute bedragen zijn. Het voorontwerp voorziet niet in een verhoging met opdecimes in analogie met de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten³⁸. Evenmin is enige andere vorm van indexatie bepaald³⁹.

(b) Wanneer m.b.t. een bepaald misdrijf penale afdoening wordt overwogen, is *dit niet een keuze voor één welbepaalde sanctie*. De titel Strafsancties van het voorontwerp voorziet in *een uitgebreide waaier sanctiemogelijkheden*. Het gamma omvat niet alleen punitieve sancties of straffen maar ook zoge-

³⁷ Zie ook nr. 29 *infra*.

³⁸ *B.S.*, 3 april 1952; bij herhaling gewijzigd.

Een analogische toepassing van de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten is b.v. wel bepaald in het geval van bestuurlijke afdoening van misdrijven in het domein van de bioveiligheid. – Wetgeving 1991 Bioveiligheid, § 8.

³⁹ In de toelichting bij de ICHM – voorstellen wordt gesteld dat de bedragen van minimum- en maximum-boete zijn onderworpen aan indexering. – BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, 740. De indexering van boetebedragen vergt evenwel een uitdrukkelijke bepaling.

naamde « maatregelen »⁴⁰, sancties die er in essentie « op gericht zijn, hetzij de in het verleden ontstane verontreiniging volledig ongedaan te maken, hetzij te vermijden dat de verontreiniging zich in de toekomst zal verderzetten »⁴¹. Artikel 5.1.31 VDHV bepaalt uitdrukkelijk dat *al deze sancties* « in de gevallen waarin de oplegging ervan krachtens de bepalingen van het decreet is toegestaan, *zowel afzonderlijk als in <onderlinge> combinatie <kunnen> worden opgelegd* ». Deze bepaling is overgenomen uit de ICHM – voorstellen⁴². De draagwijdte ervan is erg ingrijpend. Er wordt afgestapt van de klassieke indeling tussen hoofdstraffen (gevangenisstraffen en geldboeten) en bijkomende straffen. De regeling *betreft ook de niet – punitieve sancties*.⁴³

De sancties die zijn bepaald in de titel Strafsancties en die luidens artikel 5.1.31 VDHV zowel afzonderlijk als in onderlinge combinatie kunnen worden opgelegd, zijn de volgende :

- *Een penale geldboete* is mogelijk voor elk van de misdrijven die omschreven zijn in de titel Strafsancties (artikelen 15.1.1. tot 5.1.15 VDHV)⁴⁴.

Slechts voor wat betreft de misdrijven gebundeld in artikel 5.1.7 VDHV blijft de geldboete binnen de marges eigen aan de overtreding, met een maximumboete van 25 BEF. (5.000 BEF.)⁴⁵. Alle overige misdrijven zijn wanbedrijven⁴⁶, met een minimumboete die 100 BEF. (20.000 BEF.) of meer bedraagt.

Het treft dat *voor de meerderheid van de misdrijven* het mogelijke bedrag van de penale boete op *een volkomen andere schaal* ligt dan de bestuurlijke boete: zes artikelen bepalen een maximumboete van 5 miljoen BEF. (1 miljard BEF.) of van 10 miljoen BEF. (2 miljard BEF.)⁴⁷; twee andere artikelen bepalen een maximumboete van 1 miljoen BEF. (200 miljoen BEF.)⁴⁸. De minimumboete voor deze misdrijven bedraagt 500 of 1.000 BEF. (100.000 of 200.000 BEF.)⁴⁹ maar ook slechts 100 of 200 BEF. (20.000 of 40.000 BEF.)⁵⁰. In slechts vijf artikelen wordt een boetemaat bepaald die in overeenstemming is of enigzins in overeenstemming is met de maat van de bestuurlijke boete⁵¹. De maxima strekken er van 25 tot 10.000 BEF. (5.000 tot 2.000 000 BEF.).

⁴⁰ *Memorie van toelichting*, 8, met verwijzing naar artikel 7.3.20 § 2, 2° ICHM – voorstellen.

⁴¹ FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 771.

⁴² *Memorie van toelichting*, 37.

Het parallel-artikel in de voorstellen van de Interuniversitaire Commissie is artikel 7.3.17 ICHM – voorstellen.

⁴³ *Ibid.*; zie ook FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 793.

⁴⁴ Zie ook hoger, nr. 7.

⁴⁵ Artikel 38 Strafwetboek.

⁴⁶ Doordat de decreetgever een vrijheidsstraf overbodig acht voor het gros van de milieumisdrijven is het niet onmiddellijk duidelijk of de verschillende milieumisdrijven als wanbedrijven of als misdaden strafbaar zin gesteld (artikel 38 Strafwetboek). Omdat de maximale vrijheidsstraf bepaald in artikel 5.1.15 VDHV een correctionele straf is, mag worden aangenomen dat niet enkel het daar omschreven misdrijf maar ook alle overige misdrijven wanbedrijven zijn. Zoals hogerop is vermeld (randnr. 7), omschrijft artikel 5.1.15 VDHV het enige misdrijf dat wegens zijn ernst niet vatbaar is voor bestuurlijke afdoening.

⁴⁷ De artikelen 5.1.1., 5.1.2., 5.1.5., 5.1.6., 5.1.13 en 5.1.14 VDHV.

⁴⁸ De artikelen 5.1.4. en 5.1.12 VDHV.

⁴⁹ Resp. de artikelen 5.1.4., 5.1.5., 5.1.11., 5.1.12. en 5.1.14 VDHV en de artikelen 5.1.6. en 5.1.13 VDHV.

⁵⁰ Resp. artikel 5.1.15 VDHV en de artikelen 5.1.1. en 5.1.2. VDHV.

⁵¹ De artikelen 5.1.3., 5.1.7., 5.1.8., 5.1.9. en 5.1.10 VDHV.

Het staat ons voor dat er enige redelijke verhouding moet zijn tussen de penale en de bestuurlijke boete die voor eenzelfde misdrijf mogelijk zijn ⁵². De wanverhoudingen die op dit punt in het voorontwerp bestaan, tasten o.i. dan ook de credibiliteit van de voorstellen inzake bestuurlijke afdoening aan. Zij doen vragen rijzen i.v.m. de afbakening van het toepassingsgebied van de bestuurlijke geldboete : behoren de misdrijven waarvoor de penale boete op een erg verschillende schaal ligt dan de bestuurlijke boete wel in het toepassingsgebied inbegrepen te zijn ?

- *Andere punitieve sancties of straffen* waarin is voorzien, zijn : de vrijheidsberoving ⁵³, de verbeurdverklaring van bepaalde roerende goederen waarvan de veroordeelde eigenaar is ⁵⁴, de openbaarmaking van het vonnis ⁵⁵ en, uitsluitend bij herhaling, het verbod een bepaald beroepsactiviteit uit te oefenen ⁵⁶ en de bedrijfssluiting ⁵⁷.

Dat niet alle milieudelicten strafbaar dienen te zijn met vrijheidsberoving is een optie waarin het voorontwerp de ICHM – voorstellen volgt ⁵⁸.

- *Niet punitieve sancties* die mogelijk zijn, zijn ⁵⁹: de onttrekking aan het verkeer ⁶⁰, het herstel in de oorspronkelijke toestand ⁶¹, het verbod toestellen of installaties te gebruiken ⁶² en de aanstelling van een voorlopige bewindvoerder ⁶³. De vermelding van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel, een niet punitieve sanctie die was opgenomen in de ICHM-voorstellen, is overbodig geworden door de invoering in 1990 van een desbetreffende regeling in het Strafwetboek ⁶⁴.

© Per contrast met de gevarieerde sanctiemogelijkheden bij penale afdoening lijkt de bestuurlijke afdoening een pover alternatief. Volledigheidshalve moet wel worden gewezen op de mogelijkheid om inzake eenzelfde inbreuk samen met de bestuurlijke geldboete een andere bestuurlijke sanctie op te leggen. Andere bestuurlijke sancties voorzien in het voorontwerp zijn luidens de aanhef van de titel Administratieve sancties het geheel of gedeeltelijk schorsen van de vergunning en het geheel of gedeeltelijk opheffen van de vergunning (artikel 2.1.1., 1° resp. 2° VDHV). Zoals hogerop reeds werd aangegeven is deze opsomming echter niet volledig en zijn b.v. ook de dwangmaatregelen bepaald in artikel 1.5.1. § 1 VDHV bestuurlijke sancties ⁶⁵. Cumulatie is in beginsel mogelijk in de mate dat de

⁵² In dezelfde zin: FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 767.

⁵³ De artikelen 5.1.1., 5.1.2., 5.1.3., 5.1.4. 5.1.5. en 5.1.6. VDHV

⁵⁴ Artikel 5.1.16 VDHV.

⁵⁵ Artikel 5.1.30 VDHV.

⁵⁶ Artikel 5.1.28 VDHV.

⁵⁷ Artikel 5.1.29 VDHV.

⁵⁸ *Memorie van toelichting*, 7, samen te lezen met o.m. FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 767.

⁵⁹ *Memorie van toelichting*, 8, met verwijzing naar artikel 7.3.20 § 2 ICHM – voorstellen.

⁶⁰ De artikel 5.1.17 en 5.1.18 VDHV.

⁶¹ Artikel 5.1.20 e.v. VDHV.

⁶² Artikel 5.1.26 VDHV.

⁶³ Artikel 5.1.27 VDHV.

⁶⁴ Artikel 42, 3° en artikel 43 *bis* Strafwetboek, ingevoegd bij wet van 17 juli 1990 (*B.S.*, 15 augustus 1990). Een fraai artikel i.v.m. de toepassing van deze maatregel inzake milieucriminaliteit is relatief recent gepubliceerd: FAURE, M., “Recente ontwikkelingen in de rechtspraak inzake de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen bij milieudelicten”, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1997, 250 – 262.

⁶⁵ Hoger, randnr. 11.

andere bestuurlijke sancties geen punitieve sancties zijn ⁶⁶. Zo b.v. kan de cumulatie van een bestuurlijke boete met de schorsing of opheffing van een vergunning of met een tijdelijk gebruiksverbod tot de mogelijkheden behoren ⁶⁷. Wanneer wordt gekozen voor bestuurlijke afdoening wordt dus gekozen voor een boetebedrag tussen de 1.000 en de 1.000.000 BEF. dat in beginsel combineerbaar kan zijn met een andere bestuurlijke sanctie die een einde beoogt te stellen aan de inbreuk zelf of aan zijn gevolgen. Het feit dat zowel de sanctioneringsbeslissing als het sanctioneringsinitiatief niet in handen liggen van de ambtenaar met beboetingsbevoegdheid, tempert allicht wel de rol die de cumulatiemogelijkheid in de afweging tussen bestuurlijke en penale afdoening kan hebben.

Opgemerkt weze dat de feiten die penaal worden afgedaan alleszins ook aanleiding kunnen geven tot bestuurlijke sancties andere dan de bestuurlijke boete. De bepaalde anticumulatieregeling betreft enkel de bestuurlijke boete. Het *Ne bis in idem* – beginsel betreft enkel de cumulatie van punitieve sancties ⁶⁸. Een onderneming die exploitatievoorwaarden schendt, zou dus net zo goed kunnen worden getroffen door een penale geldboete als door dwangmaatregelen zoals een bevel tot onmiddellijke stopzetting van activiteiten en een verzegeling. Hierin verandert er niets t.o.v. de huidige situatie, tenzij dat de nieuwe mogelijkheid tot aparte oplegging van niet punitieve sancties in het kader van een strafvervolgung de noodzaak aanscherpt tot een afstemming van het strafrechterlijk beleid met de be-stuurspraktijk.

2.2. De rationale van het tekstvoorstel

15. De keuze die het voorontwerp maakt om inzake haast alle milieudelicten naast de mogelijkheid tot penale afdoening ook de mogelijkheid tot afdoening door een bestuurlijke geldboete open te stellen, impliceert voor de handhavingspraktijk een extra werklast. Of nog : de toepassingslast van een anticumulatieregeling met een dergelijk ruim toepassingsgebied is relatief groot.

Wat verantwoordt deze inspanning ? Welke zijn de motieven van de decreetgever om een bestuurlijke geldboete in te voeren met een toepasingsgebied dat in dergelijke ruime mate het domein van de penale milieurechtshandhaving overlapt ? Wat is de achterliggende visie op de taakverdeling tussen penale en bestuurlijke rechtshandhaving en welke zijn de afwegingen die deze visie schragen ?

⁶⁶ Zie ook *infra*, randnr. 31.

⁶⁷ De niet-punitieve aard van de overige bestuurlijke sancties is niet onwrikbaar gegeven. Zo b.v. kunnen de schorsing en de opheffing in bepaalde toepassingen punitief zijn. Het niet-punitieve dan wel punitieve karakter van deze sancties is in essentie afhankelijk van de normstelling die zij sanctioneren. – BILLIET, C.M., *De bestuurlijke handhaving van het milieuhygiënerecht. Juridische aspecten*. (doctoraal proefschrift), o.c. . Ook voor wat betreft het beheer van dit aspect geeft het voorontwerp geen blijk van een voldoende kennis van het sanctie-instrumentarium. Dit blijkt o.m. uit de selectie van de normstelling bij schending waarvan de schorsing en opheffing van vergunningen mogelijk zijn (artikel 2.2.1. § 1 lid 1 VDHV).

⁶⁸ *Infra*, nr. 31.

16. De memorie van toelichting bij het voorontwerp werpt amper licht op de achtergronden van het bestuurlijke beboetingsstelsel dat wordt voorgesteld. Er wordt met geen woord over gerept bij de bespreking van de krachtlijnen die de tekstvoorstellen bepalen⁶⁹. Bij de bespreking van het inleidende artikel van de titel Administratieve sancties wordt het voorstel inzake de bestuurlijke boete enkel uitgelegd door de mededeling dat « de Vlaamse regering een sterk voorstander <is> van een stelsel van administratieve geldboeten ». Immers, « Onder bepaalde voorwaarden die te maken hebben met rechtsbescherming kunnen zij inderdaad doeltreffend werken om de naleving van de wetgeving te verzekeren. »⁷⁰. De *ratio legis* is blijkbaar een aanrijking van het sanctie-instrumentarium met een bijkomend instrument dat slagkracht bezit. De optie voor een bestuurlijke boete als alternatief voor penale afdoening en de ruimheid van het toepassingsgebied van de bestuurlijke boete komen als dusdanig niet aan bod. Er blijkt geen afweging van de baten en lasten van deze optie. Er is geen sprake van eventuele alternatieven en hun baten en lasten.

Het stilzwijgen omheen de taakverdeling tussen penale en bestuurlijke handhaving is nog groter. Het thema wordt helemaal niet aangesneden. Het is nochtans fundamenteel belangrijk voor het wetgevingsproject.

17. Vermits de bepalingen inzake de bestuurlijke boete zijn overgenomen uit de ICHM-voorstellen kunnen de toelichtingen bij deze voorstellen een licht werpen op de achtergronden en verantwoording van de boete. De toelichting bij de ICHM-voorstellen leert wat volgt.

De invoering van een bestuurlijke geldboete wordt verantwoord als een nuttig alternatief voor de klassieke bestuurlijke sancties en m.n. « de sluiting van een inrichting, de stopzetting van de exploitatie, de verzegeling van toestellen <en> de intrekking van een exploitatievergunning ». Vastgesteld wordt dat deze sancties weinig worden gebruikt. De reden hiertoe ligt, luidt het, in de problemen die zij stellen op sociaal-economisch vlak. Vandaar het grote nut van de boete : « Om bij de handhaving zoveel mogelijk de interferentie met sociaal-economische belangen te vermijden, is in het hierna volgend voorstel geopteerd als administratieve sanctie de administratieve geldboete in te voeren. ». De idee bij het neerschrijven van deze toelichting was wel degelijk *enkel de bestuurlijke boete* als bestuurlijke sanctie met veralgemeend toepassingsgebied in te voeren. Meer bepaald werden uitgesloten de bestuurlijke sancties die ingrijpen op de feitelijke problematiek die door de rechtsinbreuk is ontstaan.⁷¹ Een voorwaar ingrij-

⁶⁹ *Memorie van toelichting*, 4 – 7.

⁷⁰ *Memorie van toelichting*, 21.

⁷¹ De bestuurlijke sancties kunnen ingedeeld in drie categorieën : *rechtontnemende sancties* of sancties die inwerken op de rechten van de betrokken persoon, *situatieve sancties* of sancties die ingrijpen op de situatie die door de vastgestelde inbreuk is ontstaan en *vermogenssancties* of sancties die ingrijpen op het vermogen van de overtreder. De best gekende rechtontnemende sancties zijn de schorsing en de opheffing van vergunningen. Rechtontnemende sancties zijn relatief normspecifieke sancties. Zij vooronderstellen het bestaan van een begunstigende beschikking en hun geëigende werkingssfeer is het sanctioneren van voorwaarden verbonden aan de toekenning en het gebruik van die begunstigende beschikking. Situatieve sancties en vermogenssancties zijn normneutraler en in dit opzicht be-

pende stap. Gebruikelijk wordt aangenomen dat de diverse kanalen tot rechtshandhaving dienen te worden ingezet in overeenstemming met de kwaliteiten die zij elk hebben. In die redenering scoort het bestuur het best voor het handhaven van het milieurecht middels sancties die ingrijpen op de feitelijke problematiek. Het belang dat wordt gehecht aan deze sancties is groot omdat zij, anders dan o.m. beboeting, het milieu zelf ten goede komen⁷². Vandaar de idee dat het zwaartepunt van het bestuurlijke sanctiepakket dient te bestaan uit sancties die op uiteenlopende wijze een nuttig ingrijpen mogelijk maken in de feitelijke situaties die met de rechtsinbreuk zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. Zo b.v. bestaat in Nederland de kern van het bestuurlijke sanctiepakket uit situatieve sancties, m.n. de zogenaamde dwangsombeschikking en de bestuursdwangbevoegdheid⁷³.⁷⁴ Deze klassieke benadering wordt klaarblijkelijk niet bijgetreden. Na aankondiging van de radicale koerswijziging van de bestuurlijke rechtshandhaving richting bestuurlijke boete wordt voorts *sec* meegedeeld dat het voorstel « <I>n tegenstelling tot de hiervoor vermelde Nederlandse bevindingen die stellen dat een administratieve geldboete goed zou passen voor de afdoening van éénmalige, lichte delicten, (...) <kiest> voor een erg ruime waaier van milieumisdrijven en (...) enkel die misdrijven van een administratieve afdoening via een administratieve geldboete <uitsluit> die gevaar opleveren voor de menselijke gezondheid en de dader zulks weet of dient te weten.». De Nederlandse bevindingen in kwestie zijn de resultaten van een onderzoek van de R.U. Leiden naar de mogelijke betekenis van de administratieve geldboete bij de handhaving van de milieuwetgeving. Het rapport wordt uitgebreid geciteerd.⁷⁵ En geeft blijk van een zeer matig optimisme over de wenselijkheid en bruikbaarheid van de boete⁷⁶. Uitleg en verantwoording van de afwijzing van deze onderzoeksbevindingen door de Interuniversitaire Commissie ontbreken volkomen. Ook ontbreken iedere andersoortige verantwoording van het ruime toepassingsgebied van de boete en een verantwoording van de overlapping van dit toepassingsgebied

ter geschikt voor veralgemeende toepassing. – BILLIET, C.M., *De bestuurlijke handhaving van het milieuhygiënerecht. Juridische aspecten, o.c.* .

In de ICHM-voorstellen is naast de bestuurlijke geldboete ook van bij den beginne voorzien in het invoeren van de schorsing en de opheffing van vergunningen – BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, in BOCKEN, H. en VERBEEK, P. (ed.), *Voorontwerp van kaderdecreet milieuhygiëne*, I., U. Gent, Seminarie voor Milieurecht, 1991, 189 en 191. Voorts werd voorzien in situatieve sancties inzake één welbepaalde inbreuk: de schending van meldings- en vergunningsplichten. Dit gebeurde in het Deel Veiligheidsmaatregelen (artikel 8.1.1., 1° VDHV). Voor de decreetgever vormde de vaststelling dat deze bepaling niet thuishoorde in het onderdeel inzake veiligheidsmaatregelen de aanzet tot de uitwerking van het hoofdstuk Dwangmaatregelen in de titel Toezichtsbepalingen van het voorliggende Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid. – *Memorie van toelichting*, 5, met verwijzing naar de adviezen van MiNa-Raad en SERV.

⁷² In dezelfde zin, o.m. FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 770–771.

⁷³ BRUSSAARD, W., DRUPSTEEN, TH. G., GILHUIS, P.C. en KOEMAN, N.S.J., *Milieurecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1996, nrs. 396 – 426.

⁷⁴ B.v. *ibid.*, nr. 397.

⁷⁵ BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, 736 – 739.

⁷⁶ Recent is een ander rapport tot stand gekomen omtrent de invoering van de bestuurlijke boete in het milieurecht – JURGENS, G.T.J.M. en MICHIELS, F.C.M.A., *Bestuurlijke boeten in het milieurecht*, VROM – Publicatiereeks milieubeheer, Den Haag, 1997. Het is een erg genuanceerd rapport. Het bouwt voort op werkzaamheden inzake de invoering van de bestuurlijke boete in het algemene bestuursrecht – MICHIELS, F.C.M.A., “De bestuurlijke boete in het milieurecht”, *l.c.*, 69 - 73 . Lees ook MICHIELS, F.C.M.A., *De boete in opmars?*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1994, 51 p. .

met het domein van de penale afdoening. Voorts ontbreekt ook iedere vermelding van andere beoelingsconcepten⁷⁷ en hun baten en lasten.⁷⁸

In het geheel van de toelichting van de ICHM-voorstellen zoekt men tevergeefs naar een uiteenzetting en verantwoording van *de eigen visie van de Interuniversitaire Commissie op de taakverdeling tussen bestuurlijke en penale afdoening*⁷⁹. Deze lacune is o.i. een fundamenteel tekort. Het ontbreken van een uitgeklaarde en met woorden gepreciseerde overkoepelende visie op de handhavingsproblematiek die als verankering en toetssteen kan dienen voor alle concrete tekstvoorstellen ter zake verklaart o.i. een aantal onevenwichten, tegenstrijdigheden en gemiste kansen in de teksten.

Voor zover er een uitgangspunt bespeurbaar is in de gehanteerde aanpak, is het een zeker pragmatisme. De globale houding is iets als « Hoe meer sanctie-instrumenten en handhavingsacteurs, hoe beter. ».

Interessant in de visie op de rol van het milieustrafrecht is de idee dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de milieudelicten die uitsluitend de schending van een administratief belang inhouden, en, anderzijds, deze die ecologische rechtsgoederen schaden of kunnen schaden, met als bijzondere categorie binnen deze tweede groep de milieudelicten die de menselijke gezondheid schaden of kunnen schaden⁸⁰. Dit onderscheid vormt de basis voor het al of niet strafbaar stellen van de delicten met een vrijheidsberoving. Milieudelicten die uitsluitend de schending van een administratief belang inhouden, zijn niet strafbaar met een vrijheidsberoving.⁸¹ Een en ander steunt op een visie op het strafrecht als behoeder van rechtsgoederen, waarden die maatschappelijk gezien bijzonder beschermenswaardig zijn, en een herkenning en aanvaarding van de ecologische goederen als rechtsgoederen⁸². De Vlaamse regering is dit uitgangspunt en zijn gevolgen op het vlak van de strafbaarstellingen bijgetreden⁸³. Indien het toepassingsgebied van de bestuurlijke boete eveneens was afgebakend met eerbiediging van dit onderscheid, en zich zou hebben beperkt tot de milieudelicten die uitsluitend de schending van een administratief belang inhouden, zouden de tekstvoorstellen een consistente indruk hebben gemaakt⁸⁴. Het toepassingsgebied van de bestuurlijke boete is in tegenspraak met het in de titel Strafsancties consequent volgehouden fundament van de erkenning van ecologische

⁷⁷ Deze bestaan. Zie *infra*, nrs. 33 – 37.

⁷⁸ *Ibid.*, 739 – 740.

⁷⁹ Zo m.n. bevat de bespreking van de verhouding tussen bestuurlijke en penale afdoening in de toelichting van de titel Administratieve sancties (BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, 728 – 731) uitsluitend standpunten uit de literatuur.

Volledigheid ter wille, zou ook de rol van de private milieurechtshandhaving in dit basisstandpunt moeten zijn inbegrepen. De Interuniversitaire Commissie heeft ook dit domein betreden. – zie BOCKEN, H., DELODDERE, S. en RYCKBOST, D., *Titel Privaatrechtelijke verbodsactie*, 806 – 813, met lezenswaardige standpunten over de rol van de verbodsactie en over de samenwerking tussen rechter en bestuur op *resp.* p. 812 en p. 810.

⁸⁰ FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 760.

⁸¹ FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 767.

⁸² FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 746 – 747, alsook o.m. 758. O.i. is dit uitgangspunt volkomen terecht.

⁸³ *Memorie van toelichting*, 7, met navenante uitgangspunten inzake de strafbaarstelling van de misdrijven met een vrijheidsberoving.

A. DE LANGE, Nederlands officier van Justitie te Middelburg en landelijk coördinator milieu, noteert in een recente publicatie dat de erkenning van de ecologische goederen als zelfstandige rechtsgoederen thans allang geen discussiepunt meer vormt. – DE LANGE, A., “De bestuurlijke boete in het juiste spoor”, *Milieu & Recht*, 1998, (74) 75.

goederen als rechtsgoederen. Omdat de Vlaamse regering de standpunten en bijhorende voorstellen van de Interuniversitaire Commissie is bijgetreden, gelden deze opmerkingen niet enkel t.a.v. de ICHM-voorstellen maar ook t.a.v. het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid.

Tot slot moet erop worden gewezen dat het tekstvoorstel van de Interuniversitaire Commissie inzake Strafsancties een haast even ingrijpende koerscorrectie bevat als haar tekstvoorstel inzake Administratieve sancties.

Hogerop werd melding gemaakt van artikel 5.1.31 VDHV, het artikel dat bepaalt dat alle sancties die in de Titel Strafsancties van het voorontwerp zijn vermeld zowel apart als in onderlinge combinatie kunnen worden opgelegd⁸⁵. Deze bepaling is overgenomen uit de ICHM-voorstellen (artikel 7.3.17 ICHM-voorstellen). Ook de zogenaamde maatregelen, de sancties die gericht zijn op het beëindigen en naar de toekomst toe voorkomen van de milieuschade die ten gevolge van het strafbare feit is ontstaan, vallen onder de toepassing van deze bepaling⁸⁶. Naar geldend recht is het ook mogelijk dat de strafrechter geen veroordelend vonnis uitspreekt maar toch een veiligheidsmaatregel oplegt⁸⁷. Het verschil tussen de voorgestelde bepaling en het huidige recht is dat de verankering van de strafvordering in leedtoevoeging als respons op de schuld van een dader vervalt. Het wordt denkbaar dat de vervolging wordt ingesteld voornamelijk met het oog op een maatregel, met navenante evolutie van de beoordeling van het technisch sepot voor wat betreft daderschap en verwijtbaarheid. Zoals de verschuiving in het klassieke takenpakket van het bestuur in de rechtshandhaving is ook deze verschuiving in het takenprofiel van parket en strafrechters ingrijpend. Beide hervormingen samen leiden tot het merkwaardige totaalbeeld van een milieurechtshandhaving waarin het bestuur in eerste orde punitief zou optreden en de klassieke taak van het bestuur inzake sancties die het leefmilieu ten goede komen, verhuist naar de strafgerechten. Dit beeld is voldoende verrassend om een verantwoording te velen. Zoals hogerop vermeld, ontbreekt deze evenwel.

18. Samenvattend en naar het voorontwerp toe zijn de besluiten de volgende.

1°- *De motieven van de decreetgever om een bestuurlijke geldboete in te voeren zijn vaag en wel in zodanige mate, dat zij nietszeggend zijn. Geen enkel instrument wordt ingezet zonder de idee dat het doeltreffend moet zijn. De motieven van de Interuniversitaire Commissie, die als impliciete verantwoording zouden kunnen gelden, zijn niet overtuigend, al was het maar omdat de ingeroepen onbruikbaarheid van de klassieke bestuurlijke sancties in tegenspraak is met de enthousiaste invoering ervan in het luik Strafsancties. Een verantwoording van de keuze voor een toepassingsgebied dat haast geheel*

⁸⁴ In dezelfde zin: FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 767.

⁸⁵ Hoger, nr. 14.

⁸⁶ FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 793.

⁸⁷ Zo b.v. is het exploitatieverbod op grond van artikel 39 § 2 Milieuvergunningsdecreet 1985 een veiligheidsmaatregel die kan worden uitgesproken zonder veroordelend vonnis. – DE NAUW, A. en VANDEBOTERMET, M., “Artikel 39”, in LINDEMANS, D. (ed.), *De milieuvergunning. Artikels-gewijze commentaar*, Brugge, Die Keure, losbladig, afl. aug. 1994, nrs. 20 en 22. De auteurs citeren het voorbeeld van een vrijspraak op grond van onoverkomelijke dwaling.

het domein van de penale afdoening overlapt, ontbreekt volledig. En laatst maar niet minst : er is geen sprake van eventuele alternatieven en hun baten en lasten.

Een verantwoord standpunt inzake *de taakverdeling tussen bestuurlijke en penale afdoening* is er evenmin. Behoeft het verwondering dat het toepassingsgebied van de bestuurlijke boete in tegenspraak blijkt te zijn met een rechtspolitieke idee die op consequente wijze de uitbouw van de titel Strafsancties bepaalt, m.n. de erkenning van de ecologische goederen als strafrechtelijk beschermenswaardige rechtsgoederen ?

2°- De decreetgever moet overdenken wat hij precies met de boete wil bereiken, onderzoeken of dit doel met dat instrument wel valt te bereiken, en een afweging maken van de baten en lasten met oog voor eventuele alternatieven. Het is geen toeval dat MICHIELS, een auteur van het recente Nederlandse rapport inzake de invoering van de bestuurlijke geldboete in het milieurecht, vertelt dat zijn mede-auteur JURGENS en hijzelf zich van meet af aan hebben gerealiseerd dat je niet aan de vormgeving van een boeteregeling moet gaan werken wanneer de uitgangspunten niet zijn verkend en beproefd⁸⁸.

Voorafgaandelijk moet een verantwoord standpunt worden ingenomen inzake de taakverdeling tussen bestuurlijke en penale afdoening. Het is o.i. essentieel als baken en ijkingspunt voor het geheel van de voorstellen vervat in het voorontwerp en zo o.m. ook voor het voorstel inzake bestuurlijke geldboeten.

3°- In de huidige stand van het wetgevend initiatief is de idee achter de invoering van de bestuurlijke boete niet duidelijk. Het enige wat louter op basis van de voorgestelde artikelen met zekerheid kan worden gezegd, is het volgende.

- Depenalisering als middel tot ontlasting van de strafgerechten is de opzet niet. De werklast die inherent is aan de bepaalde anticumulatieregeling is te omvangrijk.
- Procedurele vereenvoudiging, de mogelijkheid tot een straf die snel en zonder veel procedurewerk kan worden opgelegd, is de opzet ook niet. De som van een anticumulatieregeling die maanden tijd kan vergen met een beboetingsprocedure met dubbele aanleg binnen de bestuurskolom en met een verdere beroepsmogelijkheid voor de burgerlijke rechtbanken, is niet snel en niet lichtwegend.
- Voor zover bestuurlijke afdoening moet dienen tot verwijdering van het maatschappelijk stigma dat aan penale afdoening kleeft, is de vaststelling dat dat het voorontwerp wel een depenaliserend effect heeft. Het gaat niet om een radicale depenalisering, door ontstentenis van een strafbaarstelling, maar om een *zachte depenalisering*, door ontslag van strafvervolging op casuï stische basis. De mogelijkheid om elk misdrijf te depenaliseren relativeert sterk de maatschappelijke verwijtbaarheid die aan de milieudelicten kan worden toegekend.

3. De bevoegdheidsproblematiek

⁸⁸ MICHIELS, F.C.M.A., “De bestuurlijke boete in het milieurecht”, *l.c.*, 69.

19. Na de meer fundamentele vragen, wat een instrument is en vermog te bewerkstelligen en wat een wetgever ermee wil doen, zijn meer praktische vragen aan de orde omheen de randvoorwaarden die de juridische vormgeving van de beleidsopties bepalen. In de Belgische institutionele context komt aldus stelselmatig de bevoegdheidsvraag ten berde. De bevoegdheid van de gewesten om bestuurlijke geldboeten te bepalen is onduidelijk. De gewestelijke bevoegdheid om hierbij een anticumulatieregeling uit te werken die raakt aan de uitoefening van de strafvordering is een aangelegenheid die zeker aandacht behoeft.

3.1. De gewestelijke bevoegdheid tot het bepalen van bestuurlijke geldboeten

20. Zoals de penale boete is de bestuurlijke geldboete een punitieve sanctie of straf. In deze geaardheid zijn beide categorieën boeten identiek. In Boek I. van het Strafwetboek staat de bestuurlijke boete niet vermeld. Vandaar de vraag naar de gewestelijke bevoegdheid ter zake, gelet op artikel 11 Bijz. Wet 1980⁸⁹. Luidens dit artikel is meer bepaald het eensluidend advies van de federale ministerraad vereist inzake ieder voorontwerp van decreet waarin een straf of strafbaarstelling is opgenomen die niet is voorzien in Boek I. van het Strafwetboek. Dit eensluidend advies moet zijn gegeven voorafgaandelijk aan de beraadslagingen in de gemeenschaps- of gewestregering⁹⁰. Is dit niet gebeurd, dan is er sprake van een niet-naleving van een vormvereiste die een grond tot vernietiging vormt voor het Arbitragehof⁹¹.

21. De memorie van toelichting bij het voorontwerp stelt vast dat de bevoegdheid van de gewesten tot het invoeren van bestuurlijke geldboeten niet duidelijk is. Toch wordt er zonder veel aarzeling tot gewestelijke bevoegdheid besloten. Zo m.n. treft het deze bevoegdheidsvraag niet aan bod in de algemene bespreking van de bevoegdheidsvraagstukken die aan het voorontwerp kleven⁹². Het beslissende argument is een passage uit de parlementaire voorbereiding van de Bijz. Wet van 16 juli 1993 « krachtens hetwelk de gewesten wél bevoegd zijn om administratieve geldboeten in te voeren en krachtens hetwelk deze niet vallen onder de beperkingen van het artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 »⁹³. Bij nazicht blijkt deze verwijzing echter onvoldoende draagkrachtig te zijn⁹⁴.

⁸⁹ Bijz. Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*B.S.*, 15 augustus 1980), gewijzigd bij Bijz. Wet 8 augustus 1988 (*B.S.*, 13 augustus 1988), Bijz. Wet 12 januari 1989 (*B.S.*, 14 januari 1989) en Bijz. Wet 16 juli 1993 (*B.S.*, 20 juli 1993).

⁹⁰ Artikel 11 lid 2 Bijz. Wet 1980.

⁹¹ Artikel 124bis Bijz. Wet 6 januari 1989 op het Arbitragehof (*B.S.*, 7 januari 1989) zoals gewijzigd bij Bijz. Wet 16 januari 1989 (*B.S.*, 17 januari 1989). Zie o.m. PEETERS, P., “Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten”, in ALEN, A. en SUETENS, L.P. (eds.), *Het federale België na de vierde staatsvorming. Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Brugge, Die Keure, 1993, 54, met verwijzingen naar de parlementaire voorbereiding.

⁹² *Memorie van toelichting*, 8 – 9.

⁹³ *Memorie van toelichting*, 21. Verwezen wordt naar SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*, Brugge, Die Keure, 1994, 173. De memorie

22. Het antwoord op de bevoegdheidsvraag inzake bestuurlijke geldboeten moet rekening houden met de vaste rechtspraak van het Arbitragehof inzake verhogingen. De verhoging is een verschijningsvorm van de bestuurlijke geldboete die van oudsher is ingeburgerd in het fiscale recht. In zijn bevoegdheids-contentieux heeft het Arbitragehof bij herhaling de gewestelijke bevoegdheid tot het bepalen van verhogingen erkend⁹⁵.

23. O.i. kan de rechtspraak inzake verhogingen niet worden ingeroepen als steunpunt voor een algemene gewestelijke bevoegdheid tot het bepalen van bestuurlijke geldboeten. De erkenning van de gewestelijke bevoegdheid tot het bepalen van verhogingen stoelt immers op een redenering die nauw verband houdt met de eigen aard van de fiscale materie en die bijgevolg niet zonder meer geldig is voor andere rechtsdomeinen.

De uitspraken van het Arbitragehof betreffen de draagwijdte van artikel 170 § 2 Grondwet, de bepaling die de gewesten en gemeenschappen de bevoegdheid verleent om zelfstandig nieuwe belastingen in te voeren. De stelling van het Hof is dat de toegewezen belastingsbevoegdheid de bevoegdheid omvat « om niet alleen de hoofdbestanddelen van de belasting zelf » te bepalen maar ook « de bijkomende elementen ervan »⁹⁶. Als bijkomende elementen vermeldt het Hof met name de nalatigheidsintresten⁹⁷ en de verhogingen⁹⁸. Het Hof poneert dus een bepaalde ondeelbaarheid van de belastingsbevoegdheid : de bevoegdheid om in nalatigheidsintresten en verhogingen te voorzien, is « *inherent* » (sic) aan de belastingsbevoegdheid. Deze ondeelbaarheid is het sleutel-element in de erkenning van de gewestelijke bevoegdheid ter zake.

O.i. is de redenering terecht. Het Hof doet niets anders dan een wetgevingstraditie te verrekenen waarin nalatigheidsintresten en verhogingen van oudsher het niet betalen, het onvolledig betalen en het laattijdig betalen van belastingen afstraffen⁹⁹. Tenzij een specifiek toegevoegde uitzonderingsbepaling

put ter zake uit de toelichting bij de ICHM – voorstellen. – BOES, M. en DEKETELAERE, K., *Titel Administratieve sancties*, 740.

⁹⁴ De passages in kwestie zijn eigenlijk te vinden in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., *o.c.*, 157 en 160. SEUTIN en VAN HAEGENDOREN wijzen er in hun commentaar op dat het advies van de Raad van State deze toelichtingen tegenspreekt. - SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., *o.c.*, 173. In dezelfde zin, omstandig, ALEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie”, in POSTUNIVERSITAIRE CYCLUS WILLY DELVA 1996/1997, *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Gent, Mys en Breesch, 1997, (265) nr. 448.

⁹⁵ Arbitragehof 2/94, 13 januari 1994, overw. B.5.2. en B.5.3.; Arbitragehof 3/94, 13 januari 1994, overw. B.5.2. en B.5.3.; Arbitragehof 18/95, 2 maart 1995, overw. B.2. . In het laatstgenoemde arrest bestempelt het Hof de verhoging uitdrukkelijk als een administratieve geldboete.

⁹⁶ *Ibid.* .

⁹⁷ Arbitragehof 2/94, 13 januari 1994, overw. B.5.2.; Arbitragehof 3/94, 13 januari 1994, overw. B.5.2..

⁹⁸ Arbitragehof 2/94, 13 januari 1994, overw. B.5.2. en B.5.3.; Arbitragehof 3/94, 13 februari 1994, overw. B.5.2. en B.5.3.; Arbitragehof 18/95, 2 maart 1995, overw. B.2. .

⁹⁹ Artikel 9 van het organiek besluit van 18 maart 1831 (*achtienhonderd eenendertig*) gaf aan de Minister van Financiën reeds de bevoegdheid om te beslissen over de aanvragen strekkende tot opheffing van fiscale boeten en verhogingen van rechten door de administratie opgelegd. - *Pas.* 1833, 262, aange-

anders zou bepalen, maakt deze traditie het redelijkerwijze moeilijk denkbaar dat de grondwetgever de gemeenschappen en gewesten een belastingsbevoegdheid zou hebben toegewezen met uitsluiting van de bevoegdheid tot het bepalen van de sancties die sedert altijd als een vanzelfsprekend accessorium de belastingsplicht vergezellen.

De redenering van het Arbitragehof inzake fiscale verhogingen gaat niet op voor het milieurecht in het algemeen. Daar is geen sprake van een vergelijkbare sanctietraditie. Het is integendeel zo, dat bestuurlijke geldboeten er relatief recent en schaars zijn. Hierbij moet opgemerkt dat tot op heden de meeste toepassingen heffingsplichten betreffen, m.a.w. belastingen op grond van 170 Grondwet; als sanctie voor anderssoortige normstelling is de bestuurlijke geldboete een zeldzaamheid ¹⁰⁰.

24. Voor zover de decreetgever in het milieurecht gebruik wenst te maken van de bestuurlijke geldboete als sanctie voor heffingsplichten, maakt hij toepassing van artikel 170 § 2 Grondwet en bezit hij bijgevolg de nodige bevoegdheid gelet op de netvermelde rechtspraak van het Arbitragehof ¹⁰¹.

Voor wat betreft het aanwenden van de bestuurlijke geldboete buiten het domein van de milieufiscaliteit, moet o.i. evenwel artikel 11 lid 2 Bijz. Wet 1980 toepassing vinden. Het eensluitende advies van de federale ministerraad is dus vereist en dit voorafgaandelijk aan de beraadslagingen in de gewestregering. ¹⁰²

haald in MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Gent, Story – Scientia, 1975, nr. 10.

¹⁰⁰ In het thans opgeheven artikel 31 Wet 1974 Giftige afval was een bestuurlijke sanctie bepaald die vaak als vroege toepassing van deze sancties is aangehaald. Tot de wijziging van de Wet 1971 Administratieve geldboeten bij wet van 30 december 1988 was de sanctie in kwestie echter een bestuurlijke transactie; pas met de genoemde wetswijziging werd zij een bestuurlijke boete. Zie o.m. DE NAUW, A., *Les métamorphoses*, 114 – 115.

Verdere toepassingen van de bestuurlijke boete buiten de sanctionering van milieueffingen om, zijn te vinden in het Mestdecreet 1991. Een bestuurlijke geldboete sanctioneert er drie specifieke bepalingen: het dumpingsverbod (artikel 25 § 2 decreet), het verbod tot bewijs van decreetsconforme mestafzet (artikel 25 § 4 decreet zoals gewijzigd in 1995) en het misbruik van kwalificatie als gezinsveeteeltbedrijf (artikel 25 § 5 decreet zoals gewijzigd in 1995). Deze toepassingen zijn echter niet volwaardig uitgewerkt. Enkel inzake de geldboete op grond van artikel 25 § 2 decreet zijn bij uitvoeringsbesluit de nodige procedurele regelingen inzake het opleggen van de boete bepaald. Een regeling inzake de invordering van deze boete ontbreekt evenwel. – B. VI. R. 5 april 1995 met betrekking tot de administratieve geldboete bepaald in artikel 25, § 2, van het decreet inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (*B.S.*, 1 juni 1995), opgeheven en vervangen door de regeling bepaald in artikel 43 B. VI. R. 20 december 1995 tot uitvoering van sommige artikelen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (*B.S.*, 30 december 1995), bij herhaling gewijzigd.

Tenslotte zijn er bestuurlijke geldboeten bepaald in het Samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval, dat voor wat betreft het Vlaamse gewest werd goedgekeurd bij decreet van 21 januari 1997 (*B.S.*, 5 maart 1997).

¹⁰¹ Voor een toepassingsgeval, zie Arbitragehof 18/95, 2 maart 1995.

¹⁰² In dezelfde zin: ALEN, A., *l.c.*, nrs. 461 en 462, zij het zonder onderkenning van de specificiteit van het geval van de bestuurlijke geldboeten in het belastingsrecht. Ook L.P. SUETENS zaliger, met wie de uiteengezette analyse werd besproken in het kader van onze doctorale werkzaamheden, schaarde zich achter ons standpunt.

ALEN zegt onthutst te zijn door zijn eigen bevindingen. Hij acht het, o.i. terecht, onredelijk dat de gemeenschappen en de gewesten verplicht zijn om voor de lichtste bestuurlijke boete die zij wensen in te

3.2. Anticumulatieregeling en gewestelijke bevoegdheid

25. De anticumulatieregeling bepaald in het voorontwerp betreft in meer dan één opzicht het domein van de strafprocedure, een materie die behoudens een paar zeer beperkte uitzonderingen federaal is¹⁰³. Zij bepaalt specifieke gronden tot schorsing en tot verval van de strafvordering en scheidt een uitzondering op de gemeenrechtelijke penale transactiebevoegdheid voorzien in artikel 216bis Wetboek Strafvordering, en dit voor omzeggens geheel de milieucriminaliteit. De vraag naar de gewestelijke bevoegdheid tot het bepalen van bijkomende gronden tot schorsing en verval van de strafvordering heeft het meest de aandacht. De bepaling van bijkomende gronden tot schorsing en verval van de strafvordering is immers essentieel voor de uitbouw van de anticumulatieregeling ; zonder de invoering ervan, is een anticumulatieregeling niet mogelijk. De uitzondering op de gemeenrechtelijke penale transactiebevoegdheid daarentegen is niet noodzakelijk voor de uitbouw van de anticumulatieregeling, zodat het bevoegdheidsprobleem dienaangaande dan ook slechts een perifeer probleem is.

Het treft dat in de memorie van toelichting bij het voorontwerp met geen woord wordt gerept over de vraag of de gewesten bevoegd zijn om een anticumulatieregeling te bepalen die raakt aan de uitoefening van de strafvordering¹⁰⁴.

26. In diverse onderdelen van de anticumulatieregeling wordt voorzien in een schorsing van « de mogelijkheid tot strafvervolgning » of schorsing van « de strafvervolgning ». Andere onderdelen maken deze schorsing dan weer ongedaan door te bepalen ofwel dat de « strafvervolgning » « opnieuw mogelijk » wordt ofwel dat « de strafvervolgning » vervalt¹⁰⁵. De niet nauwkeurige woordkeuze ten spijt, is het duidelijk dat deze bepalingen ingrijpen in het recht dat het openbaar ministerie op grond van artikel 138 Gerechtelijk Wetboek en artikel 1 Wetboek Strafvordering toekomt om de strafvordering uit te oefenen en dit m.n. door de tijdsomstandigheden te preciseren waarin de strafvordering kan worden ingesteld. Voor wat betreft de vraag naar de gewestelijke bevoegdheid tot het bepalen de specifieke gronden tot schorsing en tot verval van de strafvordering die noodzakelijk zijn voor de uitbouw van een anticumulatieregeling, kan o.i. inspiratie worden gezocht bij rechtspraak van het Arbitragehof inzake de gewestelijke bevoegdheid tot het regelen van de verjaringstermijn van de strafvordering.

voeren vooraf de instemming van de federale regering te bekomen en suggereert ter zake een ingrijpen *de lege ferenda*. – *ibid.* .

¹⁰³ Zie o.m. BRONDERS, B., “De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht”, in BRONDERS, B., DE SADELEER, N., ERGEC, R. en VAN ORSHOVEN, P., *Milieubeleid in het federale België, anno 1993*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, (91) nr. 46 e.v. .

¹⁰⁴ Hetzelfde geldt voor de toelichting bij de ICHM-voorstellen.

¹⁰⁵ Zie o.m. nr. 7 hogerop.

Luidens gevestigde rechtspraak van het Arbitragehof is de bevoegdheid om de verjaringstermijn van een strafvordering te regelen, inbegrepen in de bevoegdheid die artikel 11 lid 1 Bijz. Wet 1980 aan de gemeenschappen en de gewesten toekent om de niet – naleving van de bepalingen van hun decreten strafbaar te stellen ¹⁰⁶.

De redenering waarop het Hof zijn standpunt stoelt, is het meest uitgebreid geformuleerd in zijn arrest van 18 juni 1992. De strafrechtelijke bevoegdheid die de decreetgever ontleent aan artikel 11 lid 1 Bijz. Wet kan « *per definitie, niet (...) worden uitgeoefend dan met inachtneming van de verstoring van de sociale orde*. Door de niet-nakoming van een bepaling strafbaar te stellen, constateert de wetgever dat die niet-nakoming de openbare orde verstoort. Doordat hij aldus, krachtens en binnen de perken van artikel 11 van de bijzondere wet, een verstoring van de openbare orde kan strafbaar stellen, wordt de decreetgever ertoe gebracht de duur van de periode te beoordelen en te bepalen tijdens welke op zulk een verstoring straf dient te worden gesteld en bijgevolg ook het tijdstip vanaf hetwelk de vervolging van het misdrijf niet langer is verantwoord. Immers, de bevoegdheid om de verstoring van de sociale orde strafbaar te stellen, *impliceert uit zichzelf de bevoegdheid om de duur te bepalen tijdens welke de aantasting van de openbare orde het op gang brengen van de strafvordering verantwoordt.* » (eigen cursiveringen). ¹⁰⁷

De duiding door het Arbitragehof van de incriminatiebevoegdheid als een bevoegdheid waarbij de decreetgever noodzakelijk uitgaat van een beoordeling van de verstoring van de sociale orde is bijzonder relevant voor de bevoegdheidsvragen die de anticumulatieregeling oproept. De keuze tussen penale en bestuurlijke afdoening waaraan de anticumulatieregeling gestalte geeft, betreft in wezen een beoordeling van de verstoring van de sociale orde door de decreetgever op grond waarvan de strafvordering bepaald beperkingen worden opgelegd. Wegens de duiding van de incriminatiebevoegdheid als een beoordeling van de verstoring van de sociale orde mag o.i. dan ook worden aangenomen dat de gewesten in beginsel bevoegd zijn tot het bepalen van een anticumulatieregeling waarin wordt voorzien in specifieke gronden tot schorsing en verval van de strafvordering.

27. Behoudens een paar inbreuken die als overtredingen ingeschaald zijn, situeert het voorontwerp de milieucriminaliteit op het niveau van de wanbedrijven ¹⁰⁸. Omdat het o.i. mogelijk is om een anticumulatieregeling uit te werken waarin de mogelijkheid tot een penale transactie inzake wanbedrijven conform artikel 216*bis* Wetboek Strafvordering behouden blijft, gaan wij niet nader in op de bevoegdheidsvraag die het voorontwerp ter zake oproept. Wel grijpen wij de gelegenheid aan om erop te wijzen dat de decreetgever per anticumulatieregeling moet nagaan of de regeling ook in haar bijkomende aspecten bevoegdheidsrechtelijk door de beugel kan.

¹⁰⁶ Arbitragehof 43/87, 3 december 1987, overw. 1B.2.2.; Arbitragehof 59/88, 9 juni 1988, overw. B.2.1. en B.2.2.; Arbitragehof 60/88, 9 juni 1988, overw. B.2. en B.3.; Arbitragehof 61/88, 9 juni 1988, overw. B.2.1. en B.2.2.; Arbitragehof 62/88, 9 juni 1988, overw. B.2.1. en B.2.2.; Arbitragehof 68/88, 9 november 1988, overw. 1.B.2.1. en 1.B.2.2.; Arbitragehof 50/92, 18 juni 1992, overw. B.3.1. en B.3.2. .

¹⁰⁷ Arbitragehof 50/92, 18 juni 1992, overw. B.3.1. en B.3.2. .

¹⁰⁸ Zie ook nr. 14 hogerop.

4. Anticumulatieregeling. *Ne bis in idem* – beginsel en gelijkheidsbeginsel

4.1. Randvoorwaarden inzake de juridische vormgeving

28. Iedere wetgever die een bestuurlijk beboetingsstelsel wil invoeren dat van toepassing is op rechts-inbreuken waarvoor tevens penale afdoening mogelijk is, dient in de juridische vormgeving ervan een paar randvoorwaarden te eerbiedigen die voortvloeien uit *het Ne bis in idem* – beginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Het beboetingsstelsel vervat in het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid voldoet niet aan deze randvoorwaarden

4.1.1. De randvoorwaarden ingevolge het *Ne bis in idem* - beginsel

29. De basisoptie van het tekstvoorstel is te voorzien in een bestuurlijke geldboete als alternatief voor haast alle milieumisdrijven. De anticumulatieregeling die vereist is om deze basisoptie te realiseren, is echter op ontoereikende wijze uitgewerkt. Zo b.v. is het bij niet tijdige betaling van de geldboete mogelijk dat cumulatie gebeurt van de bestuurlijke geldboete met een strafvordering¹⁰⁹. Ook betreft de anticumulatieregeling specifiek het scenario waar het misdrijf door een toezichtsambtenaar ter kennis wordt gebracht van de ambtenaar met beboetingsbevoegdheid en het scenario waar het misdrijf door een officier van gerechtelijke politie ter kennis wordt gebracht van de procureur des konings¹¹⁰. *A contrario* is voor alle andere scenario's niets voorzien¹¹¹. Wat b.v. indien een burger de bevoegde ambtenaar of het openbaar ministerie op de hoogte stelt van het misdrijf? En wat indien de strafvordering wordt ingesteld door een burgerlijke partij, door klacht met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter of door rechtstreekse dagvaarding bij het vonnisgerecht?

30. Het is o.i. eenodeloze complicatie dat in de anticumulatieregeling in twee specifieke scenario's wordt voorzien. Gelet op artikel 29 Wetboek Strafvordering geldt hoe dan ook voor iedere toezichtsambtenaar een kennisgevingsplicht luidens dewelke hij ertoe is gehouden de procureur des konings in te lichten omtrent ieder wanbedrijf en iedere misdaad waarvan hij in de uitoefening van zijn ambt

¹⁰⁹ Artikel 2.3.7. lid 4 samengelezen met artikel 2.3.2. lid 4 VDHV, hogerop in randnr. 7 vermeld. Zie ook artikel 2.3.2. lid 5 *versus* artikel 2.3.3. lid 4 VDHV.

¹¹⁰ Zie randnr. 7 hogerop. Zie eveneens randnr. 13.

¹¹¹ Zie ook artikel 2.3.1. VDHV.

kennis krijgt. Waarom dan niet één scenario, waarbij steeds in eerste orde de procureur beslist of hij de strafvordering instelt of niet? Dit is de keuze gemaakt in de Wet 1971 Administratieve geldboeten¹¹². Door haar grotere eenvoud is deze regeling beter werkbaar dan de regeling waarin het voorontwerp voorziet. Zij is ook vanuit rechtspolitiek oogpunt aangewezen omdat zij op klaarblijkelijke wijze de keuze tussen penale en bestuurlijke afdoening in eerste orde toewijst aan de procureur en aldus de zachte depenaliseringsoptie die achter de invoer van een alternatieve bestuurlijke boete schuilt beter vertolkt.

In de Wet 1971 Administratieve geldboeten is bij de laatste wetswijziging een interessante regeling ingevoerd die de procureur des konings helpt bij het maken van zijn beslissing. Thans duidt de wet zelf de misdrijven aan die moeten worden vervolgd bij wege van een administratieve geldboete tenzij de ernst van het misdrijf in acht genomen strafvervolging moet worden ingesteld. Tevens duidt de wet de misdrijven aan die strafrechtelijk moeten worden vervolgd tenzij de ernst van het misdrijf in acht genomen er geen strafvervolging moet worden ingesteld. Deze regeling vervangt een regeling waarin simpelweg werd gesteld dat de procureur des konings zijn beslissing neemt « gelet op de ernst van het misdrijf ».¹¹³

Het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid zwijgt over de beslissingscriteria die een penale dan wel bestuurlijke afdoening van het misdrijf moeten motiveren. Het zou aangewezen zijn ter zake minstens enige aanduiding op te nemen.

31. Op een meer fundamenteel niveau rijst de vraag of een gebrekkige anticumulatieregeling rechtsdogmatisch en rechtspolitiek gezien problematisch kan zijn.

Het antwoord op deze vraag luidt o.i. ontegensprekelijk positief.

De anticumulatieregeling is bedoeld om gestalte te geven aan een *Ne bis in idem* – optie. De decreetgever wil niet dat aan eenzelfde persoon wegens eenzelfde rechtsinbreuk zowel een bestuurlijke geldboete als een penale straf kunnen worden opgelegd.

In de Belgische rechtsorde is o.i. de wetgever ertoe verplicht de mogelijkheid uit te sluiten dat aan eenzelfde persoon wegens eenzelfde rechtsinbreuk zowel een bestuurlijke geldboete als een penale straf kunnen worden opgelegd. De reden hiertoe is artikel 14 § 7 Verdrag 1966 burgerrechten en politieke rechten (voortaan « BUPO » of « het verdrag »)¹¹⁴. Het BUPO heeft rechtstreekse werking in onze

¹¹² Artikelen 5 tot 7 Wet 1971 Administratieve geldboeten. Ook de wetgeving inzake bioveiligheid organiseert op deze wijze de beslissingsketen inzake penale dan wel bestuurlijke afdoening – wetgeving 1991 Bioveiligheid, §§ 5 tot 7.

¹¹³ Artikel 5 Wet 1971 Administratieve geldboeten, huidige redactie. Zie tevens de wetgeving 1991 Bioveiligheid, § 5, waar de ernst van het misdrijf als beslissingscriterium is bepaald.

¹¹⁴ Internationaal verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, goedgekeurd bij wet van 15 mei 1981 (*B.S.*, 6 juli 1983).

rechtsorde¹¹⁵. Artikel 14 § 7 BUPO legt de verdragspartijen de naleving van het *Ne bis in idem* – beginsel op inzake straffen. Binnen het autonome begrippenkader van het verdrag¹¹⁶ kwalificeert de bestuurlijke geldboete als een straf¹¹⁷. Vermits België anders dan b.v. Nederland inzake artikel 14 § 7 BUPO geen voorbehoud heeft geformuleerd¹¹⁸, dienen dan ook logischerwijze de verschillende Belgische wetgevers het *Ne bis in idem* – beginsel onverkort in acht te nemen. Bij invoering van een bestuurlijke beboetingsstelsel inzake rechtsinbreuken die ook voor penale afdoening in aanmerking komen, moeten zij dus steeds voor sluitende anticumulatieregels zorgen¹¹⁹.

De internationaalrechtelijke context kan bezwaarlijk worden betreurd. Rechtspolitiek gezien kan het *Ne bis in idem* – beginsel enkel worden toegejuicht. Uit het oogpunt van de rechtszekerheid is het volkomen ongewenst iemand twee keer een straf op te leggen voor dezelfde feiten. Bovendien lijkt het met de tweede straf of de eerste niet zinnig en effectief is, wat de geloofwaardigheid van het sanctiebeleid ondergraaft.¹²⁰

4.1.2. De randvoorwaarden ingevolge het gelijkheidsbeginsel

32. Twee arresten van het Arbitragehof illustreren dat bestuurlijke beboetingsstelsels die rechtsinbreuken betreffen die ook voor penale afdoening in aanmerking komen een zeker risico stellen op schen-

¹¹⁵ ALEN, A., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995, o.m. nr. 521. Meer bepaald is het zo dat het BUPO zoals het EVRM (Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, goedgekeurd bij wet van 13 mei 1955 - B.S. 19 augustus 1955, err. B.S. 29 juni 1961) van openbare orde is zodat schending ervan van ambtswege door de rechter moet worden opgeworpen. Als eerste verbreking op grond van een schending van artikel 14 § 7 BUPO vermeldt ALEN Cass. 7 september 1988 – *ibid.*, nr. 602.

¹¹⁶ Het BUPO hanteert een autonoom begrippenkader, los van m.n. de nationaalrechtelijke kwalificaties van de verdragspartijen. Op het vlak van de begripsinvulling speelt het “bloc de conventionalité” dat het BUPO met het EVRM vormt een cruciale rol. Aldus zijn het strafbegrip binnen BUPO en EVRM identiek. Zie o.a.: *ibid.*, o.m. nr. 572; ALEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie”, *l.c.*, nr. 419.

¹¹⁷ BILLIET, C.M., *De bestuurlijke handhaving van het milieuhygiënerecht, Juridische aspecten, o.c.* . Na analyse van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens zijn wij zoals ALEN de mening toegedaan dat in het kwalificatieproces de aard van de inbreuk het voornaamste criterium uitmaakt. De omvang van de geldboete kan slechts een medebepalende factor vormen en is dus niet op zelfstandige wijze beslissend. Zie o.m. ALEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie”, *l.c.*, nrs. 383 – 405, nr. 461 en nr. 462 en MICHIELS, F.C.M.A., *De boete in opmars?*, o.c., 28.

¹¹⁸ O.m. MICHIELS, F.C.M.A., *ibid.* .

¹¹⁹ Het cumulatieverbod betreft o.i. dus niet de cumulatie van een penale straf met om het even welke bestuurlijke sanctie maar enkel de cumulatie van een penale straf met een bestuurlijke sanctie die een straf is of de cumulatie van twee bestuurlijke sancties die een straf zijn. In dezelfde zin: ALEN, A., “Administratieve geldboeten: hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie”, *l.c.*, nr. 422, met verwijzing naar eensluitende rechtsleer; MICHIELS, F.C.M.A., *De boete in opmars?*, o.c., 28. Het traditionele standpunt in de Belgische rechtsleer luidde dat de cumulatie van een bestuurlijke sanctie met een penale sanctie geoorloofd was tenzij de wetgever er anders over besliste. – o.m. *ibid.* .

¹²⁰ *Ibid.*, 41.

ding van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod bepaald in de artikelen 10 en 11 Grondwet¹²¹. Beide arresten betreffen de Wet 1971 Administratieve geldboeten en meer bepaald het verschil in minimum – boete dat kan bestaan al naargelang een strafvordering wordt ingesteld dan wel een bestuurlijke afdoening gebeurt. In het eerste geval kan de minimumboete in toepassing van artikel 85 Strafwetboek onder het door de wet bepaalde minimum-bedrag duiken, waar in het tweede geval dit bedrag het absolute minimum-bedrag voor beboeting vormt. Het Hof oordeelde dat hiermee het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod geschonden waren «doordat <de Wet 1971 Administratieve geldboeten> de personen die voor de arbeidsrechtbanken het beroep instellen <tegen de bestuurlijke beboetingsbeslissing> (...) niet de mogelijkheid biedt een verlaging van de boete tot onder de wettelijke minima te genieten wanneer zij, voor eenzelfde misdrijf, voor de correctionele rechtbank de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek kunnen genieten ».¹²²

Het is duidelijk dat analogische toepassingen van deze rechtspraak mogelijk zijn. Zo b.v. op het vlak van verjaringstermijnen. In het licht van de netvermelde arresten behelst het voorontwerp op dit punt allicht een probleem. Wanneer voor penale afdoening wordt gekozen, verjaren de strafvordering en de straf volgens de relatief korte termijnen bepaald inzake wanbedrijven. Wanneer voor bestuurlijke afdoening wordt gekozen, zijn geen gelijkaardige termijnen bepaald¹²³ zodat op het gemeenrecht wordt teruggevallen. Voor zover de termijnen voor vervolging en bestraffing dienen te beantwoorden aan een beoordeling van de ernst van de verstoring van de maatschappelijke orde en wel derwijze dat de termijnen langer zijn naargelang de verstoring van de maatschappelijke orde groter is¹²⁴ en voor zover de rechtinbreuken die door bestuurlijke afdoening in aanmerking komen in principe minder ernstig zijn dan de rechtsinbreuken waarvoor penale afdoening gepast is, lijkt dit te klemmen.¹²⁵

4.2. Een alternatief voor anticumulatieregelingen ?

33. Hogerop is gebleken dat de uitwerking van een anticumulatieregeling bevoegdheidsrechtelijk delicaat is¹²⁶. Voorts blijkt het vanuit juridisch oogpunt allicht noodzakelijk te zijn dat de anticumulatieregeling sluitend zou zijn en dient tevens gepaste aandacht te gaan naar de impact van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Vermits dus de bepaling van een anticumulatieregeling in wetgevingstechnisch opzicht relatief veeleisend blijkt te zijn, rijst de vraag of ieder wetgevingsproject

¹²¹ Arbitragehof 40/97, 14 juli 1997; Arbitragehof 45/97, 14 juli 1997.

¹²² *Ibid.* .

¹²³ Ter vergelijking: artikel 13 Wet 1971 Administratieve geldboeten bepaalt dat de bestuurlijke vordering in beginsel verjaart vijf jaar na de rechtsinbreuk en § 8 Wetgeving 1991 Bioveiligheid stelt dat de mogelijkheid tot bestuurlijke afdoening in beginsel vervalt drie jaar na de rechtsinbreuk.

¹²⁴ Zie ook randnr. 26 hogerop.

¹²⁵ Vanaf 2 oktober e.k. moet er in de beoordeling van een eventuele spanning met het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod ook rekening worden gehouden met de wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (*B.S.*, 2 april 1998) (Wet Franchimont).

¹²⁶ Randnrs. 19 e.v.

inzake bestuurlijke geldboeten een anticumulatieregeling vergt. Of nog : *bestaat er een alternatieve weg ?*

34. Een anticumulatieregeling is enkel onvermijdbaar wanneer de bestuurlijke geldboete is opgevat als alternatief voor strafvervolgning. Het is evenwel ook mogelijk om het toepassingsgebied van de penale en de bestuurlijke afdoening gescheiden te houden. Dit kan op twee manieren. Een apart toepassingsgebied kan tot stand komen door de penale afdoening en de bestuurlijke afdoening te reserveren voor aparte personen of sanctie-adressaten. Vermits het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid om bevoegdheidsrechtelijke redenen niet kan voorzien in een strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon is deze denkpietheet theoretisch denkbaar. De bestuurlijke afdoening kan, met zeer ruim toepassingsgebied, worden gereserveerd voor rechtspersonen. Een apart toepassingsgebied kan natuurlijk ook tot stand komen door een scheiding *ratione materiae*, door een onderscheid te maken tussen penaal strafbare feiten en feiten die met bestuurlijke beboeting kunnen worden afgedaan. Deze formule is degene waar gebruikelijk aan wordt gedacht.

We hebben het voortaan over *de alternatieve bestuurlijke boete versus de exclusieve bestuurlijke boete*. Bij een exclusieve bestuurlijke boete moet de wetgever niet omgaan met bevoegdheidsrechtelijk delicate procedure – aspecten, gebeurt de realisatie van het *Ne bis in idem* – beginsel moeiteloos en zijn de mogelijkheden tot schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod relatief klein ¹²⁷.

35. Tegenover de wetgevingstechnische voordelen van de exclusieve bestuurlijke geldboete staat, in de variant met scheiding *ratione materiae*, de rechtspolitieke uitdaging van de selectie van de rechtsinbreuken die niet langer voor penale afdoening in aanmerking zouden komen. Deze selectie is niet eenvoudig. Het zou hier te ver leiden om de criteria te doorlopen die o.i. op geldige wijze een uitsluitend bestuurlijke afdoening kunnen verantwoorden. Wij beperken ons tot de navolgende kanttekening.

Uitgaande van het standpunt dat penale strafbaarstelling gestalte geeft aan een maatschappelijke waardering van rechtsgoederen en dat het leefmilieu erkenning behoeft als beschermenswaardig rechtsgoed, wordt vaak gesteld dat de penale afdoening gepast is voor inbreuken op de milieuwetgeving die schade berokkenen aan mens of leefmilieu en dat *a contrario* bestuurlijke afdoening gepast is voor inbreuken op de milieuwetgeving die het leefmilieu als zodanig ongemoeid laten en enkel bestaan uit de schending van louter administratieve verplichtingen zoals b.v. registratieplichten en kennisgevingsplichten ¹²⁸. O.i. behoeft deze idee voorbehoud omdat zij de cruciale rol van informatie miskent. Zij gaat voorbij aan het nut van de informatie-overdracht waartoe administratieve verplichtingen in regel strekken. Heel wat juister dan de noemer « administratieve verplichtingen » wijst de noemer « informatieverplicht-

¹²⁷ De toepassing van gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod vergt een voldoende vergelijkbaarheid van de betrokken situaties. Bij een exclusief beboetingsstelsel kan gemakkelijker als bij een alternatief beboetingsstelsel een onvoldoende vergelijkbaarheid van de situaties aanwezig zijn.

¹²⁸ In die zin b.v. FAURE, M., *Titel Strafsancties*, 767 en, meer recent, DE LANGE, A., *l.c.*, 75.

tingen » op de functie van gebodsbepalingen zoals registratie – en kennisgevingsplichten¹²⁹. De cruciale rol van de informatieverplichtingen betreft de toepassing van het milieurecht en de ontwikkeling van het milieubeleid :

- De informatie dient het bestuur in zijn toepassings- en handhavingsbeleid t.a.v. de betrokken rechtsonderhorige. Zoals eenieder weet, kan, omgekeerd, de schending van registratie- en kennisgevingsplichten een sleutelrol spelen in de ontduiking van heffingsplichten en de vermijding van milieu-investeringen die objectief gesproken moeten gebeuren.
- Op het vlak van de algemene beleidsvoering en – ontwikkeling levert de informatie –overdracht een bijdrage tot een meer volledige en juiste kennis van de beleidsmaterie en verkleint aldus de marge tot vergissingen en fouten in de beleidsvoering.

Mocht een exclusief bestuurlijk beboetingssysteem worden ingevoerd, moet de kennisgeving van de inbreuken aan de ambtenaar met beboetingsbevoegdheid op afdoende wijze worden georganiseerd. Een vage regeling zoals in het voorontwerp volstaat niet¹³⁰. O.i. moet aan de toezichtsambtenaren een algemene kennisgevingsplicht worden opgelegd die vergelijkbaar is met deze bepaald in artikel 29 Wetboek Strafvordering. Het toepassingsgebied van deze kennisgevingsplicht dient niet alle milieumisdrijven te omvatten; het is nodig maar voldoende dat zij de rechtsinbreuken inbegrijpt waarvoor bestuurlijke beboeting mogelijk is.

36. Ook in de Nederlandse doctrine vormt het onderscheid tussen alternatieve en exclusieve beboetingssystemen de basis voor de typologie en de analyse van de bestuurlijke beboetingssystemen. Het interessante aan deze vaststelling is dat onze noorderburen tot dit onderscheid zijn gekomen zonder dat het algemene wetgevingskader hiertoe noopt. Het wetgevingsbeleid ondergaat er niet de beperkingen van een bevoegdheidsverdeling in het kader van een federale staat en van een *Ne bis in idem* – beginsel dat doorheen geheel de nationale rechtsorde geldt. De basis voor het onderscheid tussen alternatieve en exclusieve beboetingssystemen is er gelegen in een functionele analyse van het beboetingsinstrument.

131

37. Terug naar het voorontwerp. Het meest bepalende kenmerk van de bestuurlijke geldboete waarin het voorontwerp voorziet, is dat het toepassingsgebied ervan quasi alle milieucriminaliteit omvat, dat zij inzake haast alle milieucriminaliteit een alternatief vormt voor penale afdoening. Mede per contrast met het gegeven dat een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid ook denkbaar is als bevoegdheid met een eigen toepassingsgebied, los van de strafbare feiten waarvoor penale afdoening mogelijk is, en dat

¹²⁹ I.v.m. de informatieverplichtingen en hun rol, zie BILLIET, C.M., “Milieu als wetgevingsvraagstuk. Het perspectief van de reguleringsketen”, *Tijdschrift voor Milieurecht*, *forthcoming*.

¹³⁰ Artikel 2.3.2. lid 1 VDHV.

¹³¹ Zie o.m. VAN BUUREN, P.J.J., “De bestuurlijke boete in het bestuursrecht”, *Milieu & Recht*, 1998, (60) 60 – 61.

deze benadering in wetgevingstechnisch opzicht relatief gebruiksvriendelijk is, behoeft de basisoptie aangenomen in het voorontwerp opnieuw onze aandacht¹³².

Absoluut merkwaardig is eigenlijk de algemeenheid van de overlapping tussen het toepassingsgebied van de bestuurlijke geldboete en dit van de penale afdoening. De bestuurlijke geldboete sanctioneert omzeggens geheel de rechtstak.

Dit is bij nader toezien geen houdbaar uitgangspunt.

Op rechtspolitiek vlak is o.i. de fundamentele kritiek dat de keuze voor een milieustrafrecht waar ongeveer ieder misdrijf ook bij wijze van een bestuurlijke boete kan worden afgedaan, geen recht doet aan de maatschappelijke waardering van de ecologische rechtsgoederen en aan de signaalfunctie die het strafrecht in dit verband toekomt. Deze beleids optie behelst, integendeel, een ontkrachting van de waarde van de rechtsgoederen die door de milieuwetgeving worden beschermd en een bagatellisering van geheel de milieucriminaliteit.

Op budgettair vlak moet worden gewezen op de maatschappelijke toepassingslast van een anticumulatieregeling die zodanig uitgebreid moet functioneren. Voor iedere inbreuk op de milieuwetgeving moeten bestuur en gerecht de tijd en de middelen vrijmaken voor de coördinatie van het alternatief tussen beide afdoeningswegen ... De kost van de anticumulatieregeling komt zeker als onverantwoord over wanneer men de wanverhouding in aanmerking neemt tussen de bepaalde bestuurlijke boete enerzijds en het penale sanctie-arsenaal anderzijds, waarbij voor een meerendeel van de strafbaarstellingen iedere vergelijkbaarheid tussen de sanctie-inschaling bij bestuurlijke dan wel penale afdoening zodanig zoek is¹³³ dat de vraag rijst hoe voor de sanctionering van deze strafbare feiten *de facto* ooit kan worden afgekald van penale afdoening naar bestuurlijke boete.

5. De kost-effectiviteit van het beboetingssysteem

38. De kost-effectiviteit van het bestuurlijke beboetingssysteem kan erg uiteenlopend zijn. Aspecten die er een belangrijke tot erg belangrijke invloed op uitoefenen, zijn het gehanteerde boeteconcept, de mogelijkheid tot aanrekening van onderzoeks- en expertisekosten en de omvang van de procedurele last.

5.1. Het boeteconcept en een bestuurlijke bevoegdheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel

¹³² Zie reeds de randnr. 15 tot 18 hogerop.

¹³³ Zie ook randnr. 14 hoger.

39. De wetgever die een bestuurlijk beboetingssysteem wenst in te voeren moet steeds een beperkt aantal basisopties in overweging nemen. De eerste basisoptie betreft de keuze tussen een exclusief en een alternatief beboetingssysteem, met natuurlijk ook de mogelijkheid tot een deels exclusief en deels alternatief beboetingssysteem. De tweede basisoptie betreft het boeteconcept, met de keuze tussen een vaste boete en een variabele boete.

Indien voor een vaste boete wordt gekozen, betekent dit dat per afzonderlijke rechtsinbreuk bij of krachtens de wet wordt bepaald welke boete moet worden opgelegd. Het bestuursorgaan met beboetingsbevoegdheid heeft dus geen beleidsruimte op het vlak van het boetebedrag. Wel omvat dit systeem het gebruik van een bepaling die de mogelijkheid geeft om een lagere boete op te leggen ingeval het bedrag van de boete, gelet op de omstandigheden van de *casus*, onevenredig hoog wordt geacht. Deze zogenaamde hardheidsclausule¹³⁴ bepaalt een uitzondering op de regel. Zij behoort dan ook in beperkte mate te worden toegepast. Voorbeelden van dit vaste boeteconcept zijn *legio* in de uitwerking van de bestuurlijke beboetingssystemen toegevoegd aan milieueffingen.

Indien voor een variabele boete wordt gekozen en dus het boetebedrag kan fluctueren tussen een minimum en een maximum, bezit het bestuursorgaan met beboetingsbevoegdheid wel beleidsruimte op het vlak van het boetebedrag. Het moet de hoogte van de boete afstemmen op een aantal criteria die ter zake zijn en bij voorkeur blijken uit de betrokken wettekst of zijn historiek: de verwijtbaarheid van de inbreuk, de zwaarwichtigheid van het geschonden belang, de vermogensvoordelen die voortvloeien uit de inbreuk, de persoonlijke omstandigheden van de overtreder, ...

De combinatie van een exclusieve boete met een vast boetebedrag en de combinatie van een alternatieve boete met een variabel boetebedrag zijn wel eens als natuurlijke tandems voorgesteld. Een exclusief beboetingssysteem impliceert in doorsnee een welbepaalde selectie van beboetbare feiten: schendingen van louter administratieve belangen die gemakkelijk vaststelbaar zijn zodat de bewijsmoeilijkheden minimaal zijn. Beleidsruimte in het boetebedrag is hier relatief overbodig. Bij een alternatief beboetingssysteem zijn de beboetbare feiten feiten waarvoor vragen als verwijtbaarheid en de zwaarwichtigheid van het geschonden belang meer aan bod komen zodat de aanwezigheid van beleidsruimte inzake het boetebedrag nut vertoont. Het gaat hier om affiniteiten. De combinatie van een exclusief beboetingssysteem met een variabel boetebedrag is ook perfect denkbaar^{135, 136}.

40. Het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid hanteert een variabel boeteconcept, waarbij de boete kan fluctueren tussen een minimum van 1.000 en een maximum van 1.000.000 BEF. . Zoals reeds werd vermeld, bevatten het voorontwerp en zijn toelichting niet één element dat uitdrukkelijk of impliciet een aanduiding geeft over de wijze waarop de bevoegde overheid het bedrag van de boete dient vast te leggen. Hoe moet zij concreet de boete inschalen tussen het minimum van 1.000 BEF. en het maximum van 1.000.000 BEF. ? Moet het bedrag van de boete de schuldmaat weergeven ? Moet

¹³⁴ De uitdrukking is ontleend aan de Nederlandse doctrine. Zie b.v. VAN BUUREN, P.J.J., *l.c.*, 60.

¹³⁵ Omgekeerd, lijkt de combinatie van een alternatief beboetingssysteem met een vast boetebedrag een weinig zinvolle en werkzame combinatie.

¹³⁶ Over dit alles, lees o.m. VAN BUUREN, P.J.J., *l.c.*, (60) 60 – 61.

het vnl. ontradend zijn en bijgevolg rekening houden met de wederrechtelijke vermogensvoordelen die dank zij de inbreuk konden worden verworven ? Of moet het de zwaarwichtigheid van het geschonden belang in aanmerking nemen ? Ook de toelichting bij de ICHM-voorstellen bevat ter zake geen aanduidingen. Tenzij het concept van de bestuurlijke boete zodanig zou evolueren dat met vaste beboetingsbedragen wordt gewerkt, zou het o.i. belangrijk zijn mocht de decreetgever een of andere aanduiding geven die tot steun kan dienen bij het bepalen van het bedrag van iedere concrete boete.

41. Ongeacht zij een vaste of variabele boete hanteren, zijn bestuurlijke beboetingssystemen uit hun aard vatbaar voor een effectiviteitsprobleem. Dit gegeven houdt verband met de aard van de rechtsinbreuken waarvoor bestuurlijke beboetingssystemen bij voorkeur worden ingezet : de schending van administratieve verplichtingen of informatieverplichtingen. Zoals reeds is vermeld, kan de schending van dergelijke verplichtingen de overtreder veel opbrengen : de besparing van miljoenen in heffingen, in zuiveringsinfrastructuur, Daartegenover staat dat de bedragen van de bestuurlijke boete relatief beperkt zijn, zeker in vergelijking met de bedragen die de penale boeten thans halen. In de mate dat de schending van informatieverplichtingen vrij frequent relatief grote vermogensvoordelen kan meebrengen, tenderen bestuurlijke beboetingssystemen aldus tot een gebrek aan ontradend effect en bijgevolg een gebrek aan effectiviteit.

O.i. zou een bestuurlijke bevoegdheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel een mooie oplossing bieden voor het effectiviteitsprobleem waar bestuurlijke beboetingssystemen structureel gevoelig aan zijn. Als sanctie zou deze bestuurlijke bevoegdheid te kenmerken zijn als een bijzondere vorm van herstel, van het ongedaan maken van de gevolgen van de inbreuk, vergelijkbaar met de stopzetting van een onvergunde exploitatie. Geflankeerd door een dergelijke bevoegdheid zouden de bestuurlijke beboetingssystemen doeltreffend kunnen opereren in het domein dat hen uit hun aard ligt, het domein van de informatieverplichtingen. De boete zelf zou een duidelijk punitief karakter verwerven ; de ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel zou soelaas bieden voor de gevallen waarin de rechtsinbreuk de overtreder een relatief groot vermogensvoordeel oplevert.

5.2. De onderzoeks- en expertisekosten

42. Waar de wetgeving inzake bioveiligheid het bedrag van de bestuurlijke transactie nader bepaalt, stelt zij uitdrukkelijk dat ook de expertisekosten ten laste van de overtreder worden gelegd ¹³⁷. Een vergelijkbare bepaling is te vinden in de regeling betreffende de penale transactiebevoegdheid : wan-

¹³⁷ Wetgeving 1991 Bioveiligheid, § 8, *in fine*.

neer het misdrijf kosten van analyse of van deskundig onderzoek heeft veroorzaakt, kan de bepaalde transactiesom worden verhoogd met het bedrag van de kosten of een gedeelte ervan¹³⁸.

Het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid voorziet niet in een regeling ter zake.

43. Het valt niet uit te sluiten dat de vaststelling van feiten die luidens het voorontwerp in aanmerking komen voor bestuurlijke beboeting om een of andere reden analysekosten of een deskundigenonderzoek vereist. Dit blijft zo indien het toepassingsgebied van het bestuurlijke beboetingsstelsel zou worden beperkt tot informatieverplichtingen, en b.v. tot bewijs van de onvolledigheid of onjuistheid van doorgegeven informatie.

Mochten deze kosten systematisch ten laste vallen van het overheidsbudget, zou dit de kost-effectiviteit van het bestuurlijke beboetingsstelsel schaden. Het is o.i. dan ook aangewezen te voorzien dat zij ten laste vallen of kunnen vallen van de overtreder, bovenop de opgelegde boete.

5.3. De procedurele last en een flankerende bestuurlijke transactiebevoegdheid

44. Aan de toepassing van een bestuurlijk beboetingsbevoegdheid zijn noodzakelijk een aantal procedurele waarborgen verbonden, m.n. minstens een opleggingsprocedure met hoorplicht en zwijgrecht en een mogelijkheid tot beroep in twee instanties¹³⁹. Wanneer is gekozen voor een variabele boete moet bovendien voor wat betreft het boetebedrag een gemotiveerde afweging gebeuren.

Wanneer van de rechtsbeschermingsmogelijkheden wordt gebruik gemaakt, kunnen de tijd en inzet die met de beboeting gemoeid zijn dan ook groot zijn.

Het voorontwerp geeft geen blijk van aandacht voor een optimalisatie van de procedurele kosten verbonden aan de werking van het beboetingsstelsel. Nochtans bestaan er op dit vlak denkplaatjes die het overwegen waard zijn. Zo o.m. de idee van een bestuurlijke transactiebevoegdheid die naast de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid zou bestaan. Het bestuur kan beginnen met een transactievoorstel. Wordt daarop ingegaan is de zaak snel en eenvoudig afgehandeld. Wordt daarop niet ingegaan kan het bestuur alsnog een boete opleggen.¹⁴⁰

D. UITLEIDEND

¹³⁸ Artikel 216bis § 1 Wetboek Strafvordering.

¹³⁹ Dit vloeit voort uit EVRM en BUPO.

45. De analyse van het voorstel inzake bestuurlijke geldboeten heeft ons ertoe gebracht kennis te nemen van geheel het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid. Omdat het geheel van dit voorontwerp zo ontzettend belangrijk is voor het milieubeleid vermelden wij kort de aspecten die o.i. de meest essentiële sterke en zwake punten van het voorontwerp uitmaken. Daarna sluiten wij af met een beoordeling van het voorstel inzake de bestuurlijke boete en met suggesties voor verder wetgevend werk dienaangaande.

46. Positief aan het voorontwerp in zijn geheel zijn o.i. vnl. de volgende aspecten.

- Een uniforme regeling van de toezichtsrechten, de bestuurlijke sancties, het milieustrafrecht en de veiligheidsmaatregelen :
De bepalingen inzake toezicht, bestuurlijke en penale sanctionering en veiligheidsmaatregelen vertonen in de huidige stand van de milieuwetgeving een hopeloos versnipperd beeld. Het tegengaan van deze versnippering is een pluspunt op zich.
- De uitbreiding en actualisering van het penale sanctie-instrumentarium:
Het is o.i. een grote verdienste van het voorontwerp dat het de penale sanctiemogelijkheden wil uitbreiden tot een gevarieerd en actueel gamma punitieve en niet – punitieve sancties ¹⁴¹.
- De idee om saneringsprojecten juridisch te formaliseren ¹⁴²:
In de bestuurspraktijk wordt sedert jaren gebruik gemaakt van saneringsprojecten die inbreuken en/of hun gevolgen ongedaan moeten maken ¹⁴³. Het voorontwerp maakt deze praktijk zichtbaar en geeft hiermee aan alle betrokkenen de kans op een regeling die hun rechten en plichten verduidelijkt.
- De aandacht voor het handhavingsbeleid :
De titel Toezichtsbepalingen omvat een hoofdstuk inzake het milieuhandhavingsbeleid. Er zou een systematische basis voor dit beleid komen door overleg en jaarlijkse rapportering. ¹⁴⁴

De meest belangrijke zwakke punten van het voorontwerp zijn o.i. de volgende.

- Het ontbreken van een eenduidige en verantwoorde visie op de taakverdeling tussen penale en bestuurlijke handhaving :
Deze lacune is een fundamenteel tekort. Een eenduidige en verantwoorde visie op de taakverdeling tussen bestuurlijke en penale handhaving vormt de beleidsmatige hoeksteen van het wetgevingsinitiatief. ¹⁴⁵
- De uitbreiding van het toepassingsgebied van het voorontwerp naar natuurbeheersrecht :
De tekstvoorstellen van de Interuniversitaire Commissie vormen de basis van het voorontwerp. Zij werden geformuleerd met het oog op de handhaving van het milieuhygiënerecht. De uitbreiding van hun werkingssfeer naar het natuurbeheersrecht is o.i. overhaast gebeurd. ¹⁴⁶

¹⁴⁰ MICHIELS, F.C.M.A., “De bestuurlijke boete in het milieurecht”, *l.c.*, 71.

¹⁴¹ Zie randnr. 14 hoger.

¹⁴² O.m. randnrs. 2 en 11 hoger.

¹⁴³ BILLIET, C.M., *De bestuurlijke handhaving van het milieuhygiënerecht. Juridische aspecten., o.c.* .

¹⁴⁴ Artikel 1.2.1. Titel Toezichtsbepalingen.

- De onvoldoende kennis van het bestuurlijke sanctie-instrumentarium:
De onderdelen inzake bestuurlijke sanctionering geven blijk van een volkomen ontoereikende kennis van het bestuurlijke sanctie-instrumentarium.¹⁴⁷
- Het ontbreken van een degelijk stel bestuurlijke sancties die het mogelijk maken in te grijpen op de feitelijke problematiek die door de rechtsinbreuk is ontstaan :
Op dit punt ondergaat het voorontwerp de gevolgen van de radicale voorkeur van de ICHM – voorstellen voor een voornamelijk punitief optreden van het bestuur. Het Hoofdstuk Dwangmaatregelen dat door de decreetgever zelf werd uitgewerkt, volstaat niet als vervollediging van het bestuurlijke sanctie-instrumentarium .¹⁴⁸
- Een tekort aan aandacht voor de vereisten ingevolge gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod :
Op rechtsdogmatisch vlak is dit o.i. de meest opvallende algemene tekortkoming van de voorgestelde teksten.¹⁴⁹
- Het voorstel tot oprichting van een Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving :
Deze Raad zou worden belast met de advisering van het milieuhandhavingsbeleid¹⁵⁰. De taken die de Raad zou krijgen, vormen evenwel reeds een onderdeel van de taken van de MiNa-raad. Behalve de vaststelling dat de oprichting van deze Raad dus geen meerwaarde oplevert, is het o.i. ook zo dat een afscheiding van de advisering inzake het handhavingsbeleid van de advisering inzake de rest van het milieubeleid een functionele flater is.

47. Het is alleszins een verdienstelijk idee gebruik te willen maken van de bestuurlijke boete in de milieurechtshandhaving. De uitwerking van deze idee in het Voorontwerp Decreet Handhaving en Veiligheid is echter niet overtuigend. De uitgangspunten van het bestuurlijke beboetingsstelsel zijn te weinig doordacht¹⁵¹. De kennis van het instrument is beperkt en oppervlakkig¹⁵². De juridisch-technische vormgeving is te weinig doordacht¹⁵³.

Aansluitend bij MICHELS en JURGENS¹⁵⁴ menen wij dat de decreetgever de vormgeving van de bestuurlijke boeteregeling niet deugdelijk kan bijwerken wanneer niet eerst de uitgangspunten zijn verkend en beproefd. Een herwerking van het tekstvoorstel moet o.i. steunen op een dubbel fundament. Het eerste onontbeerlijk fundament is een duidelijk uitgewerkt standpunt van de decreetgever inzake de verhouding en de taakverdeling tussen de verschillende rechtshandavingssporen, inzonderheid de penale en de bestuurlijke rechtshandhaving. Gelet op de huidige tekstvoorstellen moet de decreetgever bij het innemen van dit basisstandpunt zeker overwegen of hij inderdaad wil dat de penale vervolging

¹⁴⁵ Randnrs. 12 – 18.

¹⁴⁶ O.m. randnr. 3.

¹⁴⁷ Randnrs. 9 – 11, 14 en 17.

¹⁴⁸ Randnr. 17.

¹⁴⁹ O.m. randnrs. 13 en 32.

¹⁵⁰ Artikelen 1.3.1. tot 1.3.9. Titel Toezichtsbepalingen.

¹⁵¹ Randnrs. 15 e.v. en 37.

¹⁵² Randnrs. 9 – 10, 33 – 37, 39 – 41 en 44, alsook randnrs. 20 – 27 en 28 – 32.

¹⁵³ O.a. randnrs. 7, 13, 14 sub (a), 29 – 30, 34, 40 en 42 – 43.

¹⁵⁴ Randnr. 18.

wordt losgekoppeld van de betrachting van het opleggen van een straf in respons op de schuld van een dader¹⁵⁵, of het zwaartepunt inzake sancties die ingrijpen op de feitelijke werkelijkheid bij bestuur of rechter moet liggen¹⁵⁶ en of een zachte depenalisering van een groot tot zeer groot deel van de milieucriminaliteit maatschappelijk wenselijk is¹⁵⁷.

Een tweede onontbeerlijk fundament is een goede kennis van het instrument van de bestuurlijke geldboete. Precies weten wat het wel en niet kan bieden, mede gelet op het algemene rechtskader waar het zich dient in te voegen. Veel doorwerkte informatie is beschikbaar in de recente Nederlandse rapporten¹⁵⁸. Voor wat betreft de specificiteit van het algemene rechtskader waarmee de Vlaamse decreetgever rekening dient te houden, stelt deze bijdrage reeds behoorlijk wat informatie ter beschikking¹⁵⁹.

Het is niet mogelijk vooruit te lopen op de beleidsstandpunten. O.i. zijn er echter een paar punten duidelijk.

Een eerste duidelijk punt is dat de taakverdeling tussen de penale en de bestuurlijke handhaving van het milieurecht de klassieke kern van het takenprofiel van de strafgerechten en van de milieubesturen moet eerbiedigen. Dit is een kwestie van elementair gezond verstand. Het betekent dat bestraffing een zaak is van de strafgerechten en dat de milieubesturen het bijzondere politiebeleid inzake milieuzorg dienen te voeren. *Het sanctie-instrumentarium dient dit te weerspiegelen*. Zo lijkt het o.i. een verdedigbare idee om het onderscheid tussen hoofdstraffen en bijkomende straffen te laten vallen, maar lijkt het ons geen goede idee om deze nivellering uit te breiden tot de maatregelen¹⁶⁰. Zo ook lijkt het ons absoluut onontbeerlijk dat het bestuur sanctie-instrumenten ter beschikking worden gesteld die het mogelijk maken doeltreffend en efficiënt in te grijpen op de feitelijke problematiek die met de rechtsinbreuk is ontstaan¹⁶¹. Iedere handhavingsoverheid kan op bijkomende wijze optreden in de taakvelden die andere overheden meest eigen zijn. Zo is het zeker een goede idee om de strafgerechten meer en betere mogelijkheden te geven tot het opleggen van maatregelen. Zo ook is de idee perfect verdedigbaar om het bestuur op bijkomende wijze punitief te doen optreden.

Een tweede punt dat o.i. duidelijk is, is dat de keuze voor een alternatief bestuurlijk beboetingsstelsel dat haast alle milieucriminaliteit omvat niet houdbaar is. Zij is niet houdbaar om meerdere redenen. Zij is niet houdbaar gelet op de Titel Strafsancties. Zij is in tegenspraak met het fundament dat deze titel terecht hanteert, t.w. dat milieugoederen als maatschappelijk bijzonder beschermenswaardige rechtsgoederen strafrechtelijke bescherming behoeven. Zij is in tegenspraak met de gradatie van de straffen die deze idee moet gestalte geven, inzonderheid het al of niet bepalen van een vrijheidsstraf en de gevoelige optrekking van de maat van verschillende penale boeten.¹⁶² En de toepassingslast die het meebrengt is onvoldoende verantwoordbaar¹⁶³. Indien de decreetgever zich zou aansluiten bij de net geformuleerde taakverdeling tussen penale en bestuurlijke afdoening, klemmt deze keuze bovendien met

¹⁵⁵ Randnr. 14 en 17 *in fine*.

¹⁵⁶ Randnr. 17.

¹⁵⁷ Randnr. 18.

¹⁵⁸ Randnr. 17.

¹⁵⁹ Randnrs. 19 – 32.

¹⁶⁰ Randnr. 17 *in fine*.

¹⁶¹ Randnr. 17.

¹⁶² Randnr. 14 en 17, alsook 37.

het uitgangspunt dat in de milieurechtshandhaving de punitieve rol van het bestuur slechts bijkomend dient te zijn.

Bestuurlijke beboetingsstelsels die o.i. beter geschikt zouden zijn, zijn een alternatief bestuurlijk beboetingsstelsel met een beperkt toepassingsgebied en een exclusief bestuurlijk beboetingsstelsel (*ratione materiae*)¹⁶⁴.

Alleszins moet o.i. worden overwogen de bestuurlijke beboetingsbevoegdheid aan te vullen met een bestuurlijke bevoegdheid tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel¹⁶⁵.

Tevens moet o.i. worden onderzocht of een flankerende transactiebevoegdheid niet nuttig zou kunnen zijn¹⁶⁶.

Voor wat betreft de concrete vormgeving van de boeteregeling bevat deze bijdrage een aantal suggesties¹⁶⁷. Wij wensen wel te beklemtonen dat deze suggesties dienen getoetst te worden op hun bruikbaarheid binnen het beboetingsconcept waarvoor zou worden gekozen.

~~Randnr. 33 – 36?~~

¹⁶³ *Ibid.* .

¹⁶⁴ Randnr. 33 – 36.

¹⁶⁵ Randnr. 41.

¹⁶⁶ Randnr. 44.

¹⁶⁷ Randnr. 13 en 30, 27, 32, 39 – 40 en 42 – 43.

DWTC, HL/DD/016 (1997 – 2001)

Law & Economics of the Choice of Environmental Policy Instruments

Taak E.3

Instrumenten en reguleringsketens in een beperkt wetgevingsscenario

C.M. Billiet

K.U.Leuven,

Faculteit Rechtsgeleerdheid – Instituut voor Administratief Recht

&

Centrum voor Economische Studieën - Werkgroep Energie, milieu en transport

April – oktober 2001.

INHOUD

DEEL I. BASISGEGEVENS

I	Onderzoeksopzet, methodologie en realisatie	5
II	De categorieën instrumenten binnen de reguleringsketen	6
A.	De reguleringsketen als dubbel analysekader	6
B.	Instrumenten	8
III	De kostenbepalende factoren	12
A.	Het analysekader: de reguleringsketen, micro-niveau	12
B.	De kostenbepalende factoren nader toegelicht	13
1.	De kostenfactoren ingevolge de rechtscontext	14
1.1.	EVRM en BUPO	14
1.2.	De bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten	15
1.3.	Het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod	16
2.	De instrument-eigen kostenfactoren	16
2.1.	Duurzaamheid	16
2.2.	Technisch gehalte	17
2.3.	Kenbaarheid	17
2.4.	Een procedure als toepassingsvereiste	17
2.5.	Juridische formalisering	18
2.6.	Het tijdsprofiel van het instrument in de toepassingsfase	19
2.7.	Normen met het bestuur als toepasingspartner	20
2.8.	Flexibiliteit	21
2.9.	Clustering	21
C.	De kostenfactoren doorheen de reguleringsketen	22
1.	Kostenfactoren ingevolge de rechtscontext	23
2.	Instrument-eigen kostenfactoren	24

DEEL II. TYPE-PROFIELEN VAN INSTRUMENTEN 26

I	Het beperkte wetgevingsscenario	27
II	De normstellingsinstrumenten	30
A.	De emissienorm	30
B.	De machtigende meldingsplicht	33
C.	De vergunningsplicht	35
D.	De emissiebelasting	40
E.	Technologienormen: de ontwerp- en bouwnorm en de installatienorm	44

III. De toepassingsinstrumenten	47
A. Documentatieplichten	47
B. Kennisgevingsplichten	50
C. Keurings- en nazichtsplichten	54
IV. De sanctie-instrumenten	59
A. De boete die wel in overeenstemming is met de ernst van de overtreding	60
B. De boete die niet in overeenstemming is met de ernst van de overtreding	64
C. Het transactievoorstel	65
D. De opheffing	68
E. De schorsing	72
F. Het stakingsbevel	76
G. Het regularisatiebevel	80
V. De kostenfactoren per instrument: overzichtstabellen	85
A. De kostenfactoren ingevolge de rechtscontext	86
B. De instrument-eigen kostenfactoren	91
DEEL III. DE REGULERINGSKETENS	99
DEEL IV. UITLEIDEND	102
BIBLIOGRAFIE	103

DEEL I. BASISGEGEVENS

I. Onderzoeksopzet, methodologie en realisatie

1. In dit rapport willen we een systematisch overzicht geven van de kostenstructuur van een aantal milieubeleidsinstrumenten gecombineerd in reguleringsketens. We analyseren meer bepaald de kostenstructuur van normstellingsinstrumenten, toepassingsinstrumenten en sanctie-instrumenten. We werken binnen een beperkt wetgevingsscenario. De analyse betreft dus een beperkt aantal normstellingsinstrumenten, toepassingsinstrumenten en sanctie-instrumenten. Voor elk normstellingsinstrument en toepassingsinstrument bepalen we welke combinaties met sanctie-instrumenten mogelijk zijn. Deze combinatiemogelijkheden vormen per normstellings- en toepassingsinstrument onderscheiden reguleringsketens. De idee is dat het modelleren van deze reguleringsketens binnen een partieel evenwichtsmodel en een algemeen evenwichtsmodel ons kan laten weten welke de meest kost-effectieve reguleringsketen is per normstellingsinstrument en welke de meest kost-effectieve reguleringsketen is van alle normstellingsinstrumenten in het beperkte wetgevingsscenario.

2. We analyseren de kostenstructuur van normstellingsinstrumenten, toepassingsinstrumenten en sanctie-instrumenten aan de hand van een type-profiel van het instrument dat we toetsen aan een lijst kostenbepalende factoren. Het abstracte profiel van het instrument is gedistilleerd uit een studie van de toepassingen van het instrument in de Belgische wetgevingspraktijk. De wetgevingspraktijk die is onderzocht betreft het milieuhygiënerecht met toepassing, vroeger en nu, in het Vlaamse gewest. Zij omvat meer bepaald de navolgende wetten en decreten, en hun uitvoeringsbesluiten : de Wet 1888 Gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen zoals uitgevoerd door het ARAB 1946, Titel I, de Waterwet 1950, de Wet 1958 Ioniserende stralingen, de Wet 1964 Luchtverontreiniging, de Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen, de Grondwaterwet 1971, de Wet 1971 Oppervlaktewateren, de Wet 1973 Geluidshinder, de Wet 1974 Giftige afval, het Afvalstoffendecreet 1981, de Wet 1983 Kwaliteitsobjectieven oppervlaktewater, het Grondwaterdecreet 1984, de Wet 1984 In-, uit- en doorvoer afvalstoffen, het Milieuvergunningsdecreet 1985, de Sevesowet 1987, het Mestdecreet 1991, de Wet 1993 Milieutaksen, de Wet 1994 Ioniserende stralingen, het Bodemsaneringsdecreet 1995, het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, het Decreet 1997 Verpakkingsafval, de Wet 1998 Productnormen en de Wet 1999 Mariene milieu ¹. De studie van de praktijktoepassingen gebeurde in de wetteksten en meer bepaald in de versie van de wetteksten die in het Staatsblad werd gepubliceerd. Het onderzoek respecteerde de chronologie, van oud naar nieuw, om eventuele evoluties van het instrument op het spoor te komen. Voor zover literatuurgegevens beschikbaar waren, werden zij in de analyse betrokken. Enkel voor het sanctie-instrumentarium werd een enigszins andere aanpak gevolgd. De studie van de wetgevingspraktijk bleek voor deze instrumenten bij herhaling onvoldoende

¹ Volledige referenties: **Billiet**, C.M., **Moërynck**, P. en **Sancy** M. (eds.), (september 1997 – december 1998), Bijlage 1.

degelijke type-profielen op te leveren, type-profielen die in functioneel en/of juridisch-technisch opzicht klaarblijkelijk onvolkomen waren ². Waar dit het geval was, werd het type-profiel aangevuld op grond van een eigen theoretische analyse van de rechtspolitieke en rechtstechnische dimensie van het instrument of werd het *ab initio* geschetst op basis van adequate rechtsvergelijkende gegevens.

De lijst kostenbepalende factoren werd opgesteld op basis van eigen ervaringen met wetgevingsadvies en op basis van besprekingen met het economische team, en schenkt stelselmatig aandacht aan de vraag welke informatie nodig is om de wetgeving te maken, toe te passen en te handhaven (voortaan « informatie-vraag »). De concrete waardering van de verschillende kostenparameters voor elk instrument werd besproken met het economische deelteam om de mogelijke winst van een interdisciplinaire benadering recht en economie zeker niet mis te lopen.

De combinatie in reguleringsketens van een gegeven normstellingsinstrument of toepassingsinstrument met onderscheiden sanctie-instrumenten gebeurde op basis van één criterium: het vermogen van het sanctie-instrument om *de facto* het normstellings- of toepassingsinstrument in kwestie te sanctioneren. Zo b.v. werd een reguleringsketen houdende een combinatie van een emissiebelasting met een opheffing uit de analyse geweerd omdat de opheffing enkel begunstigende bestuursbeschikkingen zoals een vergunning of een subsidiebesluit kan treffen.

3. De studie is gerealiseerd door Carole M. Billiet. Binnen een beperkte mate die net hoger is aangegeven, steunen de onderzoeksresultaten mede op besprekingen met Stef Proost en Sandra Rousseau. Het schrijfwerk gebeurde in de periode april tot oktober 2001. Het onderzoekswerk waar het rapport de vrucht van is, en in het bijzonder de instrumentenstudie, werd door C.M. Billiet deels in het kader van haar doctoraal onderzoek (vanaf 1995) en deels in het kader van het DWTC-project (jaren 1999 en 2000) verricht ³.

II. Categorieën instrumenten binnen de reguleringsketen

A. De reguleringsketen als dubbel analytisch kader

4. De instrumentenstudie en het beperkte wetgevingsscenario die centraal staan in dit rapport zijn wezenlijk bepaald door het concept van de reguleringsketen. De reguleringsketen is en blijft het meest fundamentele analyse-instrument van de projectwerking.

² Billiet, C.M., Moërynck, P. en Sancy, M. (eds.), (september 1997 – december 1998), besluiten.

³ Billiet, C.M. (november 1996); Billiet, C.M., (oktober 1997a); Billiet, C.M., (januari 2000a); Billiet, C.M. (januari 2000b); Billiet, C.M., (februari 2000).

Pro memorie schetsen we nogmaals het profiel van de reguleringsketen. Met verrekening van de informatievraag ziet hij er als volgt uit.⁴

- Fase 1 . Normstelling
 - a. informatie
 - b. realisatie

 - Fase 2. Normtoepassing
 - a. informatie
 - b. realisatie

 - Fase 3. Normhandhaving
 - Fase 3.1. Toezicht
 - a. informatie
 - b. realisatie
 - Fase 3.2. Normsanctionering
 - a. informatie
 - b. realisatie
 - Fase 3.3. Dwanguitvoering van de sanctie
 - a. informatie
 - b. realisatie
5. Als analysekader wordt de reguleringsketen gebruikt op twee niveau's: een macro-niveau en een micro-niveau.
- Op *macro-niveau* betreft de reguleringsketen *het wetgevingsbeleid in globo*. De *etappes* die erin voorkomen, *zijn functies* die de wetgever bij het voeren van zijn beleid moet organiseren om een kans te maken op een doeltreffende wetgeving. Zo kan een emissiebeperking niet doeltreffend zijn indien zij niet kan worden toegepast, indien er geen toezicht mogelijk is op de naleving ervan, indien er geen sancties bestaan die bij schending kunnen worden opgelegd, en indien het niet mogelijk is om bij onwil van de overtreder de uitvoering van een opgelegde sanctie af te dwingen. Het inrichten van de verschillende etappes van de reguleringsketen gebeurt *in hoofdorde door een instrumentering* ervan. Zo b.v. vormen sanctie-instrumenten zoals de geldboete en het stakingsbevel de kern van de etappe van de normsanctionering. Zoals hierna meer uitgebreid blijkt, is het dus inderdaad zo dat bij iedere etappe van de reguleringsketen een specifiek instrumentarium hoort. Er bestaat een instrumentarium eigen aan de normstellingsetappe («normstellingsinstrumenten»), een ander eigen aan de toepassingsetappe («toepassingsinstrumenten»), een derde eigen aan de toezichtsfase («toezichtsinstrumenten»),
- Op *micro-niveau* fungeert de reguleringsketen als analysekader voor *de kosten verbonden aan een bepaald instrument*. Dit analysekader is bruikbaar voor zowel de normstellingsinstrumenten, als de toepassings-, toezichts-, sanctie- en sanctieuitvoeringsinstrumenten. Zo b.v. kijken we naar, resp., een emissiebeperking, een kennisgevingsplicht, een toegangsrecht, een boete of een dwangsom, en bepalen

⁴ Zie reeds C. Billiet, S. Proost en S. Rousseau, (december 1997 – mei 1998), nr. 4.

hiervoor de kosten in de fase van de normstelling, de normtoepassing en de normhandhaving. Hierover verder meer.

B. Instrumenten

6. Met de reguleringsketen, macro-niveau, als referentiekader, onderscheiden wij vijf categorieën instrumenten; normstellings-, toepassings-, toezichts-, sanctie- en sanctie-uitvoeringsinstrumenten.

Normstellingsinstrumenten zijn, eenvoudig gezegd, de instrumenten die de spelregels bepalen: wat je mag doen, wat je moet doen, hoe je moet doen wat je moet doen, wat je niet mag doen, Normstellingsinstrumenten zijn b.v. emissienormen, emissiebelastingen, inplantingsnormen, ... Normstellinginstrumenten instrumenteren de normstellingsfunctie (fase 1.) en vormen de hoeksteen van het wetgevingsbeleid: zonder normstellingsinstrumenten zijn toepassings-, toezichts-, sanctie- en sanctie-uitvoeringsinstrumenten zinloos.

Het toepassingsinstrumentarium omvat de instrumenten die aanvankelijk als secundair werden omschreven⁵. Toepassingsinstrumenten hebben geen zelfstandig nut. Zij spelen een rol in de toepassing van normstellingsinstrumenten. Zo b.v. documentatieplichten en keurings- en nazichtsplichten. Sommigen spelen ook een rol in de toepassing van toezichtsinstrumenten, sanctie-instrumenten en sanctie-uitvoeringsinstrumenten. Zo b.v. kennisgevingsplichten. Voorlopig analyseren we deze bijkomende dimensie niet; we situeren de normen in kwestie eenvoudigweg binnen de toepassingsfase (fase 2.).

Het toezichtsinstrumentarium speelt een rol vanaf de toezichtsfase (fase 3.1). Het omvat instrumenten die er specifiek op gericht zijn het handhavingstoezicht doeltreffend te maken. Zo b.v. het toegangsrecht, het monsternemingsrecht en de rechten die inzage, kopie en medeneming voor onderzoek van informatiedragers mogelijk maken.

Sanctie-instrumenten betreffen de mogelijkheid dat de spelregels niet worden nageleefd; bij een eventuele schending ervan kan een sanctie tussenkomen. Zo b.v. kan de schending van een emissiebeperking het opleggen van een geldboete tot gevolg hebben. Het sanctie-instrumentarium hoort thuis in de fase van de norm-sanctionering (fase 3.2.).

Het sanctie-uitvoeringsinstrumentarium speelt een rol vanaf de fase van de sanctie-uitvoering (fase 3.3). Het voorbeeld bij uitstek is de dwangsom, die het mogelijk moet maken een weerspannige overtreder te dwingen tot het naleven van de hem opgelegde sanctie.

⁵ Billiet, C.M. (november 1996); Billiet, C.M. in Billiet, C.M., Moërynck, P. en Sancy, M. (eds.), (september 1997 – december 1998).

7. In de gevallen waar de werking van een normstellingsinstrument gepaard gaat met de inzet van een toepassingsinstrument, en toezicht wordt uitgeoefend met gebruik van toezichtsinstrumenten, een inbreuk wordt vastgesteld en een sanctie wordt opgelegd, en per slot van rekening deze sanctie wegens onwil van de sanctie-adresaat met dwang ten uitvoer moet worden gelegd, wordt het meest volledige scenario doorlopen dat in het wetgevingsbeleid moet worden voorzien. In de praktijk zal het doorlopen van al deze etappes vaak niet nodig zijn. Zoals verder nader wordt toegelicht, kan de wetgever minder tot meer zuinig omspringen met toepassingsinstrumenten. Al naar gelang van het geval kan in bepaalde reguleringsketens de module van de toepassingsinstrumenten al of niet aanwezig zijn. Zo b.v. is het gebruikelijk maar niet noodzakelijk om aan een emissiebeperking een meet- en registratieverplichting toe te voegen. Het is echter voornamelijk in de handhavingsfase dat etappes kunnen wegvallen. Waar in de praktijk inbreuken worden vastgesteld en het handavingsstadium dus wordt aangesneden, blijkt in 90% van de gevallen het probleem een oplossing te vinden binnen het toezichtsstadium, zonder dat het nodig is een sanctie op te leggen, laat staan deze met dwang uit te voeren⁶. Het is m.a.w. in de praktijk in regel zo dat de reguleringsketen stopt met de inzet van geschikte toezichtsinstrumenten.

Deze gegevens zijn van betekenis voor de uitbouw van het algemeen evenwichtsmodel en het partieel evenwichtsmodel. Beide modellen worden uitgewerkt op het stramien van de reguleringsketen. Het bovenstaande impliceert dat het zinvol is de modellering uit te werken met de mogelijkheid tot invoeging of weglating van bepaalde etappes. De enige module die onmisbaar is, is de module houdende een normstellingsinstrument.

8. Het onderzoeksproject steunt van bij den beginne op het onderscheid en de onderlinge complementariteit tussen normstellings- en sanctie-instrumenten. Het gegeven dat deze twee categorieën instrumenten niet de enige zijn die binnen de reguleringsketen kunnen worden afgebakend en geduid, dat er ook toepassings- én toezichts- én sanctie-uitvoeringsinstrumenten zijn, is een inzicht dat bij het voeren van het onderzoek is gegroeid.

Toezichtsinstrumenten en sanctie-uitvoeringsinstrumenten komen in dit onderzoek verder niet aan bod. Een overzicht van de instrumenten per categorie, met aanduiding van de mate waarin de categorie in het onderzoeksproject aan bod komt, geeft het volgende.

Tabel 1

⁶ O.m. jaarverslagen AMI..

A. Normstellingsinstrumenten
(onderzoekitem)

Voorlopig overzicht ⁷:

1. bedrijfsnormen
2. commercialisatienormen *
3. ecolabelstelsels *
4. emissiebelastingen
5. emissienormen
6. immissienormen
7. gebruiksnormen *
8. inplantingsnormen
9. installatienormen
10. in- en uitvoernormen */**
11. machtigende meldingsplichten
12. milieukwaliteitsnormen
13. milieusubsidies
14. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen *
16. objectieve aansprakelijkheden
17. productbelastingen *
18. productgoedkeuringsstelsels *
19. projectgoedkeuringsstelsels
20. terugnameplichten **
21. veiligheidsafstanden
22. veiligheids- en noodplichten
23. verkoop- en leveringsnormen * / **
24. vergunningsstelsels
25. vervoernormen */ **
26. vervuilingsverboden
27. verwijderings- en saneringsplichten
28. zorgplichten

⁷ De instrumenten aangeduid met een * zijn instrumenten die thuishoren in het productbeleid. De instrumenten aangeduid met een ** zijn instrumenten die horen bij een afvalbeleid.

B. Toepassingsinstrumenten
(onderzoeksitem)

Voorlopig overzicht:

1. documentatieplichten
2. dossierbelastingen
3. erkenningsstelsels
4. kennisgevingsplichten
5. keurings- en nazichtsplichten
6. sommige ontwerp- en bouwnormen
7. toezichtsplichten
8. waarborgplichten

C. Toezichtsinstrumenten
(geen voorwerp van onderzoek)

Voorlopig overzicht :

1. toegangsrecht
3. recht op informatie (voorlegging, inzage, kopie en medeneming voor onderzoek van informatiedragers)
3. recht tot opneming van zaken, inclusief monsternemingsrecht
4. schouwingsrecht
5. recht op bijstand van deskundigen

D. Sanctie-instrumenten
(onderzoeksitem)

Voorlopig overzicht :

1. Bestuurlijke sancties
 - 1.1. Rechtontnemende sancties
 - 1.1.1. opheffing
 - 1.1.2. schorsing
 - 1.2. Situatieve sancties
 - 1.2.1. regularisatiebevel
 - 1.2.2. bestuursdwang
 - 1.3. Vermogenssancties
 - 1.3.1. bestuurlijke geldboete
2. Penale sancties
 - 2.1. Straffen
 - 2.1.1. bekendmaking of verspreiding van de beslissing
 - 2.1.2. geldboete
 - 2.1.3. ontbinding
 - 2.1.4. sluiting van één of meer inrichtingen
 - 2.1.5. verbod een werkzaamheid die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel te verrichten
 - 2.1.6. verbeurdverklaring

<p>2.2. Maatregelen</p> <p>2.2.1. gebruiksverbod inzake de inrichtingen die aan de oorsprong van de inbreuk liggen</p> <p>2.2.2. kennisgeving van de uitspraak</p> <p>2.2.3. ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel</p> <p>2.2.4. onttrekking aan het verkeer</p> <p>2.2.5. verwijdering van het voorwerp van een misdrijf (zogenaamde teruggave)</p>
<p><u>E. Sanctie-uitvoeringsinstrumenten</u> (geen voorwerp van onderzoek)</p>
<p><u>O.m.</u> de dwangsom</p>

III. De kostenbepalende factoren

A. Het analysekader: de reguleringsketen, micro-niveau

9. Voor de normstellings-, de toepassings-, de toezichts-, de sanctie- en de sanctie-uitvoeringsinstrumenten zijn er kostenfactoren zowel in het stadium van de regelstelling (het uitvaardigen van het instrument), als in het stadium van de regeltoepassing (het toepassen van het instrument), de toezichtsfase, het eventuele opleggen van sancties en de nog meer hypothetische dwanguitvoering van een opgelegde sanctie. De kostenfactoren kunnen resulteren uit de rechtscontext of eigen zijn aan de structuur van het instrument als dusdanig. Een voorbeeld van een kostenfactor die ingebed ligt in de rechtscontext is, voor milieubelastingen, de noodzaak om ze minstens voor hun essentie uit te werken op wets- of decreetsniveau. Hierdoor is dit milieubeleidsinstrument op structurele wijze gevoelig aan schendingen van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, met alle kosten vandien op het vlak van het wetgevend werk en in de fase van de normtoepassing en de handhaving. Een voorbeeld van een kostenfactor die eigen is aan een instrument is, b.v. voor vergunningsplichten, het feit dat zij uit hun aard noodzakelijk een procedure impliceren, met de hieraan inherente last in wetgevingswerk en in toepassingskosten (tijd en middelen, menskracht inclusief) voor overheid, bedrijven en derden-belanghebbenden. Met verrekening van de kosten van de informatieverwerving, leidt dit tot de volgende *checklist* die moet worden overlopen bij het inventariseren van de kosten eigen aan het instrument.

Tabel 2 :

<u>Instrumentencategorie</u>	<u>Reguleringsketen, micro-niveau</u>
1. Normstellingsinstrumenten	A. Fase Normstelling 1. Informatie
2. Toepassingsinstrumenten	- rechtscontext - normeigen gegevens
3. Toezichtsinstrumenten	2. Realisatie - rechtscontext - normeigen gegevens
4. Sanctie-instrumenten	B. Fase Normtoepassing 1. Informatie - rechtscontext - normeigen gegevens
5. Sanctie-uitvoeringsinstrumenten	2. Realisatie - rechtscontext - normeigen gegevens C. Fase Toezicht 1. Informatie - rechtscontext - normeigen gegevens 2. Realisatie - rechtscontext - normeigen gegevens D. Fase Sanctie-oplegging 1. Informatie - rechtscontext - normeigen gegevens 2. Realisatie - rechtscontext - normeigen gegevens E. Fase Sanctie-uitvoering 1. Informatie - rechtscontext - normeigen gegevens 2. Realisatie - rechtscontext - normeigen gegevens

B. De kostenfactoren nader toelicht

10. Hierna identificeren en bespreken we kostenfactoren ingevolge de ruimere rechtscontext en kostenfactoren die instrument-eigen zijn. We trachten ons een beeld te vormen over de etappes van de reguleringsketen waarin deze factoren doorwerken.

1. De kostenfactoren ingevolge de rechtscontext

11. De kostenfactoren die aan normstellings-, toepassings- en sanctie-instrumenten zijn verbonden ingevolge de ruimere rechtscontext, werden in beperkte mate op systematische wijze opgezocht en ingeschat. De idee was meer bepaald een systematische screening uit te voeren van de volgende vier wetgevingskaders⁸ :
- het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (kortweg «EVRM») en het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten (kortweg «BUPO»), voor wat betreft de waarborgen op een behoorlijke rechtsbedeling (art. 6 en 7 EVRM en art. 14 en 15 BUPO) zoals verduidelijkt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens («EHRM»);
 - het EG-Verdrag⁹;
 - de huidige bevoegdheidsverdeling in het federale België;
 - het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod, zoals gepreciseerd in het gelijkheidscontentieux van het Arbitragehof.

Uiteindelijk werden enkel inzake het EVRM en het BUPO, de bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten en het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod rapporten afgerond waarin een systematische kostenscreening gebeurde¹⁰. Het desbetreffende studiewerk werd verricht in 1999 en begin 2000 afgerond. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen we naar de rapporten in kwestie: BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden EVRM en BUPO* (2000), BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden bevoegdheidsverdeling Staat – gewesten* (2000) en BILLIET, C.M., *Randvoorwaarden gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod* (2000). Hier beperken we ons tot een beknopte bespreking van de geïdentificeerde kostfactoren.

1.1. EVRM en BUPO

12. Art. 6 en 7 EVRM en art. 14 en 15 BUPO bevatten bepaalde verplichtingen tot het waarborgen van een behoorlijke rechtsbedeling en geven hierom aanleiding tot kosten.

⁸ Andere wetgevingskaders bestaan. Zo o.m. de GATT. Zij werden echter niet onderzocht.

⁹ Het onderzoek betrof de basisverdragen, niet het afgeleide milieurecht en m.n. de ettelijke milieुरichtlijnen.

¹⁰ De studie betreffende het EG-verdrag werd niet gefinaliseerd wegens de aanhoudende gezondheidsproblemen in het FUL-team.

De door beide verdragen geëiste waarborgen zijn *van procedurele of materiële aard*. *Procedurele waarborgen*, zoals het recht op een dubbele aanleg (toegang tot een rechter met toegang tot een eerste aanleg én toegang tot een beroepsaanleg), dragen een erg zichtbaar prijs-kaartje. De *waarborgen van materiële aard* kunnen echter ook kosten met zich meebrengen. Zo b.v. het legaliteitsbeginsel dat impliceert dat een strafbaar feit en een straf bij wet dienen bepaald te zijn. Een wet is immers « duurder » dan een uitvoeringsbesluit ¹¹.

Beide verdragen maken een onderscheid tussen geschillen inzake burgerlijke rechten enerzijds en strafvervolgingen anderzijds. Het pakket waarborgen is meer uitgebreid voor laatstgenoemde dan voor eerstgenoemde. Instrumenten die uit hun aard toepassing vinden binnen een « strafvervolging », zijn dus relatief duurder dan instrumenten die aanleiding kunnen geven tot « geschillen inzake burgerlijke rechten ». Deze laatste zijn dan weer relatief duurder dan instrumenten die noch onder de noemer « strafvervolging » noch onder de noemer « burgerlijk recht » thuishoren.

1.2. De bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten

13. Kostenfactoren ingevolge de bevoegdheidsverdeling zijn o.i. de volgende drie.

- *Beschikbaarheid / onbeschikbaarheid van de instrumenten.*
Het onderzoek wil voor elk normstellinginstrument de reguleringsketen bepalen waarvan de maatschappelijke kosten de kleinste zijn en wil vervolgens een onderlinge vergelijking maken van de maatschappelijke kosten van deze optimale reguleringsketens. Een problematisch aspect van de bevoegdheidsverdeling kan zijn, dat zij de milieuwetgever bepaalde instrumenten zou ontzeggen en hiermee een mogelijkheid zou uitschakelen tot een maatschappelijk relatief goedkope reguleringsketen.
- *Zekerheid / onzekerheid omtrent de bevoegdheidsverdeling.*
Onzekerheid is een kostenfactor. Indien er geen volledige duidelijkheid of zekerheid is omtrent de bevoegdheid van de milieuwetgever om een bepaald instrument in te zetten, of een bepaalde variant ervan in te zetten, is dit een gegeven dat van aard is om de maatschappelijke kosten van het instrument te verhogen. Onzekerheid leidt tot gedingen, voor het Arbitragehof maar ook voor de gewone rechtbanken.
- *Functionaliteit / dysfunctionaliteit (werkbaarheid).*
Dysfunctionaliteit is ook een kostenfactor. De bevoegdheidsverdeling kan impliceren dat een instrument op minder werkbare wijze kan worden ingezet dan ten tijde van de unitaire staat. Deze verminderde functionaliteit kan o.i. het gevolg zijn van twee probleemsituaties. De eerste probleemsituatie is dat het instrument, uit aard van wat het is en doet, steeds of in bepaalde toepassingen, klem zit tussen

¹¹ Billiet, C.M., (augustus 2001). Zie ook *infra*, sub 2.5, waar de kosten verbonden aan de juridische formalisering worden besproken.

een exclusief federale en een exclusief gewestelijke bevoegdheid. De tweede probleemsituatie is dat het instrument, uit aard van wat het is en doet, steeds of in bepaalde toepassingen, klemt met beginselen die de bevoegdheidsverdeling beheersen.

1.3. Het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod

14. Bepaalde instrumenten vertonen een structurele vatbaarheid voor schendingen van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Een dergelijke structurele aanleg wordt als kostenfactor geïdentificeerd omdat zij de bruikbaarheid van het instrument in het wetgevingsbeleid aantast (hoger *Trial and error* – gehalte).

2. De instrument- eigen kostenfactoren

15. Instrument-eigen kostenbepalende factoren zijn o.m. de volgende :

- duurzaamheid
- technisch gehalte
- kenbaarheid
- normen met een procedure als toepassingsvereiste
- juridische vormgeving
- tijdsprofiel in de toepassingsfase
- normen met het bestuur als toepassingspartner
- flexibiliteit
- clustervorming (noodzakelijk *versus* aangewezen)

2.1. Duurzaamheid

16. De levensverwachting die een instrument uit zijn aard eigen is, kan relatief kort, vrij lang of werkelijk lang zijn. Zo hebben normen die bepalen welke technische middelen moeten worden ingezet uit hun aard een vrij korte levensverwachting. De stand van de techniek is immers voortdurend in evolutie. Inplantingsnormen zijn in regel verbonden met zoneringsplannen in het kader van de ruimtelijke ordening, die zelf in regel een relatief lange toepassingsduur kennen. Vervuilingverboden, die b.v. verbieden afval achter te laten, zijn werkelijk duurzaam gezien het elementaire karakter van de bescherming voor mens en milieu die zij vestigen. Bepaalde instrumenten hebben zowel bouwstenen met een korte levensduur als bouwstenen met een lange levensduur. Zo b.v. ecolabeling. De criteria voor toekenning van een ecolabel moeten om de paar jaren worden herzien wegens hun innige band met de stand der techniek en de marktvoorkeuren. Het algemene verbod een ecolabel te gebruiken zonder toelating is echter duurzaam.

Als kostenfactor is duurzaamheid zo te begrijpen dat een instrument duurzamer is al naargelang het, in zijn geheel of ten dele, een kortere levensverwachting heeft

aangezien de regelgeving dan sneller hernieuwd moet worden. De kosten ingevolge de hernieuwing zijn kosten voor de wetgever, kosten voor de normadressaat die de norm moet toepassen, en kosten voor de handhaver. Zij moeten allen o.m. de inspanning leveren om opnieuw de nodige informatie te verwerven.

2.2. Technisch gehalte (positief – wetenschappelijk maar ook juridisch-technisch)

17. Een tweede instrument-eigen kostenfactor is het technisch gehalte van instrumenten. Voor wat betreft bepaalde normstellings-, toepassings- en sanctie-instrumenten geeft de verwerving van de informatie om het instrument op doeltreffende en kost-effectieve wijze te formuleren en toe te passen aanleiding tot bepaalde kosten. Zo b.v. emissiebeperkingen en bedrijfsnormen. Zo ook, zij het op het juridisch-technische vlak, de complexe vergunningsstelsels. Bepaalde andere instrumenten kennen deze kostenfactor niet. Zo b.v. vervuilingsverboden.

Als kostenfactor is het technische gehalte natuurlijk zo te begrijpen dat een instrument des te duurder is al naargelang meer technische informatie en kennisverwerving is vereist om hem vast te stellen en toe te passen.

2.3. Kenbaarheid

18. Deze kostenfactor schenkt aandacht aan de kosten van de informatie-verwerving door degenen die een instrument moeten toepassen en degenen die het instrument moeten handhaven, m.n. toezichhouders en sanctie-opleggers en –uitvoerders. Degene die een instrument moet toepassen of handhaven moet weten dat het instrument bestaat en zijn strekking kunnen kennen. Onzekerheden omtrent de juiste strekking van een instrument zijn een zwakte in zijn kenbaarheid. Dergelijke onzekerheden kunnen het resultaat zijn van redactionele onvolkomenheden maar ook eigen zijn aan het type instrument. Enkel deze laatste onzekerheden krijgen hier aandacht ; redactionele slordigheden vormen een toevalsfactor. Voorbeelden van instrumenten die een kenbaarheids-probleem kunnen vertonen, zijn zorgplichten en bepaalde ontwerp- en bouwnormen die de normadressaat enkel een formule geven die hij zelf op zijn geval moet toepassen om te weten te komen wat hij wel en niet mag doen. (*Doe het zelf* – wetgeving) ¹².

Vanzelfsprekend is een norm minder duur naarmate hij meer eenvoudig kenbaar is, en omgekeerd.

2.4. Instrumenten met een procedure als toepassingsvereiste

¹² Aldus bepaalde ontwerp- en bouwnormen. Zie fiche Technologiënormen *infra*.

19. De toepassing van bepaalde normstellings- en toepassingsinstrumenten en die van alle sanctie-instrumenten heeft *als noodzakelijke voorwaarde dat een procedure wordt doorlopen* die, onvermijdelijk, zowel aan de zijde van de rechtsonderhorige als aan de zijde van de overheid (wetgever en bestuur), de inzet van mensen, middelen en tijd vereist. We onderscheiden de bestuurlijke procedures of procedures die zich afspelen in een bestuurlijk forum en de gerechtelijke procedures of procedures die zich afspelen in het gerechtelijke forum (strafgerichten of burgerlijke gerichten).

Een procedure is altijd een kostenfactor.

De wetgevingskosten lopen gemakkelijk op omdat procedures vaak het voorwerp uitmaken van bijschavingen, wijzigingen, e.d.m. .

Aspecten die de toepassingskosten van procedures bepalen zijn :

- de tijdsduur van de te doorlopen procedure (b.v. meer dan één jaar voor bepaalde vergunningen *versus* een paar maanden voor de meeste erkenningen) ;
- het aantal partijen dat een rol speelt in de procedure (b.v. mét derden-belanghebbers in vergunningsprocedures maar zonder derden-belanghebbenden in erkenningsprocedures) ;
- het aantal aanlegniveaus (in de bestuurskolom b.v. de Brusselse milieuvergunning met twee beroepsniveau's *versus* de Vlaamse milieuvergunning met één beroepsniveau *versus* het merendeel van de erkenningsprocedures waar geen beroep mogelijk is) ;
- complexiteit en dus foutengevoeligheid (kans op dysfuncties zoals onontvankelijkheid, fouten door partijen in behandeling dossier, onduidelijkheden, ...) ; hoe meer complex een procedure is, hoe groter de kans op fouten in haar toepassing ;
- specificiteit van de procedure en van de organieke infrastructuur waarmee zij opereert (b.v. een vergunningsprocedure met eigen technische adviescommissies die enkel afvaldossiers betreft dan wel alle milieu-aspecten).

Ruwweg geschematiseerd zijn de bestuurlijke procedures lichter dan de gerechtelijke procedures en verlopen de strafrechtelijke procedures sneller dan de burgerlijke gerechtelijke procedures. Ruwweg geschematiseerd is het echter eveneens zo dat bestuurlijk procedures en hun organieke onderbouw specifiek voor een welbepaalde belangenafweging worden ontworpen en georganiseerd, waar gerechtelijke procedures zich simpelweg invoegen in een bestaande organisatie van rechtbanken met bestaande procedureregels.

Normen met een *bestuurlijke procedure als toepassingsvereiste* zijn erkenningsplichten, emissiebelastingen, milieusubsidies, productbelastingen, productgoedkeuringsplichten, projectgoedkeuringsplichten, vergunningsplichten en alle bestuurlijke sancties. *Alle penale sancties* kunnen slechts worden opgelegd ten einde van een *strafprocedure*.

2.5. Juridische formalisering

20. De juridische formalisering van instrumenten kan gebeuren via reglementaire teksten, die gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad, of via individuele

bestuursbeslissingen zoals b.v. een vergunningsbesluit. Instrumenten die via reglementaire teksten gestalte krijgen, kunnen op wets- of decreetsniveau of in uitvoeringsbesluiten gestalte krijgen. Sommige instrumenten horen thuis op wets- of decreetsniveau. Dit is het geval van b.v. het vervuilingsverbod en het emissieverbod¹³. Andere instrumenten horen thuis in uitvoeringsbesluiten. Dit is b.v. het geval van opsommingen van inrichtingen die het toepassingsgebied van een vergunningsstelsel bepalen (« indelingslijsten »). Nog andere instrumenten behoeven uit aard van wat zij zijn een juridische formalisering deels op wets- of decreetsniveau en deels op het niveau van uitvoeringsbesluiten. Dit is b.v. het geval van vergunningsplichten, waar de uitwerking van de procedure minstens ten dele op uitvoeringsniveau moet gebeuren. Ook de combinatie van een gedeeltelijk reglementaire formalisering met een gedeeltelijk individuele formalisering middels een bestuursbeslissing is mogelijk. Dit is b.v. het geval van emissiebeperkingen die, ter vermindering van een emissiebeleid dat niet meer zou zijn dan een verdunningsbeleid, de emissiegrenskoncentratie koppelen aan een input op productieniveau (eenheden grondstoffen, energie, tewerkgestelde werknemers, ...) ¹⁴.

De redenen tot formalisering van een instrument op het ene niveau en/of op het andere zijn niet vrijblijvend. Zij houden verband met de functionele dimensie van het instrument, getoetst aan wetgevingstechnische richtlijnen aangereikt door de wetgevingsleer. Zo b.v. dienen aangelegenheden die min tot meer continu aan evolutie onderhevig zijn in principe te worden geregeld in uitvoeringsbesluiten, omdat een uitvoeringsbesluit nu eenmaal sneller en meer eenvoudig kan worden gewijzigd dan een wet of decreet. De wijze waarop een instrument juridisch moet worden geformaliseerd is dus, zonder dat sprake is van een noodzakelijk patroon, zeker in mindere tot meerdere mate vastgelegd in een preferentieel patroon.

Louter vanuit de invalshoek van de kosten, is juridische formalisering op reglementair niveau te verkiezen boven formalisering middels een individuele bestuursbeslissing. Honderden keren een norm bepalen, is logischer wijze immers kostelijker dan een paar keer in b.v. een besluit en enkele wijzigingsbesluiten.

Formalisering op het niveau van wet of decreet is duurder dan formalisering op het niveau van een uitvoeringsbesluit maar dan ook weer goedkoper wegens zijn grotere duurzaamheid. Punt is o.i. dat er instrumenten zijn waarvoor een preferentieel patroon bestaat maar onvoldoende in het oog springend is. Indien bij deze instrumenten de formalisering gebeurt op een wijze die niet overeenstemt met wat voor dat instrument aanbevelenswaardig is, brengt dit kosten mee die er niet zouden zijn bij formalisering die het preferentiele patroon wel eerbiedigt.

2.6. Het tijdsprofiel van het instrument in de toepassingsfase

21. De toepassing van instrumenten kan een eenmalig of aflopend gebeuren zijn (b.v. de toepassing van een inplantingsnorm), dan wel een gebeuren met een duidelijk zwaartepunt in de tijd (b.v. een ontwerp- en bouwnorm), een occasioneel of perio-

¹³ Zie *infra*, fiche emissienorm..

¹⁴ *Ibid.* .

diek gebeuren (b.v., *resp.*, een kennisgevingsplicht telkenmale zich een bepaalde gebeurtenis voordoet en een jaarlijkse nazichtsplicht inzake verwarmingsinstallaties) of een continu gebeuren (b.v. emissie- en immissiebeperkingen).

Het tijdsprofiel eigen aan de toepassing van de instrumenten is kostenbepalend in de toepassingsfase maar ook in de handhavingsfase. Zo kent de handhavingsnood in-zake een ontwerp- en bouwnorm een zwaartepunt onmiddellijk na de realisatie van het bouwwerk, zodat een enkele toezichtsbeurt (en eventuele sanctionering) op dat tijdstip erg effectief is. De handhaving van emissie- en immissiebeperkingen is evenwel, zoals hun toepassing door de normadressaat, een *Never ending story*.

Normen waarvan de toepassing een aflopend tijdsprofiel heeft, zijn inplantingsnormen, machtigende meldingsplichten, projectgoedkeuringsplichten, saneringsplichten en waarborgplichten.

Normen waarvan de toepassing een duidelijk zwaartepunt in de tijd vertoont, zijn erkenningsplichten, installatienormen, ontwerp- en bouwnormen en productgoedkeuringsplichten.

Normen met periodieke of occasionele toepassing zijn de meeste nazichtsplichten, en kennisgevingsplichten, de dossierbelastingen, emissiebelastingen, productbelastingen en vergunningsplichten

Normen met continu-toepassing zijn de meeste documentatieplichten, emissienormen, immissienormen, bedrijfsnormen, gebruiksnormen, vervuilingsverboden en zorgplichten.

2.7. Instrumenten met het bestuur als toepassingspartner

22. De toepassing van bepaalde instrumenten impliceert dat er aan de zijde van de overheid een of andere dienst of ambtenaar is die als *vis à vis* optreedt voor de rechtson-derhorige die tot toepassing van de norm overgaat. Zo impliceren kennisgevings-plichten noodzakelijk dat er aan de zijde van de overheid een dienst of ambtenaar is aan wie de kennisgeving moet worden gericht en die ze ontvangt en administratief verwerkt. Hiertegenover staat dat er vele instrumenten bestaan waarvan de toepassing kan gebeuren buiten het bestuur om. Zo b.v. vergt de toepassing van een emissienorm geen bestuurlijke *vis à vis*.

De noodzaak tot een partner in het bestuur is een kostenfactor met veel facetten. In de *normstellingsfase* kan deze noodzaak kostenverhogend werken indien zij organieke regelgeving vergt ter inrichting en organisatie van de bestuurlijke toepassingspartner. In de *toepassingsfase* werkt de noodzaak tot een bestuurlijke partner kostenverhogend. In de *handhavingsfase* kan zij echter kostenverlagend werken. Het bestuur dat toepassingspartner is, kan immers in het kader van deze taakuitvoering inbreuken vaststellen en signaleren aan toezichthouders en sanctioneerders, waarmee de kosten voor het toezicht over de naleving en het vaststellen van eventuele inbreuken worden gedrukt.

Instrumenten met het bestuur als toepassingspartner zijn o.m dossierbelastingen, kennisgevingsoverplichten, machtigende meldingsplichten, bepaalde ontwerp- en bouw-normen, bepaalde veiligheids- en noodplichten, toezichtsoverplichten en transactievoorstellen.

2.8. Flexibiliteit

23. De toepassing van bepaalde instrumenten kan enkel en alleen volgens een door de wet-gever uitgestippeld pad gebeuren daar waar de toepassing van andere normen de rechtsonderhorige de ruimte laat om te bepalen hoe hij het best tot het opgelegde resultaat kan komen. Zo m.n. zijn doelvoorschriften (b.v. emissienormen) meer flexibel dan middelenvoorschriften (b.v. ontwerp- en bouwvoorschriften en installatienormen).

Aangenomen wordt dat de verhouding tussen flexibiliteit en toepassingskost een omgekeerd evenredige verhouding is : hoe meer flexibel een norm is, hoe minder duur zijn toepassing is. De kostfactor speelt enkel in het stadium van de normtoepassing.¹⁵

Doelvoorschriften zijn: emissienormen, immissienormen, sommige normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten, sommige normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen, productiebeperkingen, vervuilingsoverboden, en sommige zorgplichten.

Middelenvoorschriften : de meeste bedrijfsnormen, installatienormen, keurings- en toezichtsoverplichten, sommige normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten, sommige normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen, ontwerp – en bouwnormen, sommige zorgplichten.

2.9. Clustering

24. Zoals we hogerop hebben aangegeven, zijn toepassingsinstrumenten instrumenten die de werking van andere instrumenten ondersteunen. Toepassingsinstrumenten zijn: documentatieplichten (in belangrijke mate meet- en registratieverplichtingen en verplichtingen tot het bijhouden van bepaalde gegevens, al dan niet in een register), dossierbelastingen, erkenningsstelsels, kennisgevingsoverplichten, keurings- en toezichtsoverplichten, sommige ontwerp- en bouwnormen, toezichtsoverplichten en waarborgplichten. We hebben ervoor gekozen deze instrumenten enkel te analyseren in hun ondersteunende rol t.o.v. normstellingsinstrumenten.¹⁶

¹⁵ O.i. moet overwogen worden ook discretionaire bevoegdheden in verband te brengen met flexibiliteit. De kosten van deze vorm van flexibiliteit zijn de kosten van een behoorlijke motivering van de uiteindelijke beslissing, en alle dossieropbouw en –studie die dit vooronderstelt.

¹⁶ Zie hoger, randnr. 6.

We stellen vast dat sommige normstellingsinstrumenten in de wetgevingspraktijk altijd of vaak worden bepaald samen met één of meer toepassingsinstrumenten. Zo gaan emissiebelastingen en productbelastingen in beginsel gepaard met een documentatieplicht en een periodieke kennisgevingsplicht (« de aangifte »), gaan emissie- en immissienormen meestal gepaard met meet- en registratieverplichtingen, eventueel aangevuld door een ondersteunende ontwerp- en bouwverplichting, en gaan dezelfde emissie- en immissieplichten thans ook vaak samen met uiteenlopende kennisgevingsplichten. Ook de verschillende machtigingsstelsels, de vergunningsstelsels op kop, clusteren met ettelijke toepassingsnormen: dossierbelastingen, documentatieplichten, kennisgevingsplichten allerhande, Het is thans normaal geworden dat de werking van complexe vergunningsstelsels o.m. de inrichting van verschillende erkenningsstelsels vergt.

In deze wetgevingspraktijk dient o.i. een onderscheid te worden gemaakt tussen instrumenten die *uit hun aard steeds* een cluster vormen met ondersteunende instrumenten omdat zij zonder ondersteunende instrumenten niet operationeel zijn, instrumenten waarvan het *aangewezen* is dat zij gepaard gaan met ondersteunende instrumenten en instrumenten die door de wetgever *gebruikelijk* worden gekoppeld met ondersteunende instrumenten daar waar het eigenlijk net zo goed anders zou kunnen.

- In de mate waarin de clustering *onmisbaar* is, is hij een kostenfactor eigen aan het instrument.
- In de mate waarin clustering *aangewezen* is, is hij een rechtspolitieke kostenfactor. Het is b.v. best denkbaar een emissienorm op te leggen zonder hem te koppelen aan een meet- en registratieplicht. De noodzaak tot metingen en het bijhouden van meetresultaten ligt impliciet vervat in de emissienorm. De normadressaat die de norm niet haalt, faalt en stelt zich bloot aan sancties. Nochtans laat de wetgever niet vaak de meet- en registratieplicht vallen. Deze keuze is rechtspolitiek. De beleidsvoerder rekent niet op de verantwoordelijkheidszin van de rechtsonderhorige. De uitdrukkelijk bepaalde meet- en registratieplicht is als dusdanig ook te handhaven. Zij vormt een kost voor de normadressaat, qua installatie en qua administratie, en is voor de handhavers een voorwerp van toezicht en van verdere bekrachtiging.
- De clustering als *gebruikelijke* keuze is zeker aan bezinning toe. Ze heeft een hoge vlucht genomen in het kader van de bedrijfsinterne milieuzorg en de reponsabilisering van de normadressaten. De toepassing van diverse informatieplichten (meet- en registratieplichten en kennisgevingsplichten) gebeurt op versnipperde wijze, met invoeging her en der in de wetteksten. De wetgever overziet zelf moeilijk de last die hij aldus burger en bestuur oplegt.

Wanneer een normstellingsinstrument wordt ondersteund door een toepassingsinstrument of een complex toepassingsinstrumenten, is dit een kostenfactor die een rol speelt in het stadium van de regelgeving, de regeltoepassing en de regelhandhaving.

C.De kostenfactoren doorheen de reguleringsketen

26. In de navolgende tabellen typeren we de impact van de geïdentificeerde kostenfactoren doorheen de verschillende fasen van de reguleringsketen. We gebruiken hierbij de volgende afkortingen en aanduidingen.

F1	fase 1	Normstellingsfase
F2	fase 2	Toepassingsfase
F3	fase 3	Toezietsfase
F4	fase 4	Sanctie-fase
F5	fase 5	Sanctie-uitvoeringsfase

I deelfase voor informatieverwerving

R deelfase voor realisatie

+	positieve relatie	hoe meer de factor aanwezig is, hoe meer kosten
-	negatieve relatie	hoe meer de factor aanwezig is, hoe minder kosten
0	Geen kosten	de kostenfactor veroorzaakt geen kosten in het stadium onder beschouwing

1. Kostenfactoren ingevolge de rechtscontext

27. De kostenfactoren ingevolge de rechtscontext worden als volgt vermeld :

WBR.	Waarborgen vereist inzake een burgerlijk recht
WST	Waarborgen vereist inzake strafvorderingen
ONZ	Onzekerheid omtrent de bevoegdheidsstatus van het instrument of een variant van het instrument
DYS	Dysfunctionele structuur van het instrument ingevolge beperkingen eigen aan de bevoegdheidsverdeling
SGD	Structurele vatbaarheid van het instrument voor schending van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod

De onbeschikbaarheid van het instrument hoort o.i. niet thuis in de gekozen benadering. Het instrument is ofwel beschikbaar ofwel niet beschikbaar. De vraag moet gewoon worden bekeken op schaal van het instrument. Deze kostenfactor wordt dus niet in de navolgende analyse betrokken.

Tabel 3 : duiding van de relatie tussen de kostenfactor en de kosten

	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
WBR	+	+	+	+	0	0	+	+	0	0

WST	+	+	+	+	0	0	0	0	+	0
ONZ	+	0	+	+	+	0	+	+	+	+
DYS	+	0	0	+	+	0	+	0	0	0
SGD	+	+	+	+	+	0	+	0	+	+

2. Instrument-eigen kostenfactoren

28. De instrument-eigen kostenfactoren worden als volgt vermeld .

D	duurzaamheid
T	technisch gehalte
K	kenbaarheid
+ P	met een procedure als toepassingsvereiste
JF	juridische formalisering
TT	tijdsprofiel van de toepassing
BT	met het bestuur als toepassingspartner
Fl.	flexibiliteit
Cl.	clustering

Tabel 4 : duiding van de relatie tussen de kostenfactor en de kosten

	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
T	+	0	+	+	+	+	+	+	+	(+)
K	0	0	-	0	-	0	-	-	(-)	0

+P	+	+	+	+	0	+	+	+	0	0
JF	+	+	+	0	+	0	+	+	0	0
TT	0	0	0	+	0	+	0	+	0	(+)
BT	+	+	+	+	-	0	-	0	0	0
FL	0	0	+	-	0	0	0	0	0	0
CL	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

DEEL II. TYPE-PROFIELEN VAN INSTRUMENTEN

I. Het beperkt wetgevingsscenario

29. We onderzoeken en modelleren een beperkt wetgevingsscenario. Dit wetgevingsscenario omvat de volgende instrumenten :

- Normstellingsinstrumenten

1. De emissiebelasting

- 2.1. De emissienorm op reglementaire basis

- 2.2. De emissienorm gekoppeld aan een machtigende meldingsplicht

- 2.3. De emissienorm gekoppeld aan een vergunningsplicht

- 3.1. De technologienorm op reglementaire basis

- 3.2. De technologienorm gekoppeld aan een machtigende meldingsplicht

- 3.3. De technologienorm gekoppeld aan een vergunningsplicht

- Toepassingsinstrumenten

1. Documentatieplichten

2. Kennisgevingsplichten

3. Keurings- en nazichtsplichten

- Sanctie-instrumenten

- 1.1. De boete die wel in overeenstemming is met de ernst van de overtreding

- 1.2. De boete die niet in overeenstemming is met de ernst van de overtreding

- 1.3. Het transactievoorstel

- 2.1. De schorsing

- 2.2. De opheffing

- 3.1. Het stakingsbevel

- 3.2. Het regularisatiebevel

30. De keuze verder te werken met een beperkt wetgevingsscenario is ingegeven door de tijdsbeperkingen van het project.

De selectie van de *normstellingsinstrumenten* is bepaald door de volgende factoren :

- *Vaste inrichtingen versus producten.* - Het economisch model dat is ontworpen, is in eerste orde aangepast aan vaste inrichtingen. Een model aangepast aan productnormen is vrij verschillend, doet beroep op een aparte milieu-economische literatuur. Dit milieu-economische gegeven leidde tot een uitschakeling van alle normstellingsinstrumenten die specifiek producten betreffen ¹⁷.

¹⁷ Zie tabel randnr. 8 hogerop, sub 1. Normstellingsinstrumenten.

- *De casestudy*. De uitwerking van het model is mede gebeurd met behulp van een casestudy. Deze betreft puntlozingen door de textielveredelingssector langsheen de Leie. Bij de keuze van normstellingsinstrumenten werd de voorkeur gegeven aan instrumenten die aansluiten bij de casestudy. Vandaar o.m. het schrappen van instrumenten eigen aan de afvalproblematiek ¹⁸. Voor wat betreft de instrumenten die bruikbaar zijn in het kader van de lozingsproblematiek, werd gezocht naar een goede complementariteit. Vandaar emissiebelastingen *versus* emissienormen *versus* technologienormen. De noemer « technologienorm » is ontleend aan de milieu-economie en omvat zowel bouw- en ontwerpnormen als installatienormen ¹⁹.

De keuze voor *toepassingsinstrumenten* is gebeurd wegens het belang van deze instrumenten in de wetgevingspraktijk. Bij het onderzoek van de wetgeving met het oog op de ontwikkeling van de typeprofielen is bijzonder duidelijk gebleken dat heel wat normstellingsinstrumenten enkel in wetgeving worden uitgeschreven in cluster met bepaalde toepassingsinstrumenten. Sommige normstellingsinstrumenten zijn meer gevoelig dan andere aan dit clusterfenomeen. De clustervorming is soms onvermijdelijk eigen aan het normstellingsinstrument. In andere gevallen is zij niet onvermijdelijk maar aangewezen. In nog andere gevallen is zij gewoon het resultaat van een voorkeur van de wetgever. Het fenomeen is *de facto* zodanig belangrijk in het wetgevingsbeleid dat een modellering van de maatschappelijke kosten van normstellinginstrumenten zonder verrekening van de maatschappelijke kosten van bijhorende toepassingsinstrumenten, een modellering is die zwaar aangestast is in haar realiteitswaarde.

Voor wat betreft de *sanctie-instrumenten* werd in essentie gekozen voor een samenstel van vermogenssancties, rechtontnemende sancties en situationele sancties.

31. Bij de beschrijving van de geselecteerde instrumenten en de analyse van de eraan verbonden kostenfactoren werden we bij herhaling geconfronteerd met het gegeven van een instrument met verschillende varianten waaruit we, voor de verdere analyse van de kostenfactoren, een variant moesten selecteren. Wanneer deze probleemsituatie zich voordeed, werd de keuze steeds bepaald door de volgende criteria .
- De relevantie van de varianten voor de *case-study*, met voorkeur voor de meest relevante variant . Dit sloot zich best aan bij het geheel van de projectwerking.
 - De relatief meest doeltreffende en kostbewuste variant of *de premisse van de verstandige wetgever* . Het heeft geen zin de kosten van instrumenten te modelleren voor onderlinge vergelijking en hiertoe een instrumentenvariant te weerhouden waarvan bij de aanvang is geweten dat het een relatief onwerkzame en dure variant is.

¹⁸ *Ibid.* .

¹⁹ *Ibid.* .

32. Ten einde dit deel worden tabellen gemaakt die per kostenfactor een relatieve kostenwaardering geven (geen, weinig, meer of veel kosten). De kostenwaardering bekijkt alle normstellings-, normtoepassings en sanctie-instrumenten, in elke etappe van de reguleringsketen en met verrekening van de informatievraag.
33. De geselecteerde normstellingsinstrumenten - emissiebelastingen, emissienormen en technologienormen - behoren alle tot het brongerichte beleid. Ze zijn erop gericht de vervuiling te beperken en te voorkomen op het niveau van de individuele vervuilers.

Het is duidelijk dat dergelijke instrumenten pas ten volle nuttig zijn indien zij ten dienste staan van een bepaalde en welgekozen milieukwaliteit. Hier ligt de band met o.m. milieukwaliteitsnormen. Concreet zijn er berekeningsmodellen nodig om de beoogde milieukwaliteitseis terug te koppelen naar een doeltreffend belastingsniveau, een *dito* emissiegrenswaarde en een *dito* type technologie.

In het navolgende veronderstellen we :

- dat de relevante milieukwaliteitsnormen zijn bepaald, en
- dat de berekeningsmodellen tot aankoppeling van het brongerichte instrumentarium aan de milieukwaliteitsnormen bestaan.

De kosten die hiermee verband houden, worden uitgesloten uit de analyse van de instrumenten.

II. De normstellingsinstrumenten

A. De emissienorm

1. Omschrijving en beleidswaarde

34. Emissienormen bepalen de toelaatbare emissie of inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in het water, de atmosfeer of de bodem. Zij kunnen emissies verbieden of emissies beperken. Emissiebeperkingen kunnen strekken tot een beperking van emissies *qua* plaats, tijdstip of kwantiteit.

De wetgever die een emissienorm ontwerpt moet een aantal elementen bepalen.

- Hij moet *een parameter* kiezen en *de eenheid* waarin hij deze parameter gaat uitdrukken.
- Bepaalt hij een emissieverbod, moet hij kiezen tussen een absoluut en een relatief emissieverbod (zonder of met uitzonderingsmogelijkheid).
- Bepaalt hij een emissiebeperking die de emissiekwantiteit betreft, moet hij per parameter in de bepaalde eenheid ook *een waarde invullen*. Hij zal hierbij kunnen kiezen tussen absolute en berekende waarden (uitgemiddelde waarden of percentielswaarden), en tussen grens-, richt- en streefwaarden.
- In beginsel moet hij ook de *meetmethode* bepalen (methode van monsterneming, analyse en resultaten-interpretatie) die van toepassing is. De noodzaak tot het bepalen van een meetmethode is duidelijk voor wat betreft emissiekwantiteitsbeperkingen, maar kan ook nuttig zijn bij emissieverboden en emissiebeperkingen in tijd en plaats, om eventueel een verboden lozing vast te stellen. De keuze van de meetmethode is te beschouwen als een aspect van de keuze van de gehanteerde eenheid en maakt dus deel uit van de eigenlijke normstelling.
- Voor de toepassing en handhaving van emissiebeperkingen is het voorts onontbeerlijk dat *het punt van emissie* toegankelijk en bemonsterbaar is. De wetgeving moet dit punt waarborgen. Dit kan in algemene bewoordingen gebeuren of worden georganiseerd aan de hand van gedetailleerde ontwerp- en bouwverplichtingen.
- Een verplichting tot het plaatsen van meettoestellen en een verplichting tot het verrichten van metingen kunnen worden toegevoegd aan de verplichting tot toegankelijkheid en bemonsterbaarheid van de emissiepunten maar zijn niet noodzakelijk, al is het in de praktijk natuurlijk zo dat de naleving van een emissiebeperking een minimum aan metingen vergt.

De juridische formalisering van emissienormen maakt zowel gebruik van wetten en decreten als van uitvoeringsbesluiten.

- Gezien het vaak een sleutelrol inneemt binnen de beleidsbepaling, wordt een *emissieverbod* best vastgesteld op wets- of decreetsniveau. Het is echter ook denkbaar om wetgevingstechnische redenen een emissieverbod op het niveau van een regeringsbesluit te bepalen. Hierbij wel de opmerking dat een ministerieel besluit,

wegens de radicale strekking van het instrument, o.i. ongeschikt is ; enkel het regeringsbesluit kan een kader bieden waarin wetstechnische noodwendigheden in overeenstemming zijn met rechtspolitieke overwegingen eigen aan de beleids-waarde van het instrument.

- De juridische formalisering van een emissiebeperking hoort thuis op het niveau van wet of decreet én het niveau van uitvoeringsbesluiten. De rechtsgrond en krachtlijnen van het instrument zijn een zaak van wet of decreet. De technische uitwerking, met de concrete eenheden en waarden en de meetmethode, zijn precies wegens de techniciteit van de aangelegheidheid, bij uitstek een zaak voor uitvoeringsbesluiten. Gezien de relatief centrale rol van emissiebeperkingen in de beleidsvoering, draagt het hierbij de voorkeur weg het regeringsbesluit en niet het ministerieel besluit als vehikel te hanteren. Bepaalde aspecten van de normstelling kunnen een uitwerking in technische bijlagen eerder dan in het besluitcorpus behoeven.

Het kan nodig zijn bepaalde aspecten systematisch in individuele bestuursbeschikkingen te regelen. Dit is met name het geval bij het gebruik van eenheden die een concentratiegrenswaarde koppelen aan een referentievolume effluent of aan productiegegevens.²⁰

35. De beleidsmatige functie van een *emissieverbod* ligt anders dan deze van een emissiebeperking. Het emissieverbod vormt een hoeksteen van het milieubeleid. Het bepaalt welke emissies volstrekt onaanvaardbaar zijn. Er zijn geen andere categorieën normen die deze functie kunnen invullen. Zo kan met name een emissiebelasting wel een alternatief bieden voor een emissiebeperking maar niet voor een emissieverbod.

De *emissiebeperking* is een instrument voor het voeren van een gecontroleerd vervuilingbeleid. Er bestaan andere categorieën normen die een bijdrage kunnen leveren tot een dergelijk beleid : bedrijfsnormen, emissiebelastingen, gebruiksnormen, installatienormen, milieusubsidies, normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten, ontwerp- en bouwnormen, ... Waarom voor een emissiebeperking kiezen ?

De keuze voor een emissiebeperking is een keuze voor een verplicht resultaat, voor een bepaalde soepelheid en voor een relatief beperkte bestuurlijke belasting. Deze keuze is echter ook een keuze voor bepaalde wetgevings- en toepassingslasten die meteen de handhavingslast beïnvloeden.

- De emissiebeperking legt een emissieresultaat op. Anders dan bij b.v. de emissiebelasting is de rechtsonderhorige niet vrij zelf te bepalen hoeveel hij wel of niet zal emitteren. Of nog, om het met RUSSELL & POWELL te zeggen : het « wat » is bepaald²¹.
- De soepelheid van de emissiebeperking ligt hierin dat zij een resultaat oplegt maar niet tussenkomt in de concrete organisatie van het productieproces dat tot dit resultaat leidt. Hierom heet de emissiebeperking een doelvoorschrift te zijn, als tegengesteld aan middelenvoorschriften zoals b.v. een ontwerp- en bouwnorm of een bedrijfsnorm die er ook op zijn bedacht een bepaald emissieniveau te

²⁰ Zie onmiddellijk infra.

²¹ Russell, C.S. & Powell, Ph. T., (1999), 310.

waarborgen. Of, weerom met Rusell & Powell : in emissienormen is het «hoe » niet bepaald ²².

- De werking van een emissiebeperking behoeft geen procedure en het bestuur moet niet als toepassingspartner optreden. In vergelijking tot bepaalde andere normen kan de bestuurlijke belasting waartoe de emissienorm aanleiding geeft dan ook als gering worden bestempeld.
- De wetgevings- en toepassingslasten, en bijhorende handhavingslasten, van emissiebeperkingen houden verband met hun beperkte duurzaamheid, hoog technisch gehalte en tijdsprofiel in de toepassingsfase, en met de clustering waartoe zij aanleiding geven.

De beperkte duurzaamheid van emissienormen vloeit voort uit het gegeven dat zij regelmatig een aanpassing aan de stand van de techniek behoeven. De bepaling van de grenswaarde in het licht van o.m. de stand der techniek is een aangelegenheid waar de verwerving van de juiste kennis en informatie een inspanning vergt. In de tijd vertoont de toepassing van emissienormen een continu profiel. Zolang de norm geldt, is de naleving ervan een kwestie die zich iedere dag opnieuw aandient. Mede wegens netvermeld tijdsprofiel is clustering omzeggens onvermijdelijk. Het moet op elk ogenblik mogelijk zijn na te gaan of de emissiebeperking wordt gehaald, zodat toegankelijkheid en bemonsterbaarheid praktisch onmisbaar zijn en ook de noodzaak bestaat tot een minimum aan metingen. Vooral het continu-karakter van het tijdsprofiel van emissiebeperkingen betekent meteen een handhavingslast. Zolang de norm geldt, is toezicht op zijn naleving vereist en kan de nood tot een sanctie en een eventuele dwanguitvoering hiervan zich aandienen.

2. Beschrijving in het licht van de case-study

36. Voor de vergelijking die we willen maken van emissienormen met emissiebelastingen en technologienormen is enkel de emissiebeperking relevant. We kiezen er daarom voor het emissieverbod verder niet te behandelen.
37. Emissiebeperkingen die waterverontreiniging tegengaan, maken gebruik van fysische, chemische en microbiologische parameters. Fysische parameters worden in regel uitgedrukt in geijkte specifieke eenheden. Zo worden de temperatuur en de zuurtegraad van afvalwater uitgedrukt in graden Celsius resp. pH. Voor chemische en microbiologische parameters zijn concentraties (hoeveelheid per volume-eenheid) gebruikelijk. Wanneer de emissiebeperkingen lozingen naar water toe betreffen, worden sedert de jaren tachtig geen eenvoudige concentraties meer gebruikt, zoals microgram per liter, maar een concentratie gekoppeld aan een referentievolume effluent of, zij het vrij uitzonderlijk, aan productiegegevens (de hoeveelheid gebruikte grondstof, de hoeveelheid gefabriceerd product of de productiecapaciteit, desgevallend uitgedrukt in hoeveelheid tewerkgestelde personen). Deze aanpak is erop gericht van het emissiebeleid meer te maken dan een louter verdunningsbeleid. De koppeling aan een referentievolume of aan productiegege-

²² *Ibid.* .

vens impliceert meteen een inspanningsniveau vanwege de vervuiler om de veruiling die tot stand komt in het productieproces terug te dringen. Deze eenheid vergt een bepaling van de toegelaten waarden op reglementair vlak (sectoraal referentievolumen of sectorale koppeling aan productiegegevens) én een bepaling in de vergunning zelf²³. De bepaling in de vergunning zelf is een herschaling van de reglementaire bepaling in het licht van de relevante bedrijfsgegevens.

We kiezen voor het modelleren van chemische en microbiologische parameters in concentraties gekoppeld aan een sectoraal referentievolumen effluent, met herschaling in de individuele vergunning.

De waarden waarvoor wordt gekozen zijn gebruikelijk een combinatie tussen een ogenblikkelijke waarde en een berekende waarde in de vorm van een gemiddelde waarde met uitmiddeling over een korte periode, m.n. één dag (24 uren). Vanzelfsprekend is de ogenblikkelijke waarde minder streng dan de gemiddelde waarde. We kiezen voor het modelleren van de combinatie van een ogenblikkelijke waarde met een waarde die is uitgemiddeld over 24 uur.

Voorts hanteert de praktijk enkel emissiegrenswaarden. En de bepaling van meetmethoden is thans ingeburgerde wetgevingspraktijk, wat de kenbaarheid van de norm enkel ten goede kan komen

We hanteren dan ook uitsluitend grenswaarden en gaan ervan uit dat de meetmethode is bepaald.

De toegankelijkheid en bemonsterbaarheid van het emissiepunt wordt meest efficiënt georganiseerd aan de hand van een algemene bepaling die voorhoudt dat dit punt en zijn toegangswegen steeds gemakkelijk en veilig toegankelijk moeten zijn en moeten toelaten de metingen en monsternames op veilige wijze te verrichten.

Dit is dan ook de wijze waarop wij dit punt in onze verdere analyse geregeld achten.

De verplichting tot het plaatsen van meettoestellen en tot het verrichten en registreren van metingen wordt courant opgelegd.

We kiezen ervoor de emissiebepaling te modelleren zowel met als zonder verplichting tot het plaatsen van meettoestellen en verrichten en registreren van metingen²⁴.

B. De machtigende meldingsplicht

1. Omschrijving en beleidswaarde

²³ De herschaling van de referentiewaarde naar het individuele bedrijf toe is niet enkel nodig voor de kenbaarheid van de norm ten dienste van zijn toepassing en handhaving maar is ook om rechtsdogmatische redenen, en m.n. de eisen gesteld door het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod, een must.

²⁴ Zie ook *infra*, fiche Documentatienormen, variant Meet- en registreernormen.

38. De machtigende meldingsplicht is een normatieve constructie bestaande uit, enerzijds, een algemeen verbod tot het uitoefenen van één of meer bepaalde activiteiten en, anderzijds, de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen op dit verbod. Algemeen verbod en mogelijkheid tot individuele uitzonderingen zijn de twee zijden van eenzelfde munt : het is de bedoeling dat individuele uitzonderingen tot stand zouden komen. Een individuele uitzondering op het algemene verbod tot het uitoefenen van een activiteit die inbegrepen is in het toepassingsgebied van de machtigende meldingsplicht wordt *van rechtswege* bekomen door het vervullen van de meldingsplicht. Zonder melding blijft het evenwel verboden de betrokken activiteit te verrichten. De functionele logica van het instrument vergt dat wordt bepaald dat de melding *minstens enige tijd* voorafgaandelijk aan het opstarten van de activiteit moet gebeuren.

Het meest gekende voorbeeld uit de onderzochte wetgevingspraktijk is de meldingsplicht inzake klasse 3 – inrichtingen voorzien in het Milieuvergunningendecreet 1985. Er geldt een algemeen verbod voor de exploitatie van dergelijke inrichtingen. Dit verbod komt te vervallen door het vervullen van een melding ; wie meldt dat hij een klasse 3 – inrichting wil gaan exploiteren op plaats x bekomt, *louter door het verrichten van de melding*, het recht de desbetreffende inrichting te exploiteren op plaats x.

Gezien de hiërarchie der normen *moeten de principes* van de machtigende meldingsplicht, het algemeen verbod en de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen van rechtswege mits melding, *in teksten met eenzelfde rechtskracht* worden bepaald. Gezien het belang dat een algemeen verbod tot het verrichten van activiteiten heeft, is het wenselijk dit op wets- of decreetsniveau te bepalen, wat meteen ook de uitzonderingsmogelijkheid op dat niveau logeert. De wijze waarop de aanmelding moet gebeuren en de aspecten zoals modelformulieren voor het verrichten van de melding horen dan weer thuis op het niveau van uitvoeringsbesluiten en hun bijlagen.

39. Machtigende meldingsplichten vormen *in bepaalde mate* een alternatief voor machtigingsplichten zoals vergunningsplichten en erkenningsplichten. Ze richten zich tot activiteiten die (a) een relatief lichte hinder veroorzaken (b) die van de ene op de andere toepassing een vrij homogeen profiel vertoont, zodat (aa) geen weigeringsmogelijkheid nodig lijkt en (bb) kan worden volstaan met het opleggen van een pakket standaard – voorwaarden.

De combinatie van een machtigende meldingsplicht met reglementair bepaalde voorwaarden biedt een paar voordelen die ontbreken bij :

- een regeling waar de betrokken bedrijven uitsluitend reglementair bepaalde voorwaarden opgelegd krijgen, en
- een regeling waar de betrokken bedrijven reglementair bepaalde voorwaarden opgelegd krijgen en er een kennisgevingsplicht geldt waaraan moet worden voldaan voor de aanvang der activiteiten.

De meest belangrijke beleidswinst ligt in het algemene verbod dat de basis vormt van de meldingsplicht. Dit bewerkstelligt een preventieve dimensie. De betrokken

activiteit kan niet « zo maar » worden uitgeoefend. In de periode tussen de ontvangst van de melding en de inwerkingtreding van het recht tot exploiteren, kan de overheid via de melding nagaan of de exploitant op correcte wijze het verband maakt tussen zijn activiteit en de wetgeving houdende de exploitatievoorwaarden, en het juiste stel exploitatievoorwaarden van toepassing acht voor zijn activiteit. Er is tijd om een eventuele vergissing bij te sturen. Voorts weten de toezichthouders van bij het eerste uur welke activiteit waar gebeurt en kunnen aldus meer planmatig en doelgericht controles uitoefenen. Gezien het belang van de handhaving voor een daadwerkelijke toepassing van de wetgeving, inzonderheid exploitatievoorwaarden zoals b.v. emissiebeperkingen, is dit voordeel alleszins belangrijk. Op dit punt zou echter ook een loutere kennisgevingsplicht volstaan.

2. Beschrijving in het licht van de case-study

40. Voor wat betreft de machtigende meldingsplicht zijn er geen varianten die nopen tot nadere keuzen voorafgaandelijk aan de kostenanalyse en modellering.

C. De vergunningsplicht

1. Omschrijving en beleidswaarde

41. Vergunningsstelsels en vergunningsplichten zijn één van de vijf types machtigingsstelsels die in het milieurecht voorkomen²⁵. Alle machtigingsstelsels is een identiek basisstramien eigen. Zij laten zich ontleden als een geheel bestaande uit, enerzijds, een algemeen verbod tot het verrichten van een bepaalde activiteit en, anderzijds, een mogelijkheid tot het maken van individuele uitzonderingen op dit verbod bij bestuursbeschikking en op aanvraag. Hierbij is het de bedoeling om op het algemene verbod uitzonderingen te maken om aldus de betrokken activiteit of inrichting op gecontroleerde wijze te laten verrichten. Het gegeven dat de uitzondering enkel per bestuursbeschikking kan worden gemaakt, is een belangrijk gegeven. Een eenzijdige bestuurbeslissing impliceert noodzakelijk dat *een procedure* wordt doorlopen om tot deze beslissing te komen. In het feit van het tussenkomen van een bestuursbeslissing verschillen machtigingsstelsels van een machtigende meldingsplicht.

Vergunningsstelsels en vergunningsplichten zijn een categorie machtigingsstelsels en machtigingsplichten waar het algemene verbod en de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen per bestuursbeschikking het exploiteren betreffen van inrichtingen of activiteiten.

De juridische formalisering van een vergunningsstelsel doet beroep op zowel wetten of decreten als uitvoeringsbesluiten. De fundamentele van het stelsel horen

²⁵ Billiet, C.M., (2000a).

thuis op wets- of decreetsniveau, de meer technische aangelegenheden in uitvoeringsbesluiten en bijlagen hiervan.

42. Een vergunningsplicht en een vergunningsstelsel zijn instrumenten die behoren tot het brongerichte beleidsinstrumentarium. Zij maken een afweging mogelijk tussen het individuele belang van de aanvrager van de vergunning tot het exploiteren van de inrichting of activiteit en het algemene belang bij een gezond en kwalitatief leefmilieu. Hun beleidswaarde is meer bepaald drievoudig :

- Een vergunningsplicht heeft een *preventieve werking* omwille van het *algemene verbod* dat eraan ten grondslag ligt : het is niet meer mogelijk de vergunningsplichtige activiteiten « zo maar » uit te oefenen.
- Een vergunningsplicht maakt het mogelijk *een concrete inrichting of activiteit te verbieden* : indien de afweging tussen individueel belang en algemeen belang uitwijst dat het niet mogelijk is een bevredigend evenwicht te vinden tussen beide, kan de vergunningsaanvraag worden geweigerd. Een weigering betekent dat het verbod tot het verrichten van de activiteit t.a.v. de betrokkenen onverkort blijft gelden. De mogelijkheid te weigeren bestaat niet bij machtigende meldingsplichten.
- Een vergunningsplicht maakt een *beleidsvoering op maat* mogelijk t.o.v. *een inrichting of activiteit die aanvaardbaar is*.

Op het ogenblik van de vergunningverlening kan de betrokken inrichting of activiteit zo door *voorwaarden* worden omringd dat het gewenste niveau van bescherming van het milieubelang gewaarborgd is. Het is inderdaad zo dat de vergunning in regel een vergunning is onder voorwaarden, inzonderheid een bepaalde duur. De geldigheidsduur van de vergunning is onmiskenbaar een aspect in de belangenweging. De voorwaarden kunnen reglementair en individueel worden bepaald. Individuele voorwaarden vormen de kwintessens van het voorwaardensysteem. Zij zetten de stap van confectiewerk naar maatwerk. Het is deze mogelijkheid tot precisie die, samen met de mogelijkheid tot het verbod van een concrete inrichting door weigering van de desbetreffende vergunningsaanvraag, een verrechtvaardiging vormt voor de kost van een procedure.

Na de vergunningverlening bestaat er een verdere controlemogelijkheid door de mogelijkheid tot het wijzigen en aanvullen van de vergunningsvoorwaarden telkens dit beleidsmatig gezien nuttig lijkt.

In extreme gevallen bestaat de mogelijkheid tot schorsing of opheffing van de vergunning. Deze beide maatregelen worden verderop besproken, in het deel gewijd aan de sanctie-instrumenten.

2. Beschrijving in het licht van de case-study

43. Het algemeen belang ten dienste waarvan een vergunningsstelsel in het leven wordt geroepen, kan relatief eng of ruim zijn. Relatief eng is b.v. een vergunningsstelsel dat *enkel* met het oog op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, lozingen van *afvalwater* betreft. Een dergelijk vergunningsstelsel heet een sectoraal vergunningsstelsel te zijn wegens zijn *focus* op een enkel milieu-aspect. Een ruime afbakening is er b.v. wanneer het vergunningsstelsel

mens en leefmilieu wil beschermen tegen *alle vormen van nadeel* die de inrichting of activiteit hen kan berokkenen. Een dergelijk vergunningsstelsel heet een integraal vergunningsstelsel te zijn. Gezien de interdependentie van de verschillende milieucapartimenten op zowel biotisch als abiotisch vlak is een integrale benadering meer doeltreffend. De integrale benadering werkt ook kostenverlagend op procedureel en organiek vlak, nu een enkele procedure met haar organieke onderbouw het geheel der milieubelangen bedient.

We kiezen in de verdere analyse voor een milieuvergunningsstelsel met een breed afgebakend algemeen belang, dat mens en leefmilieu wil beschermen tegen alle vormen van nadeel die de vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten hen kunnen berokkenen.

44. De vergunningsplicht zelf kan minder tot meer efficiënt bepaald zijn. Gebruikelijk wordt een lijst opgesteld met de inrichtingen en activiteiten die vergunningsplichtig zijn, waarbij het voordeel van een lijst voornamelijk haar soepelheid is. De vergunningsplicht betreft in eerste orde het opstarten van die inrichtingen en activiteiten. Steeds wordt ook voorzien in een vergunningsplicht voor veranderingen aan de vergunde inrichting. Het is inderdaad ondenkbaar dat een vergunde inrichting voor geheel de vergunningsduur geen uitbreidingen, technologie-wijzigingen, capaciteitswijzigingen e.d.m. zou ondergaan die ook een invloed uitoefenen op het milieu. Het is belangrijk de vergunningsplicht voor veranderingen zo te formuleren dat zij enkel veranderingen treft die een milieurisico stellen dat niet is gedekt door de bestaande vergunning. Zoniet wordt voor niets een bijkomende vergunningsprocedure doorlopen. In de wetgevingspraktijk gebeurt dit niet altijd, en het meest notoire voorbeeld is de vergunningsplicht voor veranderingen in het Milieuvergunningsdecreet 1985.

Voor de verdere analyse van de kostenfactoren en de modelbouw kiezen we voor een efficiënt bepaalde vergunningsplicht, met een indelingslijst en met een optimaal afgebakende vergunningsplicht voor veranderingen.

45. Er zijn vergunningsplichten met een *eenvoudige vergunningsprocedure* en vergunningsplichten met een *complexe procedure*. Het verschil tussen beide ligt in hoofdorde in de omvang van de advisering en in de tijdsduur tussen aanvraag en eindbeslissing. De eenvoudige vergunningsprocedure omvat in regel geen openbaar onderzoek. De technische adviezen zijn ook meer eenvoudig. De tijd voor besluitvorming is korter. In doorsnee is er wel een beroepsmogelijkheid. De complexe vergunningsprocedure omvat een openbaar onderzoek en organiseert uitgebreid technische advisering. Voor wat het beroep hogerop in de bestuurskolom betreft, hoort één beroepsniveau er steevast bij, en behoort een tweede beroepsniveau tot de mogelijkheden. *Truncus communis* is een aanduiding van de bevoegde overheid / overheden, een aanvraag met mindere tot meerdere informatielast voor de aanvrager, minstens enige technische advisering, minstens één aanleg, en een regeling van de bekendmaking van de eindbeslissing aan de aanvrager. De positie van derden-belanghebbenden is in regel in enige mate gewaarborgd.

Vermits steeds ook bepaalde veranderingen aan een vergunde inrichting of activiteit vergunningsplichtig zijn, doet een basisvergunning zich in de praktijk gebeurlijk voor als de locomotief van een heel wagenstel bijkomende veranderingsvergunningen. Het zit er m.a.w. dik in dat de kost van iedere oorspronkelijke procedure een startkost is die zich herhaalt evenzovele malen als veranderingen worden aangevraagd. Zoals reeds hoger aangegeven, is het voor de mate waarin deze kostenherhaling kan uitdeinen manifest belangrijk een beleidsmatig significante afbakening te hebben van de vergunningsplicht voor veranderingen.

Vergunningen die het lozen van afvalwater van bedrijven betreffen, zijn in regel uitgerust met *een complexe procedure* : een eerste aanleg en minstens één beroepsniveau, een openbaar onderzoek, degelijke technische advisering, beroepsmogelijkheden voor de aanvrager, de adviesverlenende overheden en derdenbelanghebbenden, en deeltermijnen die voldoende lang zijn om de goede studie van een relatief zwaar dossier toelaten.

We kiezen in deze studie dan ook voor een vergunningsstelsel met een dergelijke complexe procedure. We beperken de mogelijkheid tot beroep tot een enkele beroepsaanleg.

46. Ten einde de procedure wordt een beslissing genomen. Oudere vergunningsstelsels bepaalden geen beslissingscriteria. Thans bestaat een trend er wel te bepalen. De reden hiertoe is dat beslissingscriteria het afwegingsproces meer doeltreffend kunnen maken en bijkomend meer rechtsgelijkheid bewerkstelligen.

We kiezen voor een vergunningsprocedure met beslissingscriteria onder de vorm van weigeringscriteria die o.m. perfect aankoppelen bij de milieukwaliteitsnormen.

47. De meeste vergunningsstelsels voorzien in exploitatievoorwaarden : een vergunning is in regel een vergunning-onder-voorwaarden.

Voor wat betreft de wijze waarop exploitatievoorwaarden worden toegevoegd, zijn er verschillende mogelijkheden.

- Een eerste mogelijkheid is dat de exploitatievoorwaarden voor het volle pond worden uitgeschreven in de vergunning zelf. Deze variant was gebruikelijk een paar decennia terug. Nadelen liggen op het vlak van de doeltreffendheid, de rechtsgelijkheid en de bestuurslasten.

- Een tweede variant voorziet in een voorwaardenstelsel dat deels reglementair en deels op individuele basis in de vergunning zelf is bepaald. Een dergelijk stelsel vertoont een gradatie in precisie. Het is m.n. zo dat de inhoudelijk meest algemene voorwaarden reglementair bepaald zijn en degene die de stap zetten van confectiewerk naar maatwerk individueel bepaald zijn. De reglementaire voorwaarden kunnen meer of minder algemeen zijn, b.v. voor alle inrichtingen en activiteiten gelden of voor een bedrijfssector gelden. Een dergelijk voorwaardenstelsel is te vinden in het voormalige stelsel van lozingsvergunningen op grond van de Wet 1971 Oppervlaktewateren en in het huidige milieuvergunningstelsel.
- Tenslotte is het denkbaar van uitsluitend reglementaire voorwaarden te hebben, m.n. wanneer de vergunningsplicht tot stand is gebracht louter en alleen omwille van de mogelijkheid de inrichting of activiteit te kunnen weigeren of, bij wanprestatie na vergunning, uit te schakelen via schorsing of opheffing.

Inhoudelijk zijn exploitatievoorwaarden emissienormen, immissienormen, inplantingsnormen, veiligheidsafstanden, nazichtsplichten, meet- en registratieverplichtingen, ... Ter zake is het belangrijk dat de basisbepalingen die het voorwaardenstelsel organiseren het mogelijk maken alle exploitatievoorwaarden te bepalen die nuttig kunnen zijn. Zo b.v. was het in het vergunningstelsel op grond van het Milieuvergunningendecreet 1985 aanvankelijk niet mogelijk inplantingsnormen te bepalen, waar dit nochtans in de praktijk nodig bleek te zijn.

We kiezen in de verdere analyse voor een voorwaardenstelsel dat alle nuttige voorwaarden mogelijk maakt en dat voorziet in een pyramidaal voorwaardenstelsel met reglementaire voorwaarden en voorwaarden die in de vergunning zelf worden bepaald.

48. De vergunningsduur is belangrijk voor het afwegen van de kosten. In oudere vergunningstelsels bedroeg hij dertig jaren of was hij onbeperkt tenzij andersluidende bepaling. De maximale vergunningsduur in het vergunningstelsel op grond van het Milieuvergunningendecreet 1985 bedraagt 20 jaren. De Brusselse Milieuvergunningordonnantie legt het maximum op 15 jaren, met mogelijkheid tot verlenging met een bijkomende vijftien jaren mits het doorlopen van een zeer lichte verlengingsprocedure. De einddatum van de vergunningsduur van veranderingsvergunningen is steeds de einddatum van de vergunningsduur van de basisvergunning.

We gaan ervan uit dat de vergunningsduur twintig jaar bedraagt en dat in die jaren vijf veranderingsvergunningen worden aangevraagd en toegekend.

49. Complexe vergunningstelsels met een voorwaardenstelsel dat exploitatievoorwaarden omvat die zijn ingeschreven in de vergunning zelf, voorzien in regel in de mogelijkheid tot het wijzigen van deze voorwaarden gedurende geheel de geldingsduur van de vergunning. De mogelijkheid tot wijziging van vergunningsvoorwaarden « steeds », is de bestendinging doorheen de vergunningsduur van de maatwerkfunctie van de individueel bepaalde voorwaarden. Een juridisch-tech-

nische reden achter de mogelijkheid tot wijziging van vergunningsvoorwaarden is te vinden in de Europese milieuriichtlijnen. Sommige EG-richtlijnen die vergunningsplichten bepalen voorzien in een verplichting tot een periodieke evaluatie en, desgevallend, aanpassing van de vergunningsvoorwaarden.

Een eventuele wijziging gebeurt bij bestuursbeschikking. De procedure is relatief eenvoudig. Een vast element in de procedure is het recht van de exploitant om gehoord te worden.

We kiezen voor een vergunningsstelsel met de mogelijkheid om alle voorwaarden steeds te wijzigen en de verplichting om sommige voorwaarden periodiek aan onderzoek te onderwerpen.

D. De emissiebelasting

1. Omschrijving en beleidswaarde

50. Als milieubeleidsinstrument ²⁶ is de emissiebelasting een belasting op de inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in het water, de atmosfeer of de bodem waarvan de basisgegevens, heffingsplichtige, belastbare grondslag en tarifiering, zo zijn bepaald dat door aanpassingen in het gedrag der vervuilers het emissieniveau daalt tot een door de wetgever beoogd peil.

Een optimale belasting vooronderstelt dat de wetgever weet op welke hoogte hij het belastingstarief moet bepalen om een globale emissievermindering te bekomen die aansluit bij de milieukwaliteit die hij vooropstelt ²⁷. We veronderstellen dat aan deze premisse is voldaan, zelfs al is dit in realiteit geen sinecure ²⁸.

De beleidswaarde van een degelijk uitgewerkte emissiebelasting ligt voornamelijk in de flexibiliteit die het instrument eigen is. Iedere belastingsplichtige kan voor zichzelf uitmaken hoeveel hij gaat vervuilen en dus betalen dan wel hoezeer hij de vervuiling die hij veroorzaakt gaat drukken en hierin investeren. Iedere vervuiler zal hierbij de oplossing nastreven die zijn economische belangen best vrijwaart, zodat de globale emissievermindering die gewild is tot stand komt aan de laagst mogelijke zuiveringskost (Engels : « abatement cost ») voor de bedrijven.

51. De juridische formalisering van emissiebelastingen doet in vergaande mate beroep op het niveau van wetten en decreten. Dit is het gevolg van het grondwettelijke legaliteitsbeginsel ter zake. Het eist dat belastingen op het niveau van wetten of decreten worden uitgewerkt. Enkel bijkomstige aspecten zoals b.v. modelformulieren voor aangifte kunnen in uitvoeringsbesluiten worden bepaald.

²⁶ Als financieringsinstrument.

²⁷ **Kohlstadt**, Ch, (1998), *Environmental Economics*, University of California, Santa Barbara, preliminary draft.

²⁸ Randnr. 33 hogerop.

Concreet gesproken worden ook zeer technische en gedetailleerde aspecten van ieder heffingsstelsel op decreetsniveau uitgewerkt. Gezien het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod en gezien de bevoegdheidsomschrijving van het Arbitragehof, leidt het legaliteitsbeginsel tot een relatief hoog aantal gedingen voor het Arbitragehof in het kader van het zogenaamde gelijkheidscontentieux. De desbetreffende onzekerheden leiden ook tot een verhoogde casuï stiek voor de gewone rechtbanken. Volledigheidshalve vermelden we dat de toegang van de belastingplichtige tot de rechtbanken, die blijkens het EVRM zoals geï nterpreteerd door het EHRM een noodzaak is, tot een decennium bevoegdheidsrechtelijke problemen aanleiding heeft gegeven, met een relatief hoog contentieux voor het Arbitragehof en een verhoogde casuï stiek voor de gewone rechtbanken. De reden hiertoe lag in de bevoegdheidsverdeling en m.n. de federale bevoegdheid inzake de organisatie en de bevoegdheid van de rechtbanken. Sedert 2000, met de inrichting van de fiscale rechtbanken, bestaat hiervoor een voor de hand liggende oplossing.

2.Beschrijving in het licht van de casestudy

52. Zoals net hogerop aangegeven, vormt de bepaling van de heffingsplichtige, de belastbare grondslag en de tarifiering de kern van een emissiebelasting. Er moet echter ook worden voorzien in een regeling van de inning en in een regeling van de problemen die zich bij inning kunnen voordoen, van een rechtzetting van de aanslag tot een invordering onder dwang van de verschuldigde bedragen.
53. De bepaling van *de heffingsplichtige* is in wetgevingstechnisch opzicht gemakkelijk. Eens de beleidskeuze is gemaakt, volstaat het ze in te schrijven in een artikel, desgevallend met formulering van een aantal uitzonderingen.

De bepaling van *de belastbare grondslag* is ook eenvoudig. Zo b.v. is dit, in een van de basisheffingen ingevoerd door het Mestdecreet 1991 « de productie van dierlijke mest »²⁹, en in de emissiebelastingen bepaald in het Afvaldecreet 1981 het feit het afval aan te bieden voor verwijdering of het feit het op te halen³⁰.

De uitwerking van *de tarifiering*, daarentegen, kan een erg complexe aangelegenheid zijn. Tariefeenheden moeten worden gekoppeld aan emissievrachten op een zodanige manier, dat zij het gedrag van de heffingsplichtige beï nvloeden zoals door de beleidsvoerders wordt beoogd. Emissievrachten moeten worden gevat in een formulering die de positief-wetenschappelijke inzichten omtrent de vervuilingproblematiek en de wijze waarop deze zich in de maatschappelijke realiteit stelt optimaal vertolken naar de beleidsopzet van de belasting toe. De techniciteit van deze aangelegenheid is in regel erg hoog. Wijzigingen van de desbetreffende wetgeving om verbeteringen aan te brengen zijn gebruikelijk.

²⁹ Art. 22 § 1 Mestdecreet 1991.

³⁰ Art. Afvalstoffendecreet 1981.

Voor de verdere analyse gaan we ervan uit dat de wetgever de bepaling van de heffingsplichtige, van de belastbare grondslag en van de tarifiering in alle opzichten optimaal heeft geconcipieerd en in teksten neergepend.

54. De regeling van *de inning van de belasting* vergt een administratie. Voorts moet er een procedure zijn, die voorziet in de inzameling van de vereiste gegevens en in de vestiging van de aanslag zelf.
- De inzameling van de vereiste gegevens stoelt voornamelijk op een periodieke aangifteplicht, die zelf meestal steunt op een documentatieplicht (meet- en registratieverplichtingen, verplichtingen tot het bijhouden van een register, ...). De periodiciteit van de aangifte houdt meestal het tempo aan van een enkele aangifte per jaar. Dit is echter niet steeds het geval. De huidige afvalheffingen b.v. zijn trimestrieel te voldoen.
- Aanvullende mechanismen tot informatie-inzameling bestaan. Aldus de informatieplicht van andere besturen en overheidsdiensten t.o.v. de belastingsadministratie en een plicht voor de belastingsplichtige en derden om de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van de belastingsverplichtingen alle informatie dragers en inlichtingen te verschaffen die zij opvragen. De verplichting voor de belastingsplichtige om alle inlichtingen te verschaffen stuit op een aantal bezwaren in het licht van het zwijgrecht. Dit recht wordt beschermd door het EVRM.
- Het vestigen van een aanslag gebeurt op grond van de ingezamelde informatie en impliceert de organisatie van aspecten zoals *timing* en vormvereisten. Een cruciaal moment is de inkohiering en het uitvoerbaar verklaren van het kohier. Het kohier is een lijst van de heffingsplichtigen met per heffingsplichtige zijn schuld. Een uitvoerbaar verklaard kohier vormt de onmiddellijke basis voor het uitschrijven van aanslagbiljetten.

Voor het vervolg van de analyse gaan we ervan uit dat de informatie-inzameling in essentie gebeurt door een periodieke aangifte. De aangifte moet een maal per jaar worden verricht, voor 15 maart. Er bestaat een meet- en registratieverplichting en er bestaat ook een toezichtsplicht die echter enkel informatiedragers betreft.

55. De optimale hypothese is, dat de belastingsplichtige tijdig zijn aangifte verstuurt, deze op correcte wijze invult, akkoord gaat met de aanslag die hij ontvangt, kan betalen, wil betalen en tijdig betaalt. Het is duidelijk dat de belastingspraktijk niet zo eenvoudig verloopt. De *problemen die zich bij de inning kunnen voordoen*, zijn problemen zowel vanuit het oogpunt van de belastingsplichtige als vanuit het oogpunt van de belastingsadministratie. In een eerste fase betreffen zij de vaststelling van het verschuldigde bedrag. In een tweede fase, wanneer de administratie de discussie ter zake afgerond acht, kunnen zij de invordering onder dwang betreffen van de verschuldigde bedragen. Een poging tot overzicht met respect van de chronologie waarin zij in een dossier kunnen opduiken, geeft het volgende.
- De belastingsplichtige heeft zijn aangifte tijdig ingediend maar niet correct ingevuld. Het gebruikelijke antwoord hierop vanuit de administratie is een bericht van rechtzetting van de aangifte. De belastingsplichtige krijgt een beperkte tijd, ge-

bruikbaar één à twee maanden, om zijn opmerkingen te formuleren. In tussentijd wordt de aanslag niet gevestigd.

- De belastingsplichtige heeft zijn aangifte te laat of helemaal niet ingediend. Of zijn aangifte is foutief. Of hij heeft de documentatieplichten en de plicht om de toezichtambtenaren alle informatiedragers te verschaffen niet nageleefd. Het juiste antwoord van de belastingsadministratie in dergelijke situaties is de ambtelijke aanslag, een aanslag ten bedrage van de belasting die vermoedelijk is verschuldigd op grond van de beschikbare gegevens. Het is mogelijk om de belastingsplichtige voorafgaandelijk een bericht van ambtelijke aanslag toe te zenden, met vermelding van het voornemen van de administratie en de redenen hiertoe. Is dit het geval, krijgt de belastingsplichtige een beperkte tijd, b.v. een maand, de kans hierop te reageren.
- Een ambtelijke aanslag gaat in regel gepaard met een administratieve boete. In de huidige emissiebelastingstelsels zijn er twee manieren waarop deze boete wordt georganiseerd. Een eerste mogelijkheid is te bepalen dat *iedere* inbreuk op de belastingsverplichtingen wordt bestraft met een administratieve geldboete. Een tweede mogelijkheid is dat de belastingsadministratie de *mogelijkheid* wordt gegeven een boete op te leggen. In het eerste geval wordt gebruikelijk het bedrag van de boete door de wetgever zelf bepaald. Het gaat om grote bedragen. Zo b.v. 200% van het bedrag van de ontdoken belasting. Aanvullend hierbij wordt de mogelijkheid ingericht om vermindering of kwijtschelding te vragen van de boete. In het tweede geval, waar de administratie zich eerst een oordeel dient te vormen over de gepastheid van een boete, is het boetebedrag niet vast bepaald. Het kan schommelen in overeenstemming met de ernst van de inbreuk. Een eventuele boete wordt steeds gezamenlijk met de aanslag ingekohierd.
- De belastingsplichtige ontvangt de aanslag, desgevallend na rechtzetting van de aangifte of een ambtelijke aanslag. Hij gaat akkoord met de aanslag maar heeft betalingsmoeilijkheden. Hij kan dan bij de belastingsadministratie een verzoek indienen tot uitstel of spreading van betaling.
- De belastingsplichtige ontvangt de aanslag, desgevallend na rechtzetting van de aangifte of een ambtelijke aanslag. Hij gaat niet akkoord met de aanslag. Hij kan zijn standpunt laten gelden. De geldende wetgeving gebruikt hiertoe twee mogelijkheden : een bezwaarschrift dat bij de belastingsadministratie zelf wordt ingediend of een beroep dat wordt ingesteld hogerop in de bestuurskolom, in regel bij de minister. In het laatste geval wordt, wegens de techniciteit van de materie, in regel een technisch advies voorzien. Dit wordt geleverd door een specifieke advies-commissie die hiertoe wordt opgericht. Het behandelen van het bezwaarschrift of beroep neemt geruime tijd in beslag : zes maanden of een jaar, verlengbaar binnen de oorspronkelijke termijn met zes maanden ... De termijnen zijn vervaltermijnen. Wanneer niet tijdig is beslist, verliest de administratie haar beslissingsbevoegdheid en wordt het beroep van de belastingsplichtige geacht te zijn ingewilligd.
- De administratie beseft mettertijd dat de aanslag of ambtelijke aanslag ontoereikend was en verricht een navordering. Ook hiertegen kan de belastingsplichtige ingaan. De modaliteiten zijn zoals net hogerop uiteengezet inzake de eigenlijke aanslag.
- De belastingsplichtige ontvangt de beslissing inzake het bezwaarschrift of beroep dat hij indiende en is het er niet mee eens. Hij kan naar de rechter stappen. In de

huidige stand van de rechterlijke organisatie zijn de fiscale rechtbanken bevoegd. Deze zijn operationeel sedert 2000.

- De administratie beschouwd het dossier als afgerond en wil het geld : de belasting, de nalatigheidsintresten en de eventuele bestuurlijke boete. De belastingsplichtige betaalt niet. Om de belastingsschuld in te vorderen, vaardigt de administratie een dwangbevel uit. Het dwangbevel is een uitvoerbare titel. Het betekent dat de administratie het geld kan gaan halen tegen wil en dank, desnoods met het leggen van beslag op goederen van de belastingsplichtige.
- Ook tegen een dwangbevel kan de belastingsplichtige zich weren, door het aantekenen van verzet bij de rechtbank.

We kiezen voor een belastingsstelsel met de volgende onderdelen :

- de mogelijkheid tot een bericht van rechtzetting van de aanslag ;
- een ambtelijke aanslag wordt voorafgegaan door een bericht dat dit voornemen en de redenen ertoe meedeelt, en de belastingsplichtige krijgt de kans hierop te reageren ;
- het opleggen van een administratieve geldboete samen met de ambtelijke aanslag is een mogelijkheid, en de ambtenaar die ervoor kiest bepaalt, binnen de perken van een wettelijk vastgesteld minimum en maximum, het bedrag van de boete in overeenstemming met de ernst van de inbreuk ;
- een verzoek tot uitstel of spreiding van betaling kan worden ingediend bij de belastingsadministratie ;
- de belastingsplichtige die niet akkoord gaat met de aanslag en de eventuele administratieve boete kan beroep instellen hogerop in de bestuurskolom ; de beslissing inzake dit beroep wordt genomen nadat een technische commissie ter zake advies heeft uitgebracht ; de beslissingstermijn bedraagt zes maanden, is verlengbaar binnen de oorspronkelijke termijn met drie maanden ; de beslissingstermijnen zijn vervaltermijnen ; wanneer niet tijdig is beslist, wordt het beroep van de belastingsplichtige geacht te zijn ingewilligd ;
- een navordering is mogelijk ;
- de belastingsplichtige die de beslissing in beroep wil betwisten, kan zich tot de fiscale rechtbank wenden ;
- de mogelijkheid tot een dwangbevel bestaat ;
- tegen een dwangbevel kan de belastingsplichtige verzet aantekenen voor de rechtbank.

E. Technolgie-normen : de ontwerp- en bouwnorm en de installatienorm

1.Omschrijving en beleidswaarde

56. Technolgie-normen bepalen aan welke technische voorwaarden moet worden voldaan bij het ontwerpen en bouwen van inrichtingen of onderdelen daarvan of bij het installeren van technische voorzieningen.

Wanneer technologienormen het bouwen of ontwerpen betreffen van inrichtingen of onderdelen daarvan, spreken we van een ontwerp- en bouwnorm. Wanneer zij het loutere installeren betreffen van technische voorzieningen die kant en klaar worden aangeleverd door de markt, spreken we over een installatienorm.

Zoals hun omschrijving aangeeft, kunnen ontwerp- en bouwnormen zowel omvangrijke als kleine installaties betreffen. Zo bestaan er ontwerp- en bouwnormen inzake de inrichting en uitrusting van stortplaatsen, andere afvalverwijderingsinstallaties en fabrieksschoorstenen. Toepassingen betreffen echter ook de inkuiping van stookolietanks voor huishoudelijk gebruik en tanks en vaten voor de opslag van gevaarlijke vloeistoffen ³¹.

Installatienormen betreffen uiteraard niet al te omvangrijke technische voorzieningen. Toepassingen betreffen b.v. ruimteverwarmingstoestellen.

Technologienormen bepalen het « hoe » van wat de normadressaat moet doen ; op datgene wat hij moet bereiken gaan zij niet in ³². Zij scheppen dan ook een strak reguleringskader. De stroefheid die hen eigen is, noopt tot kwaliteitswaarborgen. Aldus is het bijzonder aangewezen om kwaliteitseisen te formuleren t.a.v. de technologie die zij concreet opleggen, b.v. door te bepalen dat deze BAT- of BAT-NEEC-conform moet zijn. Ook kan de strakheid van dit type norm worden gebufferd. Dit kan door toevoeging van de regel van de gelijkwaardige technologie : een normadressaat die kan bewijzen dat hij met andere, door hem gekozen, middelen een bescherming van het milieu bereikt die ten minste gelijkwaardig is aan deze die met de bepaalde technologienorm wordt bereikt, kan de toelating krijgen om de zelfgekozen technologie te benutten.

In de wetgevingspraktijk gebeurt het dat ontwerp- en bouwnormen worden bepaald als een recept : de te volgen berekeningsregels en –modellen zijn vastgesteld maar de rechtsonderhorige moet ze zelf toepassen op zijn onderneming en uitmaken tot welke verplichtingen zij in zijn geval concreet leiden. Een dergelijke *Doe het zelf* - normstelling is o.m. te vinden in de bestrijding van de luchtverontreiniging. Zo bepaalt artikel 4.4.2.3. § 1 Vlare 2 1995 dat wanneer de emissies van verontreinigende stoffen meer bedragen dan bepaalde emissiewaarden, de minimumhoogte van de schoorsteen of het andere geleide kanaal moet worden bepaald aan de hand van het schoorsteenhoogte – en verspreidingsberekeningssysteem weergegeven in een technische bijlage. Dit normstellingsprocédé heeft klaarblijkelijke praktische voordelen maar is problematisch vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid.

Technologienormen worden geregeld aangevuld met een keuringsplicht voor ingebruikneming van de installatie of inrichting. Deze keuringsplicht is dan vaak onderbouwd door één of meer erkenningsstelsels (erkende deskundigen en, desgevallend, erkende opleidingen voor de vorming van dergelijke deskundigen). Hierover verder meer ³³.

³¹ Op ditzelfde relatief kleine schaalniveau kan ook gewag worden gemaakt van ontwerp- en bouwnormen inzake meet- en registratieinstallaties inzake emissie naar water of lucht toe. Hier staan de ontwerp- en bouwnormen rechtstreeks dienstbaar aan de meet- en registratieverplichting, zodat zij een “secundaire norm” - dimensie krijgen.

³² Russell, Cl. S. & Powell, Ph. T., (1999).

³³ *Infra*, fiche Keurings- en nazichtsplichten.

De juridische formalisering van technologienormen gebeurt bij uitstek op het niveau van uitvoeringsbesluiten en technische bijlagen. Daar ligt zonder twijfel het zwaartepunt van de wetgevende inspanning. Het verdient evenwel aanbeveling om eventuele inhoudelijke kwaliteitseisen en de regel van de gelijkwaardige technologie te bepalen op wets- of decreetsniveau.

57. Technologienormen vormen een klassiek voorbeeld van wat middelenvoorschriften heten te zijn. Omwille van de zekerheid die zij bieden, zijn zij bijzonder geschikt voor een beleid van bronnencontrole dat zich richt tot de relatief kleine bedrijven die geen uitgebreide technische kennis in huis hebben. Technologienormen vormen echter ook een aangewezen keuze in de gevallen waar de overheid vanuit het oogpunt van een optimaal milieurendement een grote waarde hecht aan één bepaalde technologie. Zoals de voordelen, hebben ook de nadelen van deze normcategorie te maken met de strakheid die technologienormen eigen is : omdat de technologische ontwikkelingen niet stilstaan, zijn technologienormen vatbaar voor snelle veroudering ; zij bieden niet de minste incentive tot technologische vernieuwing ; zij houden geen rekening met de particulariteiten van de individuele bedrijven en de specifieke abatement cost die daarmee gepaard gaat, en zijn hierdoor in doorsnee niet kost-effectief. De regel van de evenwaardige technologie biedt maar een beperkte oplossing voor deze nadelen, omdat de last en de kost van het bewijs van de gelijkwaardigheid niet verwaarloosbaar zijn.

2.Beschrijving in het licht van de casestudy

58. We kiezen voor een ontwerp- en bouwnorm die is bepaald rekening houdend met decretaal vastgestelde kwaliteitseisen (BATNEEC-conform). Het decretale kader voorziet eveneens in een regel van de gelijkwaardige technologie. De norm zelf blijkt met zoveel woorden uit de wetgeving ; het gaat niet om een *Doe het zelf* – versie.

III. De toepassingsinstrumenten

A. Documentatieplichten

1.Omschrijving en beleidswaarde

59. Documentatieplichten zijn gebodsbepalingen die de normadressaat ertoe verplichten om bepaalde gegevens of documenten die inzicht geven in de eigen toepassing van regelgeving in te zamelen, te registreren en op bepaalde wijze te bewaren. Documentatieplichten worden uitgevaardigd in functie van andere normen, waarvan zij de toepassing ondersteunen, inzonderheid normstellingsinstrumenten en andere toepassingsinstrumenten.

Documentatieplichten bestaan in verschillende varianten.

- *Meet- en registreerverplichtingen.* Documentatieplichten kunnen de vorm aannemen van een verplichting tot het meten van emissies, immissies of milieukwaliteit (« meetverplichting »). Een dergelijke verplichting kan gepaard gaan met de verplichting om de gemeten waarden op te tekenen door middel van een toestel (« meet- en registreerverplichting »). Typische toepassingen zijn de meet- en registreerverplichtingen inzake emissies van afvalwaters. Meet- en registreerverplichtingen gelden in beginsel zolang de betrokken primaire norm geldt. Zij kunnen worden aangevuld met de verplichting om de geregistreerde gegevens gedurende bepaalde tijd, b.v. drie jaar, te bewaren
- *Registerplichten.* Documentatieplichten nemen ook vaak de vorm aan van een verplichting tot het houden van een register omtrent bepaalde handelingen en feiten (« registerplicht »). Een voorbeeld uit de wetgeving ter bestrijding van de luchtverontreiniging, meer bepaald de bestrijding van industriële smog : de verplichting een register bij te houden omtrent iedere verandering van brandstof én het zwavelgehalte van de brandstof, ter documentatie van de toepassing van een bedrijfsnorm die ertoe verplicht om bij bepaalde weersomstandigheden over te schakelen op zwavelarme brandstof. Een specifieke variant van de registerplicht betreft het bijhouden van financiële gegevens omtrent bepaalde transacties (« boekhoudingsplicht »). Zo b.v. een verplichting voor erkende laboratoria om een aparte boekhouding te voeren inzake de analyses die zij in het kader van de erkenning uitvoeren. Registerplichten komen *veel* voor *in het kader van het ketentoezicht* inzake afvalstoffen en risicoproducten zoals pesticiden en mest. Zo b.v., in het kader van de mestwetgeving, de verplichtingen om een register bij te houden inzake de veestapel (producent enkel), het gebruik van meststoffen (gebruikers enkel) en de tot het bedrijf behorende oppervlakte cultuurgrond (producent en gebruiker). Het houden van een register of een boekhouding impliceert uiteraard dat de betrokken gegevens voortdurend worden bijgehouden en opgetekend. Zoals meet- en registreerverplichtingen kunnen registerplichten worden aangevuld met

de verplichting om de registers in kwestie gedurende een bepaalde periode, b.v. vijf jaar, te bewaren.

- *Vertoonbaarheid*. Documentatieplichten kunnen tenslotte ook de plicht inhouden om bepaalde documenten (machtigingen, keurings- en nazichtsverslagen, bewijzen van afgifte of levering of verkoop aan een wettelijk bevoegde persoon, ...) zo te bewaren dat zij onmiddellijk vertoonbaar zijn (plicht tot vertoonbaarheid, kortweg « vertoonbaarheid»). Zo b.v. de verplichting om bij mesttransporten in het kader van een goedgekeurde burenregeling een voor eensluidend verklaard afschrift van deze regeling mee te hebben.

Enkel bij de variant « vertoonbaarheid » is de documentatielast licht. In de andere gevallen wegen de inspanningen relatief zwaar. Vooral een registerplicht kan tijdrovend zijn.

Anders dan het geval is voor kennisgevingsplichten en keurings- en nazichtsplichten, is de normadressaat de enige acteur in de toepassing van een documentatieplicht. Noch het bestuur, noch deskundige derden spelen een rol.

In de wetgevingspraktijk clusteren documentatieplichten met bepaalde normstellingen- en toepassingsinstrumenten. De navolgende tabellen geven een overzicht.

Tabel 10 : clustering met normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Documentatieplichten</u>
1. bedrijfsnorm	+ (registerplicht)
2. commercialisatienorm *	
3. ecolabelstelsel	
4. emissiebelastingstelsel *	(+) (meet- en registreerplicht)
5. emissienorm	+ (meetplicht ; meet- en registreerplicht)
6. immissienorm	+ (meetplicht ; meet- en registreerplicht)
7. gebruiksnorm *	+ (registerplicht)
8. inplantingsnorm	
9. installatienorm	
10. in- en uitvoernorm */**	+ (registerplicht ; vertoonbaarheid)
11. machtigende meldingsplicht	
12. milieukwaliteitsnorm	+ (meetplicht ; meet-en registreerplicht)
13. milieusubsidiestelsel	+ (registerplicht, boekhoudingsplicht)
14. norm betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en ander technische kenmerken van verpakkingen *	
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	

18. productbelastingstelsel *	(+) (registerplicht)
19. productgoedkeuringsstelsel *	+ (vertoonbaarheid)
20. projectgoedkeuringsstelsel	+ (vertoonbaarheid)
21. terugnameplicht **	+ (registerplicht)
22. veiligheidsafstand	
23. veiligheids- en noodplicht	
24. verkoop- en leveringsnorm */**	+ (registerplicht)
25. vergunningsstelsel	+ (vertoonbaarheid)
26. vervoernorm */**	+ (vertoonbaarheid ; registerplicht)
27. vervuilingsverbod	
28. verwijderings- en saneringsplicht	
29. zorgplicht	

Tabel 11 : clustering met toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Documentatieplicht</u>
1. Dossierbelasting	
2. Erkenningsstelsel	+ (post ; registerplicht, boekhoudingsplicht)
3. Kennisgevingsplicht	+ (ante ; meetverplichting ; meet- en registreerverplichting ; registerplicht)
4. Keurings- en nazichtspflicht	+ (post ; vertoonbaarheid)
5. Sommige ontwerp- en bouwnormen	
6. Toezichtspflicht	0
7. Waarborgplicht	

60. Documentatieplichten zorgen ervoor dat bepaalde informatie op systematische wijze tot stand komt en ter beschikking staat. De beleidswaarde hiervan wordt mooi toegelicht in rechtspraak omtrent de registerplicht voor producenten op grond van het Mestdecreet 1991. Beklaagden hebben dit register niet bijgehouden. De Antwerpse correctionele rechtbank analyseert de inbreuk als volgt : « *Overwegende dat het invullen van het register en de aangifte de instrumenten bij uitstek zijn om mestproductie en overschot te berekenen en dit niet alleen belangrijk is voor het bedrijf zelf, doch hierdoor een toekomstgericht beleid op gemeentelijk, regionaal en nationaal gebied mogelijk wordt waardoor uiteindelijk het milieu in zijn ruimste betekenis kan worden beschermd en gevrijwaard ; dat door de gegevens vermeld in het register dan ook een doelmatige controle mogelijk wordt en de opgelegde verplichtingen dienen onderlijnd te worden* »³⁴. Documentatieplichten ondersteunen de beleidsvoering door het bestuur t.a.v. de normadressaat én t.a.v. de betrokken beleidsproblematiek in het algemeen. T.a.v. de normadressaten schragen zij een bestuurlijke *follow-up* en de uitoefening van toezicht. In bepaalde gevallen zijn zij onontbeerlijk voor de beleidsvoering. Dit is

³⁴ Corr. Antwerpen, 21 oktober 1996, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1997.

m.n. zo voor milieubelastingen, inzonderheid emissiebelastingen, waar deze zo zijn geconstrueerd dat zij de werkelijk veroorzaakte vervuiling ontmoedigen. Gegevens over de werkelijke vervuiling zijn hier vereist. T.a.v. de beleidsproblematiek in het algemeen vormen zij een basis voor geï nformeerde beleidskeuzen en een pertinente beleidsplanning. Een bijkomende nutsfunctie, die vooral sedert de jaren negentig naar voren is getreden, is dat documentatieplichten ook de normadressaat helpen. Zij vormen een basis voor de kennis van de eigen vervuilingproblematiek en werken zo een goede toepassing van de regelgeving in de hand.

2. Beschrijving in het licht van de casestudy

61. Binnen het beperkte wetgevingsscenario dat het voorwerp uitmaakt van de modelbouw, zijn er drie normstellingsinstrumenten waaraan documentatieplichten worden toegevoegd : de emissiebelasting, de emissienorm en de vergunningsplicht.
- We kiezen voor een lozingsbelasting die de reële vervuiling sanctioneert. Meteen gaan we ervan uit dat deze emissiebelasting steeds gepaard gaat met een meet- en registreerverplichting, die de gegevens aanlevert voor het opstellen van de aangifte op basis waarvan de belasting wordt berekend.
 - Anders dan een emissiebelasting is een emissienorm goed denkbaar zonder uitdrukkelijk bepaalde meet- en registreerverplichting. Zoals hogerop reeds is aangegeven, modelleren we de emissienorm zowel met als zonder de meet- en registreerverplichting. In de hypothese mét meet- en registreerverplichting, kiezen we voor toevoeging van een kennisgevingsplicht : jaarlijks moeten de meetresultaten worden meegedeeld aan het bestuur. We gaan ervan uit dat de wetgever efficiënt is tewerk gegaan : de kennisgevingplicht is zo opgevat dat zij *qua* inhoud en tijdstip maximaal samenvalt met de gegevens vereist voor het vestigen van een milieubelasting.
 - Voor wat de vertoonbaarheid van de vergunning betreft, gaan we ervan uit dat dit niet hoeft te worden voorzien door de wetgever. Bedrijven zijn thans voldoende bewust van de milieu-eisen waaraan zij moeten beantwoorden om de vergunning op een bepaalde plaats bij de hand te hebben, niet in het minst dienste van de eigen bedrijfsvoering.

B. Kennisgevingsplichten

1. Omschrijving en beleidswaarde

62. Kennisgevingsplichten zijn gebodsbepalingen die de normadressaat ertoe verplichten om bepaalde informatie op een bepaald ogenblik mee te delen aan een bepaald bestuur dat instaat voor de toepassing van milieuwetgeving. Kennisgevingsplichten worden uitgevaardigd in functie van andere normen, waarvan zij de toepassing ondersteunen, zoals normstellingsinstrumenten en andere toepassingsinstrumenten.

De informatielast kan éénmalig of meermalig zijn. Een éénmalige informatielast is er wanneer de mee te delen informatie uit haar aard uniek is. Zo b.v. de kennisgevingsplicht betreffende de ingebruikneming van een vergunde inrichting. Een meermalige kennisgevingsplicht is b.v. deze die gebiedt veranderingen aan een vergunde inrichting te melden. Een meermalige kennisgevingsplicht kan occasioneel of periodiek zijn. Een occasionele kennisgevingsplicht is een kennisgevingsplicht die gegevens betreft die zich op onregelmatige en niet of beperkt voorspelbare ogenblikken voordoen. Zo b.v. de verplichting tot kennisgeving van de overdracht van een vergunde inrichting. Een periodieke kennisgevingsplicht is een kennisgevingsplicht die op regelmatige en voorspelbare tijdstippen toepassing moet krijgen. Zo b.v. emissiejaarverslagen. De fasering kan vrij kortlopend tot vrij langlopend zijn: maandelijks, tri-mestrieel, jaarlijks, driejaarlijks, De verplichting kan aan een datum gebonden zijn, b.v. jaarlijks voor 15 maart. Een bijzondere vorm periodieke kennisgevingsplichten betreft belastingen. Hier wordt de kennisgevingsplicht « aangifteplicht » genoemd.

De informatielast kan eenvoudige gegevens betreffen of een complex gegevens. De kennisgevingsplicht betreffende het stopzetten van de uitbating van een vergunde inrichting betreft een eenvoudig gegeven. Emissiejaarverslagen betreffen een vrij uitgebreid gegevenscomplex.

De informatielast die op de normadressaat weegt, kan licht of zwaar zijn. De informatielast is het lichtst bij kennisgevingsplichten die eenmalig te vervullen zijn en een eenvoudig gegeven betreffen. Zij is het zwaarst bij kennisgevingsplichten die frekwent toe te passen zijn en complexe gegevens betreffen.

Anders dan het geval is voor documentatieplichten, is in een kennisgevingsplicht de normadressaat nooit de enige acteur. De norm impliceert noodzakelijk dat er een bestuur is dat de informatie ontvangt en verwerkt. Kennisgevingsplichten die niet duidelijk bepalen tot welk bestuur de informatie moet worden gericht, zijn structureel onvolledig. De mee te delen gegevens verschaffen informatie over de toepassing van de wetgeving, of vormen hier een basis voor. Het bestuur dat de informatie ontvangt is uitsluitend of in hoofdorde belast met de toepassing van de wetgeving, niet haar handhaving.

Voor het verwerken en gebruiken van de informatie kan het aangewezen zijn te werken met een formulier waarvan het model door de wetgever is vastgesteld. De standardisatie van de informatie moet ze dan vlotter toegankelijk en bruikbaar maken. Het vaststellen van een modelformulier behoort te gebeuren in een uitvoeringsbesluit: regeringsbesluit of ministerieel besluit. Voor bepaalde kennisgevingsplichten zoals aangifteplichten is een dergelijk model onmisbaar.

Redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de kosten voor de ontvangst en verwerking van de meegedeelde informatie het minst zwaar zijn in het geval van kennisgevingsplichten die eenmalig zijn en een eenvoudig gegeven betreffen, en

het meest zwaar in het geval van kennisgevingsplichten die frekwent toe te passen zijn en complexe gegevens betreffen. Voor wat de laatstgenoemde betreft, lijken de periodieke kennisgevingsplichten goedkoper te zijn dan de occasioneel te vervullen kennisgevingsplichten omdat het voorspelbare karakter van de informatiestroom het mogelijk maakt de verwerking van de gegevens te plannen en efficiënt te organiseren.

Kennisgevingsplichten ondersteunen de toepassing van verschillende normstellingsinstrumenten en clusteren met andere toepassingsinstrumenten. Een overzicht :

Tabel 30 : clustering met normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Kennisgevingsplichten</u>
1. bedrijfsnorm	+
2. commercialisatienorm *	
3. ecolabelstelsel	+
4. emissiebelastingstelsel *	+ (aangifteplicht)
5. emissienorm	+
6. immissienorm	+
7. gebruiksnorm *	
8. inplantingsnorm	
9. installatienorm	
10. in- en uitvoernorm */**	+
11. machtigende meldingsplicht	
12. milieukwaliteitsnorm	
13. milieusubsidiestelsel	+
14. norm betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen *	
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	+
18. productbelastingstelsel *	+ (aangifteplicht)
19. productgoedkeuringsstelsel *	+
20. projectgoedkeuringsstelsel	+
21. terugnamplicht **	+
22. veiligheidsafstand	
23. veiligheids- en noodplicht	
24. verkoop- en leveringsnorm */**	+
25. vergunningsstelsel	+
26. vervoernorm */**	+
27. vervuilingsverbod	

28.verwijderings- en saneringsplicht	
29. zorgplicht	

63. Bemerkt dat er behoorlijk wat normstellinginstrumenten zijn die aanleiding kunnen geven tot kennisgevingplichten. Een corollarium is de mogelijkheid om minder tot meer efficiënt te zijn in de redactie van kennisgevingsplichten. Efficiënt zijn poly-functionele kennisgevingplichten, die zo zijn bepaald qua inhoud, tijdstip en bestuurspartner dat zij in één klap de toepassing van verschillende normen dienen, b.v. een emissiebelasting, een emissienorm en een bedrijfsnorm.

Tabel 31 : clustering met andere toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Kennisgevingsplicht</u>
1. Documentatieplicht	+ (post)
2. Dossierbelasting	0
3. Erkenningsstelsel	+ (post)
4. Keurings- en nazichtplicht	+ (post)
5. Sommige ontwerp- en bouwnormen	
6. Toezichtplicht	0
7. Waarborgplicht	+ (post)

64. De combinatie van een documentatieplicht met een kennisgevingplicht gebeurt vaak. Toch vormt de kennisgevingsplicht geen noodzakelijke aanvulling op iedere documentatieplicht. Documentatieplichten kunnen b.v. ook worden aangevuld met toezichtplichten zoals de verplichting om de betrokken informatie voor te leggen aan iedere toezichtsambtenaar die er om vraagt.

65. De beleidswaarde van kennisgevingsplichten is vergelijkbaar met deze van documentatieplichten: kennisgevingsplichten ondersteunen de beleidsvoering door het be-stuur t.a.v. de normadressaat en t.a.v. de beleidsproblematiek in het algemeen. T.a.v. de normadressaten schragen zij de uitoefening van een bestuurlijke *follow up*. In bepaalde gevallen zijn zij onontbeerlijk voor de beleidsvoering. Dit is b.v. het geval in-zake de milieubelastingen waar een aangifte de basis vormt voor het vestigen van de aanslag. Dit is b.v. ook het geval voor de verplichting tot kennisgeving van veranderingen aan vergunde inrichtingen wanneer de meegedeelde informatie het bestuur in staat moet stellen te oordelen of de verandering in kwestie vergunningsplichtig is. Voor wat de beleidsproblematiek in het algemeen betreft, is het zo dat de opgevraagde informatie, mits behoorlijke verwerking, een betere kennis van de situatie ten velde waarborgt zodat een beter gefundeerd beleid en een degelijke beleidsplanning mogelijk worden.

2. Beschrijving in het licht van de casestudy

66. In het wetgevingsscenario dat het voorwerp uitmaakt van de modelbouw zijn er vier normstellingsinstrumenten waar kennisgevingsplichten aan worden toegevoegd : de emissiebelasting, de emissienorm, de ontwerp- en bouwnorm en de vergunningsplicht.
- De emissiebelasting wordt gevestigd op basis van een aangifte. Sommige milieu-belastingsstelsels impliceren een trimestriële aangifte. Wij kiezen voor een jaarlijkse aangifte bij modelformulier en op vaste datum, b.v. voor 15 maart, omdat dit relatief gezien de minst dure optie is.
 - Het emissiejaarverslag is een kennisgevingsplicht die eigen is aan emissienormen. We kiezen voor een emissiejaarverslag dat zo is opgevat dat het meteen bruikbaar is voor het vestigen van een emissiebelasting.
 - Zoals hierna nader blijkt, kunnen ontwerp- en bouwnormen gepaard gaan met een keuringsplicht. Wanneer de keuring is toevertrouwd aan een erkende deskundige, is het gebruikelijk te verplichten tot kennisgeving van het keuringsverslag aan het bestuur. We kiezen ervoor dit scenario te modelleren. Er wordt geen modelformulier bepaald voor de kennisgeving ; doorzending van een kopie van het keuringsverslag volstaat.
 - Vergunningsstelsels maken gebruik van kennisgevingsplichten op welbepaalde punten : het opstarten van de exploitatie van de vergunde inrichting, veranderingen, de overdracht van de exploitatie van de vergunde inrichting aan een andere zaakvoerder of directeur, de beëindiging van de exploitatie. De kennisgevingsplicht inzake veranderingen kan op uiteenlopende wijze worden opgevat. Een optie is kennisgeving van alle veranderingen met impact op het leefmilieu, waarna het bestuur beslist of de verandering een bijkomende vergunning behoeft. Een andere optie is de periodieke kennisgeving, b.v. tweejaarlijks, van kleine veranderingen die in beginsel geen aanleiding geven tot een bijkomende vergunningsplicht. We kiezen voor een vergunningsstelsel met een kennisgevingsplicht inzake veranderingen, de overdracht van de exploitatie en de beëindiging van de exploitatie. De kennisgevingsplicht inzake veranderingen betreft veranderingen met een nadelige impact op mens en leefmilieu die reeds wordt gevat door de geldende vergunning. De kennisgevingplicht is periodiek en op vaste datum, t.w. tweejaarlijks voor 15 maart , en gebeurt met gebruik van een modelformulier.

C. Keurings- en nazichtsplichten

1.Omschrijving en beleidswaarde

67. Keurings- en nazichtsplichten zijn gebodsbepalingen die de normadressaat ertoe verplichten bepaalde inrichtingen of toestellen door een erkende deskundige of een bepaald bestuur te doen controleren op conformiteit met toepasselijke normstelling. Wanneer de verplichting tot controle éénmalig is, spreken we over

een keuringsplicht. Wanneer de verplichting tot controle periodiek is, spreken we over een nazichtspflicht. Een voorbeeld van een keuringsplicht is de verplichting tot controle van een vergunde inrichting voor de ingebruikneming ervan. Een voorbeeld van een nazichtspflicht is een verplichting tot semestriële controle op normconformiteit van asbestemissies. Keurings- en nazichtspflichten worden uitgevaardigd in functie van andere normen, waarvan zij de toepassing ondersteunen, inzonderheid normstellingsinstrumenten.

Zoals kennisgevingspflichten en anders dan documentatiepflichten impliceren keurings- en nazichtspflichten uit hun aard twee acteurs : de normadressaat en een technisch bevoegde persoon die de keuring of het nazicht uitvoert. Anders dan het geval is voor kennisgevingspflichten is deze persoon in regel een erkende deskundige. Enkel voor keuringspflichten is het soms een bestuur dat de keuring uitvoert. Het typische toepassingsgeval betreft de keuring voor ingebruikneming van vergunde inrichtingen. Deze keuringen gebeuren in regel door ambtenaren van het bestuur bevoegd voor vergunningverlening. In alle gevallen waar de keuring of het nazicht door een deskundige derde wordt uitgevoerd, gaat het om een erkende deskundige. Er is m.a.w. een erkenningsstelsel omwille van de keurings- of nazichtspflicht. Soms is dit erkenningsstelsel enkel en alleen om die reden ingevoerd, soms kan gebruik worden gemaakt van een erkenningsstelsel dat ook andere taakstellingen dient.

Wanneer de controle is opgedragen aan een erkende deskundige, worden de technische kennis waarover de deskundige behoort te beschikken, de controletaak en de terbeschikkingstelling van de controlegegevens aan het bestuur in de wetgeving omschreven. De omschrijving van de technische kennis maakt deel uit van het erkenningsstelsel. Voor wat betreft de controletaak, bepaalt de wetgeving het voorwerp van de keuring, haar globale inhoud, haar timing en vaak ook haar concrete technische verloop. Soms is bepaald dat bij vaststelling van een rechtsinbreuk de deskundige de normadressaat een termijn kan geven voor regularisatie waarop een tweede keuring volgt. Het resultaat van de keuring wordt bevestigd in een keuringsverslag (« attest », « certificaat », « bewijs »). De terbeschikkingstelling hiervan aan het bestuur gebeurt op uiteenlopende wijze. Een eerste mogelijkheid is een documentatieplicht die gedurende een bepaald aantal jaren verplicht tot vertoonbaarheid. Een tweede mogelijkheid is een kennisgevingsplicht. Een derde mogelijkheid is een toezichtspflicht. Bij alle drie deze oplossingen kan de normadressaat deze zijn van de keurings- of nazichtspflicht of de erkende deskundige.

De kosten verbonden aan de toepassing van een keuringsplicht zijn eenmalig. Dit is niet het geval voor de kosten verbonden aan de toepassing van een nazichtspflicht. Op te merken valt dat de kosten van een keuring of een nazicht door een erkende deskundige ten laste zijn van degene die de keuring of het nazicht moet laten gebeuren. Hij of zij is degene die de deskundige betaalt. De kosten van een keuring door een ambtenaar vallen echter in belangrijke mate ten laste van het bestuur zelf.

Keuringspflichten ondersteunen de toepassing van installatienormen, ontwerp- en bouwnormen en bepaalde vergunningsstelsels, m.n. deze waarbij vergunningen onder voorwaarden worden afgeleverd. Nazichtspflichten ondersteunen de

toepassing van gebruiks- en bedrijfsnormen, emissie- en immissienormen, en veiligheidsafstanden. Beide controleverplichtingen clusteren met bepaalde andere toepassingsnormen.

Tabel 32 : clustering met normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Keurings- en nazichtsplichten</u>	
	Keuringsplicht	Nazichtsplicht
1. bedrijfsnorm		+
2. commercialisatienorm *		
3. ecolabelstelsel		
4. emissiebelastingstelsel *		
5. emissienorm		+
6. immissienorm		+
7. gebruiksnorm *		+
8. inplantingsnorm		
9. installatienorm	+	
10. in- en uitvoernorm */**		
11. machtigende meldingsplicht		
12. milieukwaliteitsnorm		
13. milieusubsidiestelsel		
14. norm betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *		
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen *		
16. objectieve aansprakelijkheden		
17. ontwerp- en bouwnorm	+	
18. productbelastingstelsel *		
19. productgoedkeuringsstelsel *		
20. projectgoedkeuringsstelsel		
21. terugnameplicht **		
22. veiligheidsafstand		+
23. veiligheids- en noodplicht		
24. verkoop- en leveringsnorm */**		
25. vergunningsstelsel	+	
26. vervoernorm */**		
27. vervuilingsverbod		
28. verwijderings- en saneringsplicht		
29. zorgplicht		

Tabel 31 : clustering met andere toepassingsinstrumenten

--	--

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Keurings- en nazichtsplicht</u>	
	Keuringsplicht	Nazichtsplicht
1. Documentatieplicht	+ (ante)	+
2. Dossierbelasting		
3. Erkenningsstelsel	+ (post)	+++
4. Kennisgevingsplicht	+ (ante)	+
5. Sommige ontwerp- en bouwnormen	+ (post)	
6. Toezichtsplicht	0	
7. Waarborgplicht		

68. Keurings- en nazichtsplichten organiseren een technische controle. Een dergelijke controle dient om er op toe te zien dat bepaalde normstelling, b.v. een emissienorm of een bedrijfsnorm, wordt nageleefd. Keurings- en nazichtsplichten horen m.a.w. thuis in de sfeer van het toezicht en meer bepaald het deskundigtoezicht³⁵. Zoals alle toezicht hebben zij een preventieve en een curatieve werking. Het zijn instrumenten die in het bijzonder bruikbaar zijn t.a.v. vervuilingbronnen die klein en talrijk zijn, b.v. auto's, huisverwarmingsinstallaties en particuliere stookolietanks. T.a.v. dergelijke vervuilingbronnen is een daadwerkelijk toezicht door b.v. de milieu-inspectie onhaalbaar wegens te duur.

2. Beschrijving in het licht van de casestudy

69. Emissienormen kunnen gepaard gaan met een nazichtsplicht. Techno­logienormen (installatienormen en ontwerp- en bouwnormen) en vergunningsplichten kunnen gepaard gaan met een keuringsplicht.

We kiezen voor een emissienorm zonder nazichtsplicht. We hebben deze norm een meet- en registreerverplichting aangevuld door een kennisgevingsplicht toegevoegd. De zelfcontrole die hiermee mogelijk is, maakt een nazichtsplicht overbodig.

We kiezen voor een technologi­enorm (ontwerp- en bouwnorm) met keurings­plicht. De keuring gebeurt door een erkende deskundige. Indien de deskundige tot afkeuring besluit, krijgt het bedrijf drie maanden de tijd om de zaken in orde te brengen. Indien hierna opnieuw een afkeuring volgt, moet de erkende deskundige kopie van het keuringsverslag naar een bepaald bestuur zenden. Het bedrijf zelf moet in elk geval een kopie van het keuringsverslag bewaren.

³⁵ De toezichtsorganisatie kan, naar analogie met de gezondheidszorg, worden ingedeeld in nullijnstoezicht, eerstelijnstoezicht, tweedelijnstoezicht en derdelijnstoezicht. Nullijnstoezicht is het toezicht dat door de bevolking zelf op zich wordt genomen, inclusief zelfcontrole. Het deskundigtoezicht, m.n. toezicht door erkende deskundigen of door deskundige ambtenaren zonder bijzondere toezichtsbevoegdheden, vormt het eerstelijnstoezicht. Het toezicht door niet-specialistische ambtenaren mét bijzondere toezichtsbevoegdheden laat zich analyseren als tweedelijnstoezicht. Het toezicht door specialistische ambtenaren met bijzondere toezichtsbevoegdheden vormt de top van de pyramide: het derdelijnstoezicht. – Billiet, C.M., (2000b), nr. 5, p. 452 - 453.

Voor wat betreft de vergunningsplicht, voegen we een keuringsplicht toe, voor klasse 1 – bedrijven enkel. De keuring wordt verricht door een ambtenaar van het bestuur dat bevoegd is voor vergunningverlening. Zij moet gebeuren voorafgaandelijk aan de ingebruikneming van een nieuwe vergunde inrichting en voorafgaandelijk aan de ingebruikneming van een herzieningsvergunning.

IV. De sanctie-instrumenten

70. Bepaalde sanctie-instrumenten kunnen of moeten geflankeerd worden door uitvoeringsinstrumenten zoals een dwangsom (b.v. de opheffing, het stakingsbevel en het regularisatiebevel), een stopzettingsplan (b.v. de opheffing) en een regularisatieproject (b.v. de schorsing en het regularisatiebevel)³⁶. Omdat het onderzoeksproject wat de handhavinginstrumenten betreft enkel de sanctie-instrumenten omvat, worden deze bijkomende instrumenten uit de verdere kostenanalyse en modelbouw geweerd. Ze komen hier wel aan bod, ten informatieve titel en niet systematisch.
71. De beschrijving van de bestuurlijke sanctie-instrumenten is in belangrijke mate schatplichtig aan het doctoraal onderzoek van C.M. Billiet³⁷.

A. De boete die wel in overeenstemming is met de ernst van de overtreding

1. Omschrijving en beleidswaarde

72. Een boete is een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom aan de overheid die door de strafrechter of het bestuur wordt opgelegd wegens het overtreden van een bij of krachtens de wet gesteld voorschrift en die gericht is op bestraffing van de overtreder. De boete kan ook gericht zijn op ontneming van het vermogensvoordeel dat de overtreder dank zij zijn overtreding verworven heeft.

Hier beperken we ons tot de bestuurlijke geldboete en gaan we ervan uit dat deze uitsluitend gericht is op bestraffing³⁸.

De wetgevingsjuristen die publiceren inzake de bestuurlijke geldboete maken een onderscheid tussen twee basisvarianten. Deze varianten gaan uit van een verschillende oplossing voor de *Ne bis in idem* – verplichting die voortvloeit uit de supranationale rechtscontext, en m.n. uit art. 14 § 7 BUPO³⁹. De *Ne bis in idem* – regel verplicht de wetgever ertoe ervoor te zorgen dat een overtreder niet twee maal een straf kan opgelegd krijgen wegens dezelfde feiten. Concreet betekent dit vooral dat de wetgever de verhouding tussen het bestuurlijke boetestelsel en het strafrecht zo moet regelen dat dubbelle bestraffing volkomen uitgesloten is.

De ene variant sluit de mogelijkheid tot dubbele bestraffing uit door een bestuurlijk boetestelsel waarvan het toepassingsgebied overtredingen betreft waarvoor de

³⁶ Zie ook Billiet, C.M. (diss.).

³⁷ O.m. Billiet, C.M. (november 1997)

³⁸ Dit kan b.v. het geval zijn omdat het sanctie-arsenaal ook een bestuurlijke bevoegdheid omvat tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel. Zie Billiet (1998), nr. 41.

³⁹ Voor wat betreft de gelding van deze regel t.a.v. de Belgische wetgevers, zie Billiet (1998), randnr.

31. Voor eenvoudige achtergrondinformatie: Billiet, C.M., (februari 2000) DWTC, randnrs. 5 – 9.

mogelijkheid tot strafrechtelijke afdoening wordt uitgesloten. We spreken voortaan over een *exclusief boetestelsel*⁴⁰.

Net omdat het stigma van een strafrechterlijke veroordeling uitgesloten is, gaat men er voorts van uit dat de betrokken overtredingen enkel een beperkte ernst mogen hebben. Bepalen welke normen in dit opzicht geschikt zijn, is geen eenvoudige zaak. T.a.v. haast alle categorieën normen geldt de vaststelling dat de schending van eenzelfde norm afhankelijk van het geval een al of niet ernstige overtreding kan opleveren. Zo kan de schending van een relatief onschuldige verplichting als een meet- en registratieverplichting in het ene geval een zaak zijn van kleine slordigheden en in het andere geval een zaak van forse en opzettelijke nalatigheden. Een en ander leidt ertoe dat de afbakening van het toepassingsgebied van een exclusief boetestelsel vrij strikt op te vatten is.

Een correlatie van het voorgaande is, dat de hoogte van de boete kan worden bepaald aan de hand van een tarifiering. De keuze voor tarifiering biedt manifest voordelen op het vlak van de rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en administratieve toepassingslast (relatief beperkte motiveringslast). Een nadeel is het gebrek aan flexibiliteit. Hiervoor worden gebruikelijk twee oplossingen aangereikt: een zogenaamde hardheidsclausule of een zogenaamde bandbreedte. De hardheidsclausule impliceert dat de overtreder kan aanvoeren dat in zijn geval bijzondere voorwaarden aanwezig waren en op grond hiervan kan verzoeken om een lagere boete of kwijtschelding van boete. De wetgever die kiest voor vaste tarieven in combinatie met een hardheidsclausule, moet voorzien in een procedure om de hardheidsclausule werkzaam te maken. De zogenaamde bandbreedte impliceert dat de tarifiering voorziet in eng bepaalde marges waarbinnen rekening kan worden gehouden met de omstandigheden van het geval. Enge marges kunnen volstaan omdat de betrokken overtredingen gezien de logica van de rechtsfiguur niet echt ernstig kunnen zijn.

De tweede variant sluit de mogelijkheid van dubbele bestraffing uit door een anticumulatieregeling. Deze anticumulatieregeling organiseert de verhouding met het strafrecht derwijze, dat ofwel een strafrechterlijke afdoening ofwel een bestuurlijke afdoening gebeurt. We spreken over een *alternatieve bestuurlijke geldboete*⁴¹. De alternatie kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Eén ervan gaat uit van het primaat van het strafrecht: enkel indien de procureur des konings oordeelt dat de feiten niet van aard zijn om tot strafvervolgning over te gaan, komt de bal in het kamp van het bestuur te liggen, met mogelijkheid tot een bestuurlijke beboeting. Deze oplossing wordt gehanteerd door de Wet 1971 Administratieve geldboeten, die in ons rechtsbestel en buiten de fiscale materie hét baanbrekende voorbeeld vormt van de bestuurlijke geldboete⁴².

Omdat de mogelijkheid tot een strafrechterlijke veroordeling open blijft, is het niet nodig de werkingssfeer van het bestuurlijke boetestelsel te beperken tot relatief kleine overtredingen. Ook meer ernstige inbreuken kunnen onder de werking van het boetestelsel vallen.

⁴⁰ Begrip: Billiet, C.M., (1998).

⁴¹ Begrip: *ibid.*.

⁴² Wet 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (*B.S.*, 13 juli 1971), bij herhaling gewijzigd Zie inzonderheid artikel 5 lid 1 en artikel 7 wet.

Aansluitend hierbij, wordt voor wat betreft de hoogte van de boete in deze variant veeleer gebruik gemaakt van een maximumboete. Het concreet door de wetgever bepaalde maximum wordt geacht een maat te geven van de overtredingen die men in het boetestelsel wenst te vatten ; de overtredingen waarvoor het bepaalde maximum verhoudingsgewijze te laag ligt, moeten niet in het toepassingsgebied van het boetestelsel worden opgenomen. Bijkomend wordt aanbevolen in de wetgeving criteria vast te stellen die de hoogte van de daadwerkelijk op te leggen boete kunnen helpen bepalen. Dergelijke criteria zijn b.v. de mate van aantasting van het milieubelang en de draagkracht van de overtreder.

Beide varianten hebben een aantal gemeenschappelijke wetgevingsvragen.

- *De afbakening van het toepassingsgebied van het boetestelsel.* Bepaling van het toepassingsgebied van het boetestelsel zal in regel een samenwerking behoeven tussen de formele wetgever en de Koning of gewestelijke regering. Het legaliteitsbeginsel vraagt om een precieze aanduiding van de betrokken voorschriften. Er kan op decretaal vlak gewag worden gemaakt van bepaalde categorieën voorschriften, b.v. de kennisgevingsverplichtingen, maar een dergelijk vermelding is vnl. bruikbaar als uitdrukking van een voorkeur die de wetgeving koestert aangaande de toepassings sfeer van het boetestelsel. Precieze vermelding van de betrokken voorschriften biedt de wetgever flexibiliteit en de rechtsonderhorige rechtszekerheid. Gezien regelgeving in belangrijke mate gebeurt middels uitvoeringsbesluiten, is een dergelijke stuksgewijze vermelding noodzakelijk in belangrijke mate een zaak van uitvoeringsbesluiten.
- *De keuze van de bevoegde overheid.* De wetgever moet beslissen welke overheden de bevoegdheid krijgen tot het opleggen van bestuurlijke geldboeten. De keuze van deze overheden moet aandacht schenken aan het *Non incriminatie* – beginsel vervat in het BUPO⁴³ en er m.n. waarborgen dat bij een samenloop van toezichten en beboetingsbevoegdheden in hoofde van één overheid het zwijgrecht systematisch wordt geëerbiedigd.
- *De beboetingsprocedure.* De procedure moet voldoen aan de eisen gesteld door EVRM en BUPO. Zo moet zij o.m. de bewijslast leggen bij het bestuur en voorzien in de zogenaamde minimum-garanties (de betrokkene duidelijk en nauwkeurig op de hoogte stellen van de beschuldiging, hem de tijd en de faciliteiten laten die nodig zijn voor de voorbereiding van de verdediging, hem toelaten dat hij zichzelf verdedigt of de bijstand heeft van een raadsman naar keuze, ...). De boete moet door de overtreder kunnen worden betwist voor een onafhankelijke rechterlijke instantie. Tenzij misschien in het geval van erg lage beboetingsmogelijkheden, moet hierbij worden voorzien in een dubbele aanleg. Bijkomende aspecten kunnen een regeling behoeven, zoals de toewijzing van de kosten voor bewijsvoering door expertises.
- *Een invorderingsprocedure.* Gezien de betaling van de boete een eenzijdig opgelegde verplichting is, moet de wetgever de situatie regelen waarin de overtreder niet gewillig betaalt
- *Verjaringstermijnen.* Mede gelet op het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod is het aangewezen dat de wetgever zoals in het geval van penale afdoening verjaringstermijnen zou bepalen voor zowel de beboeting als de invordering van een opgelegde boete.

⁴³ Billiet, C.M., (februari 2000), randnr. 6.

- *Een bestemming voor de opbrengsten.* De opbrengsten van het boetestelsel moeten een bestemming krijgen. Bepaalde literatuur verdedigt het standpunt dat zij moeten toekomen aan de overheid die de boeten oplegde omdat deze ook de lasten en het risico van de beboering heeft gedragen. Met deze stelling kan worden bijgetreden mits de nodige waarborgen aanwezig zijn tegen een oneigenlijk gebruik van de beboetingsbevoegdheid als financieringsbron.

Tabel 32 : toepassingsmogelijkheden inzake normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Boete</u>
1. bedrijfsnorm	+
2. commercialisatienorm *	+
3. ecolabelstelsel	+
4. emissiebelastingstelsel *	+
5. emissienorm	+
6. immissienorm	+
7. gebruiksnorm *	+
8. inplantingsnorm	+
9. installatienorm	+
10. in- en uitvoernorm */**	+
11. machtigende meldingsplicht	+
12. milieukwaliteitsnorm	
13. milieusubsidiestelsel	+
14. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	+
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en ander technische kenmerken van verpakkingen *	+
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	+
18. productbelastingstelsel *	+
19. productgoedkeuringsstelsel *	+
20. projectgoedkeuringsstelsel	+
21. terugnameplicht **	+
22. veiligheidsafstand	+
23. veiligheids- en noodplicht	+
24. verkoop- en leveringsnorm */**	+
25. vergunningsstelsel	+
26. vervoernorm */**	+
27. vervuilingsverbod	+
28. verwijderings- en saneringsplicht	+
29. zorgplicht	+

Tabel 31 : toepassingsmogelijkheden inzake toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Penale boete</u>
1. Documentatieplicht	+
2. Dossierbelasting	
3. Erkenningsstelsel	+
4. Kennisgevingsplicht	+
5. Keurings- en nazichtsplichten	+
6. Sommige ontwerp- en bouwnormen	+
7. Toezichtsplicht	+
8. Waarborgplicht	+

2. Beschrijving in het licht van de case-study

73. Gezien de categorieën voorschriften die deel uitmaken van het beperkte wetgevingsscenario in doorsnee relatief zware overtredingen kunnen opleveren en gezien de geselecteerde casestudy kiezen we voor een alternatieve bestuurlijke boete. De anticumulatieregeling is uitgewerkt op basis van het primaat van het strafrecht : de procureur des konings krijgt de eerste keuze en slechts wanneer hij beslist dat de ernst van de feiten niet tot strafvervolging noopt of bij het verstrijken van een bepaalde termijn, kan het bestuur de beboetingsbevoegdheid uitoefenen. Zoals gebruikelijk bij een alternatieve bestuurlijke boete die vrij zware inbreuken betreft, gebeurt de bepaling van de boetebedragen middels een maximum-boete. De overheid bevoegd tot boete-oplegging is in het geval van de heffingen het bestuur dat de heffing vestigt en int, in het geval van de vergunning het bestuur bevoegd voor vergunningverlening, in geval van de machtigende melding het bestuur bevoegd om de melding te ontvangen en in de overige gevallen een centrale handhavingsentiteit die deel uitmaakt van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De procedure is uitgewerkt in overeenstemming met de supranationale verplichtingen ; indien de overtreder niet akkoord gaat met de boete kan hij bij verzoekschrift een beroep instellen bij de gewone rechtbank. Alle bijkomende aspecten zijn uitgewerkt, zoals o.m. een regeling inzake de kosten voor expertise en een verjaringsregeling voor beboeting en invordering van de boete.

B. De boete die niet in overeenstemming is met de ernst van de overtreding

74. De boete die niet in overeenstemming is met de rechtsinbreuk is een figuur die in beginsel niet bestaat in de wetgeving. Een dergelijke boete is niet een sanctie waarvoor de wetgever bewust kiest. Het irrationele karakter ervan schendt beginselen die ten grondslag liggen van het sanctierecht, inzonderheid het punitieve recht, en m.n. het proportionaliteitsbeginsel. Voor zover een dergelijke

boete in het wetgevingsscenario figureert, is dit ingegeven door het rechtspraakonderzoek dat wij gevoerd hebben om aan feitelijke data te komen voor de waardering van kostenfactoren in het economisch model. Een voorlopig besluit bij dit rechtspraakonderzoek is dat de band tussen de hoogte van een opgelegde straf en de ernst van de feiten weinig duidelijke lijnen vertoont en dus al bij al wisselvallig is. Economisch gezien wordt de wisselvallige keuze tussen een minimum-boete en een maximum-boete gemodelleerd als één vaste boete met als waarde het gemiddelde tussen minimum en maximum.

C. De transactie

1.Omschrijving en beleidswaarde

75. Een transactie komt tot stand ingevolge een transactievoorstel of voorstel tot het betalen aan de overheid van een geldsom wegens overtreding van een voorschrift dat bij of krachtens de wet is bepaald en dat gericht is op bestraffing. Wordt het transactievoorstel door de overtreder aanvaard, heeft dit o.m. tot gevolg dat de overheid afziet om de betrokken overtreding verder nog te bestraffen door een eenzijdig opgelegde straf. Wordt het transactievoorstel niet aanvaard, is het inherent aan het systeem dat dit ertoe leidt dat de overheid in ieder geval stappen onderneemt om eenzijdig een straf op te leggen. Transactiemogelijkheden kunnen bestaan in het spoor van de penale afdoening en in het spoor van de bestuurlijke afdoening. Zo bestaat in ons geldend recht een penale transactiemogelijkheid, waarbij het parket binnen bepaalde perken kan beslissen tot het doen van een transactievoorstel ⁴⁴ (« penale transactie »). Zo bestaat sedert kort in Nederland inzake milieudelicten een bestuurlijke transactiebevoegdheid, waarbij bepaalde bestuursorganen een transactievoorstel kunnen doen ⁴⁵ (« bestuurlijke transactie »). De penale transactie functioneert uiteraard in tandem met strafrechtelijke vervolging : wordt het transactievoorstel afgewezen, is strafvervolging het gevolg. De bestuurlijke transactie kan een duo vormen met een bestuurlijke beboetingsmogelijkheid of met een strafrechtelijke vervolging. Gezien de opportuniteit van een vervolgingsbeslissing in volkomen onafhankelijkheid het parket toekomt, is de koppeling van de weigering van een bestuurlijke transactie met een verplichting tot strafrechtelijke vervolging helemaal niet zo eenvoudig te organiseren als de koppeling van een bestuurlijke transactie met een bestuurlijke boete.

We bespreken hierna de bestuurlijke transactie. We gaan ervan uit dat de transactie-bedragen louter punitief zijn; de ontneming van een eventueel wederrechtelijkvermogensvoordeel is een finaliteit die niet wordt nagestreefd.

⁴⁴ Art. 216 bis Wetboek Strafvordering.

⁴⁵ Besluit 8 juli 2000 houdende aanwijzing van lichamen en personen, met een publieke taak belast, die bevoegd zijn tot het aanbieden van een strafrechtelijke transactie inzake milieudelicten en vaststelling van de grenzen waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgeoefend (Staatsblad 2000, nr. 320).

De wetgever die een bestuurlijke transactiemogelijkheid invoert, moet een regeling treffen inzake uiteenlopende aspecten.

- Hij moet het toepassingsgebied van de transactiemogelijkheid afbakenen. Omdat de transactie een eenvoudig proces van voorstel tot en aanvaarding van het betalen van een geldsom betreft, moet de formule inbreuken betreffen die eenvoudig en zonder veel discussie zijn vast te stellen. Zo niet, wordt afwijzing van het transactievoorstel de regel eerder dan de uitzondering, en dit is precies het omgekeerde van wat met de formule wordt beoogd. De wetgever zal een selectie van inbreuken moeten maken die aan dit basisprofiel beantwoorden. Omdat decreten en uitvoeringsbesluiten een veelvoud aan voorschriften inhouden, ligt het in de lijn der rede dat een stuksgewijze aanduiding zal moeten gebeuren. Wel is het denkbaar dat deze stuksgewijze aanduiding wordt omkaderd door de formulering op wets- of decreetsniveau van een voorkeur voor bepaalde normcategorieën. Het toepassingsgebied zal m.a.w. een tussenkomst vergen van de formele wetgever en van de koning op de gewestelijke regeringen.
- Indien de bestuurlijke transactie functioneert in tandem met een bestuurlijke boete, moeten de te weerhouden inbreuken een relatief minder ernstig karakter hebben dan indien de transactie functioneert in tandem met een strafvervolgning. De reden hiertoe ligt in het ontbreken van de mogelijkheid tot een strafrechtelijk stigma. Ongeacht de gemaakte combinatie, ligt het in de lijn van de rede dat werkelijk ernstige inbreuken niet in aanmerking kunnen komen voor transactie.
- De wetgeving zal moeten beslissen welke de bestuurlijke overheden zijn die de transactie kunnen voorstellen. De keuze moet gefundeerd zijn.
- De hoogte van het transactiebedrag moet worden bepaald. De formule leent zich zeker tot tarifiering, desgevallend met bandbreedte.
- Voor wat de procedure betreft, is alles vrij eenvoudig. Omdat het transactievoorstel slechts een voorstel is en niet eenzijdig tot betaling verplicht, zijn de supranationale verplichtingen inzake rechtswaARBorgen niet van toepassing ; voor zover de betrokkene het niet eens is met het transactievoorstel en de onderliggende assumpties inzake verantwoordelijkheid voor de betrokken feiten en bijgevolg penalisatie, moet hij het voorstel afwijzen en krijgt hij in de daaropvolgende procedure alle gevestigde waarborgen. Wel is het aangewezen de overtreder een mogelijkheid tot uitleg te verschaffen omtrent de omstandigheden waarin de schending van het betrokken voorschrift plaatsvond (hoorrecht).
- Een invorderingsprocedure moet ook niet worden bepaald : de transactie functioneert op basis van gewillige betaling.
- Wel moet worden voorzien in een bestemming van de inkomsten uit transacties. Bepaalde literatuur verdedigt het standpunt dat de opbrengsten uit transacties de besturen moeten toekomen die ze hebben voorgesteld. Zij immers dragen de last van de werking van het instrument. Mits waarborgen zijn voorzien tegen een oneigenlijk gebruik van de transactiemogelijkheid, kan deze stelling worden bijgetreden.

Tabel 32 : toepassingsmogelijkheden inzake normstellingsinstrumenten

Normstellingsinstrument	Transactievoorstel
-------------------------	--------------------

1. bedrijfsnorm	(+)
2. commercialisatienorm *	(+)
3. ecolabelstelsel	(+)
4. emissiebelastingstelsel *	(+)
5. emissienorm	(+)
6. immissienorm	(+)
7. gebruiksnorm *	(+)
8. inplantingsnorm	(+)
9. installatienorm	(+)
10. in- en uitvoernorm */**	(+)
11. machtigende meldingsplicht	(+)
12. milieukwaliteitsnorm	
13. milieusubsidiestelsel	(+)
14. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	(+)
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen *	(+)
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	(+)
18. productbelastingstelsel *	(+)
19. productgoedkeuringsstelsel *	(+)
20. projectgoedkeuringsstelsel	(+)
21. terugnameplicht **	(+)
22. veiligheidsafstand	
23. veiligheids- en noodplicht	
24. verkoop- en leveringsnorm */**	(+)
25. vergunningsstelsel	(+)
26. vervoernorm */**	(+)
27. vervuilingsverbod	(+)
28. verwijderings- en saneringsplicht	(+)
29. zorgplicht	(+)

Tabel 31 : toepassingsmogelijkheden inzake toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Transactievoorstel</u>
1. Documentatieplicht	+
2. Dossierbelasting	
3. Erkenningsstelsel	(+)
4. Kennisgevingsplicht	+
5. Keurings- en nazichtsplichten	+
6. Sommige ontwerp- en bouwnormen	+

7. Toezichtsplicht	+
8. Waarborgplicht	+

2. Beschrijving in het licht van de case-study

76. We kiezen voor een bestuurlijke transactie die is gekoppeld aan een bestuurlijke beboetingsmogelijkheid. Het toepassingsgebied van de transactiemogelijkheid sluit de mogelijkheid tot een gebruik ervan inzake ernstige inbreuken uit. De hoogte van het transactiebedrag is bepaald middels tarieven met bandbreedte, zodat de overheid die de transactie voorstelt ter zake enkel een beperkte motivering moet toevoegen. De procedure impliceert een hoorrecht.

D. De opheffing

1. Omschrijving en beleidswaarde

77. De opheffing is een bestuurlijke sanctie die het bestaan vooronderstelt van een begunstigende bestuursbeschikking. Zij strekt ertoe het voordeel dat dank zij deze beschikking is verworven teniet te doen voor wat de toekomst betreft (zogenaamde werking *ex nunc*, « vanaf nu »). Daarom heet zij een « rechtontnemende sanctie te zijn. Toepassingsmogelijkheden in het milieurecht betreffen vergunningen, erkenningen, productgoedkeuringen, ecolabels, projectgoedkeuringen en subsidiebesluiten. T.a.v. de verschillende machtigingen betekent een opheffing dat de houder van de vergunning, de erkenning, de productgoedkeuring, de machtiging tot gebruik van een ecolabel of de projectgoedkeuring, het recht wordt ontzegd om datgene te doen waar-toe de machtiging strekt. Hij moet m.a.w. de activiteit in kwestie beëindigen.

Tabel 32 : toepassingsmogelijkheden inzake normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Opheffing</u>
1. bedrijfsnorm	
2. commercialisatienorm *	
3. ecolabelstelsel	+
4. emissiebelastingstelsel *	
5. emissienorm	
6. immissienorm	
7. gebruiksnorm *	
8. inplantingsnorm	
9. installatienorm	

10. in- en uitvoernorm */**	
11. machtigende meldingsplicht	
12. milieukwaliteitsnorm	
13. milieusubsidiestelsel	+
14. norm betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en ander technische kenmerken van verpakkingen *	
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	
18. productbelastingstelsel *	
19. productgoedkeuringsstelsel *	+
20. projectgoedkeuringsstelsel	+
21. terugnameplicht **	
22. veiligheidsafstand	
23. veiligheids- en noodplicht	
24. verkoop- en leveringsnorm */**	
25. vergunningsstelsel	+
26. vervoernorm */**	
27. vervuilingsverbod	
28. verwijderings- en saneringsplicht	
29. zorgplicht	

Tabel 31 : toepassingsmogelijkheden inzake toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Opheffing</u>
1. Documentatieplicht	
2. Dossierbelasting	
3. Erkenningsstelsel	+
4. Kennisgevingsplicht	
5. Sommige ontwerp- en bouwnormen	
6. Toezichtplicht	
7. Waarborgplicht	

78. De opheffing kan worden uitgewerkt als een straf of als een politiemaatregel. Wij beperken de navolgende analyse tot de opheffing – politiemaatregel. Ook bespreken we enkel de opheffing van machtigingsbesluiten, met weglating van de opheffing van subsidiebesluiten. In de onderzochte wetgeving bestaan een honderdtal toepassingen van de opheffing van een machtiging.

- *De bevoegdheid tot opheffing* van een machtiging komt in regel de overheid toe die bevoegd is om de machtiging in kwestie te verlenen. Zo b.v. behoort de bevoegdheid tot opheffing van een vergunning toe aan de overheid die bevoegd is tot het verlenen van deze vergunning.
- Een opheffingsmaatregel kan niet zomaar worden overwogen. Een opheffing vergt *een verbreking van het evenwicht tussen algemeen en individueel belang dat in de verleende machtiging is vastgelegd*. De meest typische situatie waar dit zich kan voordoen, is wanneer de machtigingsvoorwaarden niet worden nageleefd. Hierbij is het onbelangrijk of deze machtigingsvoorwaarden reglementair dan wel individueel, in de betrokken machtiging, zijn opgelegd. Zo b.v. kan een schending van Vlarem II.- emissiegrenswaarden leiden tot de opheffing van een vergunning. Bij erkenningen doet een verbreking van het evenwicht tussen algemeen en individueel belang zich ook voor in situaties waar de geschiktheid van de erkenninghouder tot het vervullen van de betrokken taken niet langer zeker is, b.v. ingevolge een veroordeling die de beroepsmoraal aantast.
De bevoegde overheid kan ambtshalve *het initiatief tot opheffing* nemen. Soms voorziet de wetgeving dat bepaalde besturen of derden-belanghebbenden om een opheffing kunnen verzoeken.
- In de huidige wetgevingspraktijk is *de opheffingsprocedure* haast steeds summier geregeld. Meestal wordt uitdrukkelijk gewag gemaakt van het recht van de betrokkene om gehoord te worden vooraleer de maatregel wordt genomen. Soms moet technisch advies worden ingewonnen. Soms moeten de voorgenomen maatregel en haar motieven voorafgaandelijk worden meegedeeld aan de betrokkene, die dan een bepaalde termijn de kans krijgt zijn standpunt kenbaar te maken. Soms is voorzien in een beroepsmogelijkheid hogerop in de bestuurskolom.
- De bevoegdheid tot het nemen van een opheffingsmaatregel is haast steeds een *discretionaire bevoegdheid* : de overheid *kan* de maatregel nemen, maar moet dit niet doen. Opvallend is dat de wetgeving omzeggens nooit voorziet in beslissingscriteria. De belangenafweging die dient te gebeuren om al dan niet tot opheffing over te gaan, wordt niet gepreciseerd.
- In de wetgeving wordt niet bepaald wat de minimum-inhoud moet zijn van een opheffingsbesluit. Wat wel duidelijk is, is dat de maatregel moet worden gemotiveerd. De motivering moet inzicht geven in het waarom van de beslissing. In dit opzicht is een overzicht van de te maken keuzes relevant.
Basisopties zijn niet enkel deze de machtiging op te heffen of niet op te heffen maar ook deze tussen een opheffing en een schorsing. Het is inderdaad zo dat de schorsing en de opheffing in de wetteksten zeer vaak als alternatieven vermeld staan ter sanctionering voor de hogerop beschreven situaties. O.i. behoort de motivering daarom ook een inzicht te geven in het waarom van de keuze tussen deze beide alternatieven.
Een verdere keuze is de keuze tussen een gedeeltelijke of een volledige opheffing van de machtiging. Vaak zijn beide mogelijkheden uitdrukkelijk in de wetgeving voorzien. Aangenomen kan worden dat deze keuze ook bestaat wanneer zij niet uitdrukkelijk is voorzien. Ook op dit punt is motivering dus nodig.

Een laatste punt dat een regeling kan behoeven, betreft het tijdstip waarop de opheffingsmaatregel in werking treedt. Soms regelt de wetgeving dit punt, soms is bepaald dat het moet worden geregeld in het opheffingsbesluit. Meestal heeft de wetgever ter zake niets voorzien. Bij regeling van het tijdstip van inwerkingtreding in het opheffingsbesluit, is motivering van de gemaakte keuze aangewezen.

- *De uitvoering van de opheffingsmaatregel* behoeft logischerwijze de aandacht van de wetgever. Een opheffing impliceert de stopzetting van de gemachtigde activiteit. Het is denkbaar dat een dergelijke stopzetting niet goedschiks wordt uitgevoerd, of relatief complex is. Het is opvallend dat de wetgever dit aspect weinig aandacht schenkt. Meestal wordt enkel voorzien in een kennisgeving van de opheffingsbeslissing aan de betrokkene. Voor wat betreft erkenningen wordt ook vaak verplicht tot publicatie van de opheffingsmaatregel in het Staatsblad, zodat derden die beroep doen op de diensten van de voormalige erkenninghouder weet kunnen hebben van de maatregel. Soms wordt bepaald dat, bij onwil van de betrokkene, een ambtshalve uitvoering van de stopzetting door het bestuur mogelijk is. De realiteitszin van een dergelijke voorziening is dubieus. Hoe vaak zou stopzetting voldoende eenvoudig zijn opdat een outsider het zou aankunnen?

79. In de bestaande wetgevingspraktijk is de opheffing- politimaatregel onvoldoende goed uitgewerkt. Dit tast de huidige beleidswaarde van het instrument aan. De specifieke beleidswaarde die het instrument kan toekomen wanneer het degelijk is uitgewerkt, is o.i. de volgende. Opheffing dient te worden opgelegd in die gevallen waarin het bestuur een herstel van het evenwicht tussen algemeen belang en individueel belang niet mogelijk en aangewezen acht. In deze hopeloze gevallen realiseert de opheffing een beveiliging van de toekomst. In de andere gevallen kan een schorsings-maatregel volstaan.

2. Beschrijving in het licht van de case-study

80. De enige machtiging die deel uitmaakt van het beperkte wetgevingsscenario is de vergunning. Daarom ontwerpen we een opheffingsbevoegdheid die in het bijzonder geschikt is voor de opheffing van vergunningen. We vullen hierbij de lacunes aan die in de huidige wetgevingspraktijk bestaan.
- De bevoegde overheid is de overheid met bevoegdheid voor het verlenen van de vergunning. We kiezen meer bepaald voor de overheid die in eerste aanleg bevoegd is voor vergunningverlening, ongeacht de betrokken vergunning in eerste aanleg of in beroep werd verleend.
 - We kiezen voor een mogelijkheid tot opheffing wanneer exploitatievoorwaarden zijn geschonden. In de bevoegdheidsomschrijving worden opheffing en schorsing als sanctie-alternatieven vermeld.
De bevoegde overheid kan ambtshalve optreden of op gemotiveerd verzoek van de besturen die de vergunningsaanvraag hebben geadviseerd, de milieu-inspectie of derden-belanghebbenden.

- We kiezen voor een procedure met een eerste aanleg en een beroepsaanleg. Er is een verplichting tot technisch advies in de gevallen waar de procedure is ingeleid op initiatief van derden-belanghebbenden. Zowel in eerste aanleg als in beroep wordt de vergunninghouder op de hoogte gebracht van de voorgenomen maatregel en de onderliggende motieven, en krijgt hij een termijn om ter zake zijn standpunt kenbaar te maken. Bij deze gelegenheid moet hij tevens standpunt innemen omtrent de termijn die vereist is voor stopzetting zodat het tijdstip voor inwerking-treding van de opheffing oordeelkundig kan worden bepaald. In eerste aanleg moet hij tevens een stopzettingsplan uitwerken en meedelen aan de bevoegde overheid. De beroepsmogelijkheid staat enkel open voor de vergunninghouder en de eventuele aanvrager van de opheffing. Het beroep heeft schorsende werking. Om een dilatoir gebruik van de beroepsprocedure tegen te gaan, kan beroep enkel worden ingesteld door een vergunninghouder die een voldoende stopzettingsplan heeft ingediend.
- De beslissing identificeert de betrokken vergunning en eventuele veranderings-vergunningen. Zij maakt kenbaar welke exploitatievoorwaarden geschonden werden. Zij vermeldt hoe en wanneer deze schendingen gebeurden en werden vast-gesteld. Zij motiveert waarom voor een opheffing en niet voor een schorsing werd gekozen. Zij kiest tussen een volledige en een gedeeltelijke opheffing. In het laatste geval identificeert zij duidelijk de grenzen van de opheffing. Ook deze keuze wordt gemotiveerd. Voorts worden het tijdstip voor inwerking-treding van de opheffing en dus de termijn voor stopzetting bepaald en gemotiveerd. Het stopzettingsplan wordt toegevoegd aan de beslissing. In de gevallen waar zulks aangewezen lijkt, wordt een dwangsom bepaald als stok achter de deur voor correcte en tijdige stopzetting. Er wordt vermeld dat een eventuele ambtshalve uitvoering gebeurt op risico van de vergunninghouder. Ook wordt vermeld of zij op zijn kosten dan wel op overheidskosten zou gebeuren.
- De opheffing wordt betekend aan de vergunninghouder. Eens de beslissing is betekend, moet de exploitatie door de vergunninghouder worden stopgezet conform het stilleggingsplan en in de hiertoe bepaalde termijn voor de inwerking-treding van de opheffing. Desgevallend wordt de dwangsom verbeurd en geïnd. Pas in laatste orde, bij ontbreken van enig ander alternatief, gebeurt ambtshalve uitvoering door het bestuur, op risico van de vergunninghouder. De ambtshalve uitvoering gebeurt in principe op kosten van de vergunninghouder. Uitzonderlijk draagt de overheid de kosten zelf.

E. De schorsing

1.Omschrijving en beleidswaarde

81. De schorsing is een bestuurlijke sanctie die het bestaan vooronderstelt van een begunstigende bestuursbeschikking. Zij strekt ertoe tijdelijk uitwerking te

ontzeggen aan deze beschikking. Daarom heet ook zij een «rechtontnemende» sanctie te zijn. Toepassingsmogelijkheden in het milieurecht betreffen vergunningen, erkenningen, productgoedkeuringen, ecolabels, projectgoedkeuringen en subsidiebesluiten. T.a.v. de verschillende machtigingen betekent een schorsing dat de houder van de vergunning, de erkenning, de productgoedkeuring, de machtiging tot gebruik van een ecolabel of de projectgoedkeuring, *tijdelijk* het recht wordt ontzegd om datgene te doen waartoe de machtiging strekt. Hij moet m.a.w. de activiteit in kwestie *voor een bepaalde periode staken*.

Tabel 32 : toepassingsmogelijkheden inzake normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Schorsing</u>
1. bedrijfsnorm	
2. commercialisatienorm *	
3. ecolabelstelsel	+
4. emissiebelastingstelsel *	
5. emissienorm	
6. immissienorm	
7. gebruiksnorm *	
8. inplantingsnorm	
9. installatienorm	
10. in- en uitvoernorm */**	
11. machtigende meldingsplicht	
12. milieukwaliteitsnorm	
13. milieusubsidiestelsel	+
14. norm betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen *	
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	
18. productbelastingstelsel *	
19. productgoedkeuringsstelsel *	+
20. projectgoedkeuringsstelsel	+
21. terugnameplicht **	
22. veiligheidsafstand	
23. veiligheids- en noodplicht	
24. verkoop- en leveringsnorm */**	
25. vergunningsstelsel	+
26. vervoernorm */**	
27. vervuilingsverbod	
28. verwijderings- en saneringsplicht	
29. zorgplicht	

Tabel 31 : toepassingsmogelijkheden inzake toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Schorsing</u>
1. Documentatieplicht	
2. Dossierbelasting	
3. Erkenningsstelsel	+
4. Kennisgevingsplicht	
5. Keurings- en nazichtsplicht	
6. Sommige ontwerp- en bouwnormen	
7. Toezichtsplicht	
8. Waarborgplicht	

82. De schorsing kan worden uitgewerkt als een straf of als een politimaatregel. Wij beperken de verdere analyse tot de schorsing – politimaatregel. Ook bespreken we enkel de schorsing van machtigingsbesluiten, met weglating van de schorsing van subsidiebesluiten. In de onderzochte wetgeving bestaan vele tientallen toepassingen van de schorsing van een machtiging.

- Zoals de bevoegdheid tot opheffing van een machtiging komt *de bevoegdheid tot schorsing van een machtiging* in regel de overheid toe die bevoegd is om de machtiging in kwestie te verlenen. De bevoegdheid is in regel bepaald in tandem met een opheffingsbevoegdheid : schorsing en opheffing zijn bepaald als alternatieven om identieke rechtsinbreuken te sanctioneren.
- *Dé klassieke bevoegdheidsvoorwaarde* voor schorsing is een verbreking van het evenwicht tussen het algemeen belang en het individuele belang van de aanvrager dat in de verleende machtiging is vastgelegd. In regel vergt dit concreet een schending van de machtigingsvoorwaarden. In dit alles verschilt de schorsing niet van de opheffing.
Gebruikelijk neemt de bevoegde overheid ambtshalve het initiatief tot een schorsing. Soms voorziet de wetgeving dat bepaalde besturen of derden-belanghebbers om een opheffing kunnen verzoeken.
- In de onderzochte wetgevingspraktijk is *de schorsingsprocedure* haast steeds summier geregeld. Voor zover ter zake iets is bepaald, gaat het in regel om een bepaling die oplegt de betrokken machtiginghouder te horen.
- De bevoegdheid tot het nemen van een schorsingsmaatregel is in regel *een discretionaire bevoegdheid*. De wetgeving voorziet echter zo goed als nooit in beslissingscriteria. De belangenafweging die dient te gebeuren wordt niet gepreciseerd. In dit alles verschilt de desbetreffende wetgevingspraktijk niet van deze inzake de opheffing.

- *De inhoud van het schorsingsbesluit* is niet gepreciseerd. Wat wel zeker is, is dat de maatregel moet worden gemotiveerd. De motivering van een schorsingsbesluit moet o.i. inzicht geven in het waarom van : de keuze voor een rechtontnemende sanctie, en meer bepaald een schorsing en niet een opheffing ; de keuze tussen een volledige en een gedeeltelijke schorsing ; de keuze van het tijdstip waarop de schorsing in werking treedt. Hierin is onze analyse gelijklopend met de analyse van een opheffingsbesluit. Anders dan het geval is voor een opheffingsbesluit moet het schorsingsbesluit ook bepalen wanneer de schorsing ten einde zal zijn en waarom dat tijdstip is gekozen. De maatregel is immers uit zijn aard tijdelijk. Het treft dat ook dit punt amper aan bod komt in de wetgeving.
- *De uitvoering van de schorsingmaatregel* krijgt ook amper de aandacht van de wetgever. Vermits de schorsing van de machtiging inhoudt dat datgene waartoe de machtiging strekt gedurende bepaalde tijd niet mag gebeuren, moet deze activiteit worden stilgelegd. In principe dient dit te gebeuren voor de schorsing in werking treedt. Er wordt niets voorzien om deze stillegging te begeleiden. Ook is het denkbaar dat de beëindiging van de schorsing praktische schikkingen behoeft en o.m. een minimum aan communicatie tussen bestuur en machtiginghouder. Ook dit punt blijft de wetgeving in regel in het vage.

83. In de bestaande wetgevingspraktijk is ook de schorsing – politiemaatregel onvoldoende uitgewerkt. De beleidswaarde van het instrument is niet duidelijk uitgekristalliseerd. Het instrument kan niet optimaal worden ingezet.

De specifieke beleidswaarde van het instrument is o.i. de volgende. Een schorsingsbevoegdheid functioneert best in tandem met een opheffingsbevoegdheid. Schorsing is de aangewezen sanctie in de gevallen waar het bevoegde bestuur een herstel van het evenwicht tussen het algemeen belang en het individuele belang mogelijk en toelaatbaar acht. De schorsingstermijn is dan een termijn waarin het nodige gebeurt voor een teruggkeer naar de legaliteit. Het verrichten van de nodige stappen is voor het volle pond de verantwoordelijkheid van de machtiginghouder ; er kan geen sprake zijn van een ambtshalve uitvoering door het bestuur. In dit perspectief is ook een dwangsom een uitvoeringsinstrument dat ter zake niet functioneel is.

2.Beschrijving in het licht van de case-study

84. Omdat de enige machtiging die deel uitmaakt van het beperkte wetgevingsscenario een vergunning is, ontwerpen we een schorsingsbevoegdheid die in het bijzonder geschikt is voor de schorsing van vergunningen. We vullen hierbij de lacunes aan die in de huidige wetgevingspraktijk bestaan.

- Voor wat betreft *de bevoegde overheid*, maken we dezelfde keuze als voor de opheffingsbevoegdheid.

- In de bevoegdheidsomschrijving worden schorsing en opheffing als alternatieven vermeld. De materiële en formele *bevoegdheidsvoorwaarden* zijn dezelfde als bij opheffing.
- De *procedure* is dezelfde als voor een opheffing. Wel moet de vergunninghouder zich niet enkel uitspreken over het tijdstip van inwerkingtreding van de schorsing maar ook over de duurtijd van de sanctie. Dit vergt dat hij zich een mening vormt over de tijd vereist voor de maatregelen die een terugkeer naar de legaliteit bewerkstelligen.
- De beslissing identificeert de betrokken vergunning en eventuele veranderingsvergunningen. Zij maakt kenbaar welke exploitatievoorwaarden werden geschonden. Zij vermeldt hoe en wanneer deze schendingen gebeurden en werden vastgesteld. Zij motiveert waarom voor een schorsing en niet voor een opheffing werd gekozen. Zij kiest tussen een volledige en een gedeeltelijke schorsing. In het laatste geval identificeert zij duidelijk het voorwerp van de schorsing. Ook deze keuze wordt gemotiveerd. De duurtijd van de schorsing wordt omschreven en gemotiveerd. Desgevallend wordt de verplichting opgelegd tot het uitwerken van een regularisatieproject. Voorts wordt de termijn voor inwerkingtreding van de schorsing bepaald en gemotiveerd. Het stopzettingsplan wordt toegevoegd aan de beslissing.
- De schorsing wordt betekend aan de vergunninghouder. Eens de beslissing is betekend, moet de exploitatie door de vergunninghouder worden stopgezet conform het stilleggingsplan en de hiertoe bepaalde termijn voor de inwerkingtreding van de schorsing. Wanneer hij van mening is dat de regularisatie is doorgevoerd, verwittigt de vergunninghouder het bestuur. Wanneer het bestuur vaststelt dat de terugkeer naar de legaliteit een feit is, wordt de schorsing beëindigd. Desgevallend kan de bevoegde overheid de schorsingstermijn verlengen. De verlengingsmogelijkheid is éénmalig.

F. Het stakingsbevel

1.Omschrijving en beleidswaarde

85. Het stakingsbevel is een bestuurlijke sanctie die onmiddellijk ingrijpt in de probleemsituatie die door een normschending is tot stand gekomen. Daarom heet deze sanctie een situationele sanctie te zijn. Het bestuur beveelt ogenblikkelijk of in korte termijn datgene te staken wat in strijd is met een of meer bepaalde normen.

Zo kan worden bevolen :

- het gebruik te staken van een ecolabel dat niet werd toegekend voor het product in kwestie ;
- de exploitatie te staken van een ingedeelde inrichting die niet is vergund ;

- de exploitatie te staken van een vergunde inrichting die de emissienormen niet eerbiedigt;
- het gebruik te staken van een toestel dat niet conform de wetgeving kan werken ;
- de bouw te staken van installaties in strijd met geldende veiligheidsafstanden.

Tabel 32 : toepassingsmogelijkheden inzake normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Stakingsbevel</u>
1. bedrijfsnorm	+
2. commercialisatienorm *	+
3. ecolabelstelsel	+
4. emissiebelastingstelsel *	
5. emissienorm	+
6. immissienorm	
7. gebruiksnorm *	+
8. inplantingsnorm	
9. installatienorm	
10. in- en uitvoernorm */**	+
11. machtigende meldingsplicht	+
12. milieukwaliteitsnorm	
13. milieusubsidiestelsel	
14. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	+
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en ander technische kenmerken van verpakkingen *	+
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	+
18. productbelastingstelsel *	
19. productgoedkeuringsstelsel *	+
20. projectgoedkeuringsstelsel	+
21. terugnameplicht **	
22. veiligheidsafstand	+
23. veiligheids- en noodplicht	
24. verkoop- en leveringsnorm */**	+
25. vergunningsstelsel	+
26. vervoernorm */**	+
27. vervuilingsverbod	+
28. verwijderings- en saneringsplicht	
29. zorgplicht	+

Tabel 31 : toepassingsmogelijkheden inzake toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Stakingsbevel</u>
1. Documentatieplicht	
2. Dossierbelasting	
3. Erkenningsstelsel	+
4. Kennisgevingsplicht	
5. Keurings- en nazichtsplicht	+
6. Sommige ontwerp- en bouwnormen	+
7. Toezichtsplicht	
8. Waarborgplicht	

86. In de onderzochte wetgevingspraktijk komt de bevoegdheid tot het geven van een stakingsbevel beduidend minder voor dan de schorsings- en de opheffingsbevoegdheid. De toepassingen die ervan zijn gemaakt, betreffen voornamelijk de schending van machtigingsplichten, de schending van machtigingsvoorwaarden, en het gebruik van toestellen en inrichtingen die wegens de wijze waarop zij zijn gemaakt niet conform de wet kunnen werken. In dit laatste geval neemt het stakingsbevel de vorm aan van een gebruiksverbod. Een enkel keer betreft het stakingsbevel de schending van een keuringsplicht ; de betrokken installatie, die niet werd gekeurd, moet worden stilgelegd. De mogelijkheden die de sanctie biedt, zijn dus duidelijk onderbenut.

De bevoegdheid tot het geven van een stakingsbevel is regel toegekend aan toezichthoudende ambtenaren. Wanneer een politieke overheid bevoegd is, b.v. de burgemeester in het geval van een onvergunde ingedeelde inrichting, is het zo dat zij enkel op initiatief van toezichthoudende ambtenaren de maatregel kan (en moet) nemen.

De procedure is in regel in de wetteksten uitgewerkt, zij het soms erg summier. Opvallend is dat het zwaartepunt ervan haast steeds na het eigenlijke bevel ligt. Hierbij is het meestal zo dat het bevel mondeling kan worden gegeven en dan schriftelijke bevestiging behoeft binnen een bepaalde termijn, de betrokkene gehoord. Wordt het bevel niet tijdig bevestigd, vervalt het. Meestal staat voor de sanctie-adressaat tegen de sanctie beroep open hogerop in de bestuurskolom. Het beroep is niet schorsend. Ook wordt in regel voorzien in een betekening van de maatregel.

De bevoegdheid tot het geven van een stakingsbevel is in regel een discretionaire bevoegdheid.

Omtrent de inhoud van het bevel wordt weinig of niets bepaald.

Ook de uitvoering ervan krijgt amper aandacht. De essentie van een bevel is dat degene tot wie het is gericht het moet uitvoeren. Het is denkbaar dat de sanctie-adressaar er niet goedschiks gevolg aan wil geven. De onderzochte teksten

voorzien echter niet in een mechanisme dat het mogelijk maakt tot uitvoering te dwingen.

87. De beleidswaarde van het stakingsbevel ligt duidelijk op het vlak van de normschendingen die een impact hebben op mens en leefmilieu. De sanctie strekt ertoe deze inwerking onmiddellijk of in korte termijn stop te zetten. Hiermee realiseert zij in essentie een beveiliging van de toekomst.

2.Beschrijving in het licht van de casestudy

88. Voor wat betreft het beperkte wetgevingsscenario dat in de modelbouw aan bod komt, kan het stakingsbevel van nut zijn bij schending van de navolgende normen : de emissienorm, de technologienorm, de machtigende meldingsplicht, de vergunningsplicht en de keurings- of nazichtsplicht. Het stopzetten van onwettige emissies impliceert het verminderen of het stilleggen van de werking van installaties die de emissies veroorzaken. Het stopzetten van een bouwwerk dat niet rechtsconform wordt opgericht, is eenvoudiger te realiseren. Het stopzetten van een onvergunde inrichting kan een vrij grootschalige en complexe aangelegenheid zijn. Het staken van de exploitatie van een inrichting die niet werd gemeld, zal allicht eenvoudiger zijn omdat de schaal van de betrokken inrichtingen kleiner en minder complex is. Het staken van het gebruik van toestellen en installaties die niet werden gekeurd of nagezien, is allicht een eerder kleinschalige klus en is in die zin relatief eenvoudig.

We kiezen voor een stakingsbevel dat zich als volgt voordoet.

- De bevoegdheid tot het geven van een stakingsbevel behoort toe aan de toezichtsambtenaren.
- Het bevel wordt mondeling of schriftelijk gegeven. Wanneer het mondeling is gegeven behoort het een schriftelijke bevestiging te krijgen binnen afzienbare tijd. Het bevel wordt schriftelijk genomen of bevestigd nadat de betrokkene de kans heeft gehad zijn standpunt mee te delen. Beroep hogerop in de bestuurskolom staat open voor de sanctie-adressaat. Het beroep is niet schorsend.
- De bevoegdheid is een discretionaire bevoegdheid. Ieder stakingsbevel preciseert welke activiteit moet worden stopgezet en bepaalt de termijn voor stopzetting. Het schriftelijke bevel en de bevestiging van het mondelinge bevel vermelden welke norm werd geschonden, en hoe en wanneer dit werd vastgesteld. Het besluit kan voorzien in een dwangsom. Het motiveert de keuze voor een stakingsbevel, de stakingstermijn en de eventuele dwangsom.
- Om de uitvoerbaarheid van een stakingsbevel te waarborgen, wordt voorzien in de mogelijkheid tot toevoeging van een dwangsom.

G. Het regularisatiebevel

1.Omschrijving en beleidswaarde

89. Het regularisatiebevel is een bestuurlijke sanctie die rechtstreeks ingrijpt in de probleemsituatie die door een normschending is tot stand gekomen. Daarom heet deze sanctie een situationele sanctie te zijn. Het bestuur beveelt de overtreder het nodige te doen om een einde te stellen aan *de inbreuk en*, desgevallend en in de mate van het mogelijke, *de gevolgen ervan* in te perken of ongedaan te maken. Dit bevel bestaat uit een concrete opdracht, uit te voeren binnen een bepaalde termijn. De inhoud van de opdracht wordt bepaald door de wettelijke verplichting die geschonden is en kan het kader van deze verplichting niet te buiten gaan.

Een regularisatiebevel kan worden geflankeerd door een dwangsom en de verplichting tot het opstellen van een regularisatieplan.

- De dwangsom is een « stok achter de deur » die aan het bevel kan worden toegevoegd. Wanneer aan het bevel een dwangsom is toegevoegd, schept dit een voorwaardelijke verplichting tot het betalen van een bepaald bedrag. De verplichting tot betalen wordt van rechtswege van kracht wanneer het regularisatiebevel niet binnen de bepaalde termijn is nageleefd. Al naargelang van de overtreiding en de concrete opdracht die dienvolgens werd opgelegd, kan de verplichting tot betalen op verschillende wijze gemoduleerd zijn : eenmalig, dan wel per tijdseenheid (b.v. per dag overschrijding van de termijn om een einde te stellen aan de overtreiding) of per herhaling van de overtreiding (b.v. per vastgestelde schending van de lozingsnorm) Wanneer de dwangsom bij herhaling kan worden verbeurd, moet het bestuur dat de dwangsom oplegt een maximum-plafond bepalen waarboven geen dwangsom meer kan worden verbeurd.
- Het regularisatieplan is een technisch hulpinstrument. Een dergelijk plan bevat een beschrijving van de oorzaken die aan de basis liggen van de inbreuk, van de middelen waarmee de inbreuk voor de toekomst kan worden voorkomen, de concrete maatregelen die de overtreder zal nemen en die de terugkeer naar een rechtsconforme situatie verzekeren, en het tijdspad waarbinnen deze maatregelen zullen worden genomen. Het regularisatieplan is bij uitstek geschikt wanneer de overtreiding verband houdt met het gebruik van onaangepaste of onwettige producten, installaties of processen.

De wetgever die wenst te voorzien in de mogelijkheid tot het geven van een regularisatiebevel, moet de navolgende punten regelen.

(1) Voor wat betreft de bevoegdheid tot het geven van een regularisatiebevel als dusdanig :

- *Bevoegdheidsomschrijving.* De bevoegdheidsomschrijving moet de voorwaarden bepalen waaronder de sanctiebevoegdheid bestaat. Een essentieel kenmerk van het regularisatiebevel is dat de overtreder tijd gegeven wordt om zich in orde te stellen. Dit impliceert dat de sanctie niet geschikt is voor overtredingen die, gezien de milieuschade die zij veroorzaken, een onmiddellijke oplossing behoeven. Het

verdient aanbeveling om dit element in de bevoegdheidsomschrijving te verwerken.

- *Bevoegde overheid.* De keuze van de bevoegde overheid moet functioneel gepast zijn. Zo moet o.m. rekening worden gehouden met het gegeven dat de uitvoering van de regularisatieopdracht follow-up kan behoeven door technisch onderlegde personen.
- *Procedure.* De procedure moet de kwaliteit van het bevelbesluit waarborgen. Aan de overtreder moet zij de vereiste en gepaste rechtswaarborgen bieden, o.m. een recht om te worden gehoord. Het is voorts aangewezen te voorzien in een beroepsmogelijkheid hogerop in de bestuurskolom. Dit beroep moet worden ingericht, met o.m. bepaling van de bevoegde overheid en van de beroepstermijn.
- *De inhoud van het besluit.* Het besluit moet minstens vaststellen welke voorschriften werden overtreden en hoe, welke de regularisatieopdracht is die dienvolgens wordt opgelegd, en binnen welke termijn deze opdracht dient uitgevoerd te worden. De vaststelling van de overtreding moet concreet en nauwkeurig zijn. De opdracht die gegeven wordt, moet eveneens concreet zijn en mag de perken van de verplichtingen die voortvloeien uit het geschonden voorschrift niet te buiten gaan. De uitvoeringstermijn moet met zorg worden bepaald, zodat hij noch te kort noch te lang is. Wellicht moet de wetgever zelf een maximumtermijn bepalen, die meteen richtinggevend is voor het gebruik van het sanctie-instrument.
- *Bekendmaking van het besluit.* Het besluit kan pas van kracht worden na bekendmaking aan de overtreder. Gezien de strekking ervan, gebeurt bekendmaking best door een aangetekende zending of door afgifte tegen ontvangstbewijs.
- *Opvolging.* Eens het besluit van kracht is geworden, moet de overtreder er in beginsel uitvoering aan geven. Wellicht is het aangewezen te voorzien in de mogelijkheid tot een bestuurlijke opvolging van de uitvoering.
- *Ambtshalve opheffing.* Eens de opdracht is uitgevoerd, heeft het regularisatiebevel geen reden van bestaan meer. Een mechanisme moet worden voorzien om het besluit waarin het bevel vervat is te doen verdwijnen. Een ambtshalve opheffing vormt hiertoe het geëigende instrument. De ambtshalve opheffing kan ook nuttig zijn voor de situaties waarin zich onverwachts een onmogelijkheid voordoet tot uitvoering van het gegeven bevel.

(2) Voor wat betreft de toevoeging van een dwangsom.

- *Automatisch opleggen of niet.* De eerste keuze die de wetgever moet maken, is of aan ieder regularisatiebevel een dwangsom moet worden toegevoegd dan wel of de toevoeging ervan een mogelijkheid is waarover het bevoegde bestuur per geval beslist. Indien voor de laatste mogelijkheid wordt gekozen, moet wellicht worden bepaald dat de dwangsom in het regularisatiebesluit moet worden vastgesteld. De keuze *pro* dwangsom beantwoordt dan redelijkerwijze aan een bepaalde noodwendigheid, en het lijkt aangewezen de bevoegde besturen te verplichten tot een onmiddellijke zorgvuldige beoordeling van elk dossier.
- *Bevoegdheidsomschrijving.* Het opleggen van een dwangsom vereist dat de overtreder gekend is. In de bevoegdheidsomschrijving moet dit gegeven blijken.
- *Invorderingsprocedure.* Er moet worden bepaald hoe een dwangsom wordt geïnd. Dit impliceert o.m. een zorgvuldige vaststelling van het feit of de feiten die van rechtswege leiden tot de verbeurte van de dwangsom. Wellicht moet dienaangaande ook worden voorzien in een administratief beroep hogerop in de bestuurskolom. Tenslotte moet er duidelijkheid zijn omtrent de wijze waarop de betaling

georganiseerd is. Hierbij kan wellicht deels worden teruggevallen op gemeenrechtelijke mechanismen, o.m. voor wat betreft het verzet tegen een eventueel dwangbevel.

- *Verjaringstermijn*. De rechtszekerheid ter wille, moeten er grenzen zijn aan de termijn gedurende dewelke een verbeurde dwangsom kan worden ingevorderd. De lengte van deze verjaringstermijn is van belang voor het bestuurlijke handhavingsbeleid. Wanneer deze termijn relatief kort is, wordt het bestuur verplicht tot het voeren van een alert beleid.
- *Bestemming van de opbrengsten*. Het is aangewezen te overdenken wat de bestemming moet zijn van geïnde dwangsommen. Ook hier pleit een bepaalde literatuur voor toewijzing van de gelden aan de besturen die de last en het risico van invordering hebben moeten dragen.

(3) Voor wat betreft het regularisatieplan :

- *Het verband met het regularisatiebevel*. Zoals inzake de dwangsom, moet ook inzake het regularisatieplan best worden bepaald hoe de verplichting tot het opstellen van een dergelijk plan zich verhoudt t.a.v. het regularisatiebesluit. Wellicht moet het opstellen van een dergelijk plan worden voorzien als een mogelijkheid die enkel wordt benut wanneer de kentrekken van het voorliggende dossier zulks aangewezen maken.
- *Het opstellen en goedkeuren van het plan*. De overtreder moet, vooraleer hij met de regularisatiewerken begint, zekerheid hebben omtrent het feit of zijn voornemens tegemoet komen aan de gestelde eisen. Er moet bijgevolg worden voorzien in een scenario voor het goedkeuren van een plan.
- *Het uitvoeren van het plan*. Ook voor wat de uitvoering van een goedgekeurd plan betreft, wordt wellicht best voorzien in een of andere vorm van bestuurlijke opvolging.

Het regularisatiebevel, al dan niet in combinatie met een dwangsom en een regularisatieplan, is een sanctie die toepassing kan vinden ter handhaving van de meeste normstellings- en toepassingsinstrumenten. Voor zover het de schending van een machtigingsplicht betreft, moet het zich toespitsen op het stopzetten van datgene wat zonder machtiging verboden is. Het bevel kan niet verplichten tot het indienen van een aanvraag tot machtiging ; het indienen van een dergelijke aanvraag is immers een stap waarover de rechtsonderhorige beslist en waartoe de overheid niet kan verplichten. Voor zover het bevel de naleving van belastingsplichten betreft, moet met ooreelkundigheid worden nagegaan voor welk onderdeel van het regelstelsel het wordt benut.

Tabel 32 : toepassingsmogelijkheden inzake normstellingsinstrumenten

<u>Normstellingsinstrument</u>	<u>Regularisatiebevel</u>
1. bedrijfsnorm	+
2. commercialisatienorm *	+
3. ecolabelstelsel	+

4. emissiebelastingstelsel *	(+)
5. emissienorm	+
6. immissienorm	+
7. gebruiksnorm *	+
8. inplantingsnorm	+
9. installatienorm	+
10. in- en uitvoernorm */**	+
11. machtigende meldingsplicht	+
12. milieukwaliteitsnorm	
13. milieusubsidiestelsel	+
14. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten *	+
15. normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen *	+
16. objectieve aansprakelijkheden	
17. ontwerp- en bouwnorm	+
18. productbelastingstelsel *	(+)
19. productgoedkeuringsstelsel *	+
20. projectgoedkeuringsstelsel	+
21. terugnameplicht **	+
22. veiligheidsafstand	+
23. veiligheids- en noodplicht	+
24. verkoop- en leveringsnorm */**	+
25. vergunningsstelsel	+
26. vervoernorm */**	+
27. vervuilingsverbod	+
28. verwijderings- en saneringsplicht	+
29. zorgplicht	+

Tabel 31 : toepassingsmogelijkheden inzake toepassingsinstrumenten

<u>Toepassingsinstrument</u>	<u>Regularisatiebevel</u>
1. Documentatieplicht	+
2. Dossierbelasting	
3. Erkenningsstelsel	+
4. Kennisgevingsplicht	+
5. Keurings- en nazichtsplichten	+
6. Sommige ontwerp- en bouwnormen	+
7. Toezichtplicht	(+)
8. Waarborgplicht	

90. Als sanctie behoeft het regularisatiebevel een uitwerking op het niveau van een wet of decreet. Het is evenwel niet mogelijk alle aspecten op dit niveau te regelen. Er moet ook worden gewerkt met uitvoeringsbesluiten. We denken hierbij o.m. aan sommige procedure-aspecten.
91. Het regularisatiebevel is een sanctie die bijzonder bruikbaar is in alle gevallen waar het milieubelang geen ogenblikkelijk ingrijpen behoeft en waar de overtreder gekend is en het in zijn macht heeft om een einde te stellen aan de overtreding. Het bevel legt de verantwoordelijkheid en het financiële risico bij de overtreder. Er stelt zich geen prefinancieringsprobleem. Het regularisatiebevel is bijzonder geschikt voor overtredingen waar een oplossing het installeren van technische voorzieningen impliceert. Het is immers niet duidelijk welke sanctie in deze gevallen een alternatief kan bieden. Zo m.n. is het voor het bestuur geen sinecure om zelf in de onderneming in te grijpen en een technische voorziening te laten installeren.

2. Beschrijving in het licht van de case-study

92. Omdat dit onderzoek beperkt is tot sancties, met uitsluiting van sanctie-uitvoeringsinstrumenten, bekijken we voorts enkel het regularisatiebevel als dusdanig. De wettelijke regeling van de sanctie is uitgewerkt zoals hogerop werd aanbevolen. De procedure omvat een beroepsmogelijkheid hogerop in de bestuurskolom.

V. De kostenfactoren per instrument : overzichtstabellen

A. De kostenfactoren ingevolge de rechtscontext

93. Zoals eerder werd opgemerkt, is de hier gehanteerde aanpak niet geschikt voor één van de kostenfactoren, m.n. de eventuele onbeschikbaarheid van het instrument. Voor deze kostenfactor volgt er hierna dan ook geen kostenrooster.

1. De waarborgen voor burgerlijke rechten (« WBR »)

WBR	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	=	=	+	+	0	0	=	=	0	0
4. Emissiebelasting	=	=	+	+	0	0	=	=	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.3. Transactievoorstel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	=	=	+	+	0	0	=	=	0	0
2.2. Opheffing	=	=	+	+	0	0	=	=	0	0
3.1. Stakingsbevel	=	=	+	+	0	0	=	=	0	0
3.2. Regularisatiebevel	=	=	+	+	0	0	=	=	0	0

2. De waarborgen inzake strafvervolgelingen (« WSV »)

WSV	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Emissiebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	0	0	+++	+++ ++	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	+++	+	+++	+++	0	0	0	0	+	0
1.3. Transactievoorstel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1. Stakingsbevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

3. Onzekerheid inzake de bevoegdheidsrechtelijke status van het instrument

Onzekerheid	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Emissiebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	+	=	+	+	=	0	0	0	+	+
1.3. Transactievoorstel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1. Stakingsbevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

4. **Dysfunctionele structuur wegens beperkingen eigen aan de bevoegdheidsverdeling**

Dysfunctionele structuur	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Emissiebelasting	+++	0	0	+++	+	=	+++	0	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	+	=	+	+	=	0	+	0	0	0
1.3. Transactievoorstel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1. Stakingsbevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

5. Structurele vatbaarheid voor schending van het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod

Structurele vatbaarheid	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	+	=	+	+	0	0	=	0	0	0
4. Emissiebelasting	+++	+++ ++	+++	+++	+	=	+++	=	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	+++	+	+++	+++	=	0	0	0	+	+
1.3. Transactievoorstel	+++	+	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	=	=	=	=	0	0	0	0	=	=
2.2. Opheffing	=	=	=	=	0	0	0	0	=	=
3.1. Stakingsbevel	=	=	=	=	0	0	0	0	=	=
3.2. Regularisatiebevel	=	=	=	=	0	0	0	0	=	=

B. De instrument- eigen kostenfactoren

94. We maken geen rooster voor clustering. We berekenen de kosten ingevolge clustering op een andere wijze. Per toepassingsinstrument maken we een aparte reguleringsketen met kostenwaardering. Deze kosten tellen we samen met de kosten van de reguleringsketen van de normstellingsinstrumenten waarmee we een cluster wensen te modelleren.

1. Duurzaamheid

Duurzaamheid	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	+	+	+	+	=	+++	+	+	0	0
2. Machtigende meldingspl.	=	=	=	=	=	+	=	=	0	0
3. Vergunningsplicht	+	+	+	+	=	+	+	+	0	0
4. Emissiebelasting	+	+++ ++	+++	+++	+	+	+	+++	0	0
5. Technolgieenorm	+++	+	+++	+++	+	=	=	+	0	0
1. Documentatieplicht	=	=	=	+	=	=	=	=	0	0
2. Kennisgevingsplicht	=	=	=	=	=	=	=	=	0	0
3. Keurings- / nazichtsplicht	=	=	=	+	=	=	=	=	0	0
1.1. Boete, penaal	+	=	+++	+++ ++	=	=	0	0	=	+
1.2. Boete, bestuurlijk	+	=	+++	+++	=	=	0	0	=	+
1.3. Transactievoorstel	=	=	=	+	=	=	0	0	0	0
2.1. Schorsing	=	=	+++	+++ ++	=	+++	0	0	0	0
2.2. Opheffing	=	=	+++	+++ ++	=	+	0	0	+	+
3.1. Stakingsbevel	=	=	=	+	=	+	0	0	=	=
3.2. Regularisatiebevel	=	=	+++	+++	=	+++	0	0	+	+

2. Technisch gehalte

Technisch gehalte	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	+	0	+++	+++	+	+++ ++	+	=	0	0
2. Machtigende meldingspl.	+	0	=	=	=	=	=	=	0	0
3. Vergunningsplicht	+++	0	+++	+	+	+++	+	=	0	0
4. Emissiebelasting	+++	0	+++	+++	+++	+++ ++	+++	=	0	0
5. Technolgieenorm	+++	0	+	+	=	+	=	=	0	0
1. Documentatieplicht	=	0	=	=	=	+	+	=	0	0
2. Kennisgevingsplicht	=	0	=	=	=	=	=	=	0	0
3. Keurings- / nazichtsplicht	=	0	=	=	=	=	=	=	0	0
1.1. Boete, penaal	+	0	+	+++	=	=	0	0	=	=
1.2. Boete, bestuurlijk	+	0	+	+++	=	=	0	0	=	=
1.3. Transactievoorstel	+	0	=	=	=	=	0	0	0	0
2.1. Schorsing	=	0	+++	+	=	+	0	0	0	0
2.2. Opheffing	=	0	=	=	=	+	0	0	+	=
2.1. Stakingsbevel	=	0	=	=	=	+	0	0	+	=
3.2. Regularisatiebevel	=	0	+++	+	=	+	0	0	+	=

3. Kenbaarheid

Kenbaarheid	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	=	0	=	0	+	+	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	=	0	=	0	=	=	0	0
3. Vergunningsplicht	0	0	+	0	+	0	+	=	0	0
4. Emissiebelasting	0	0	=	0	+	0	+	=	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	+	0	+	0	=	=	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	=	0	=	0	=	=	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	=	0	=	0	=	=	0	0
3. Keurings- / nazichtspflicht	0	0	=	0	=	0	=	=	=	0
1.1. Boete i.o.m. ernst	0	0	=	0	=	0	0	0	=	0
1.2. Boete niet i.o.m. ernst	0	0	=	0	=	0	0	0	=	0
1.3. Transactievoorstel	0	0	=	0	=	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	0	0	=	0	=	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	0	0	=	0	=	0	0	0	=	0
3.1. Stakingsbevel	0	0	=	0	=	0	0	0	=	0
3.2. Regularisatiebevel	0	0	=	0	=	0	0	0	=	0

4. Een procedure als toepassingsvereiste

Procedure = toepassingsvereiste	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	+++ ++	+++	+++	+++	0	=	+	=	0	0
4. Emissiebelasting	+++ ++	+++ ++	+++	+++	0	0	+	=	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	=	=	+	+++ ++	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	+	+++	+	+++	0	0	0	0	0	0
1.3. Transactievoorstel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	+	=	+	+++	0	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	+	=	+	+++ ++	0	0	0	0	0	0
3.1. Stakingsbevel	+	=	+	+	0	0	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	+	=	=	+++	0	0	0	0	0	0

5. Juridische formalisering

Juridische formalisering	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	=	+	=	+	+	0		0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	=	+	=	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	+	+++ ++	+	0	+	0	+	0	0	0
4. Emissiebelasting	=	+++	=	0	0	0	0	0	0	0
5. Technologiennorm	=	+	=	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	=	+	=	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	=	=	=	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtplicht	=	=	=	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	=	=	=	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	+	+++	=	0	0	0	0	0	0	0
1.3. Transactievoorstel	+	+	=	0	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	=	+++	=	0	0	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	=	+++	=	0	0	0	0	0	0	0
3.1. Stakingsbevel	=	=	=	0	0	0	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	=	+++	=	0	0	0	0	0	0	0

6. Het tijdsprofiel van het instrument in de toepassingsfase

Tijdsprofiel bij toepassing	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	+++ ++	0	+++	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	=	0	=	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	0	0	0	+++	0	+++	0	0	0	0
4. Emissiebelasting	0	0	0	+++	0	+++	0	0	0	0
5. Technolienorm	0	0	0	=	0	+	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	+	0	+	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	+	0	=	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtplicht	0	0	0	=	0	=	0	0	0	0
1.1. Boete, penaal	0	0	0	+++	0	=	0	0	0	0
1.2. Boete, bestuurlijk	0	0	0	+	0	=	0	0	0	0
1.3. Transactievoorstel	0	0	0	=	0	=	0	0	0	0
2.1. Schorsing	0	0	0	+	0	+++	0	0	0	0
2.2. Opheffing	0	0	0	+	0	+	0	0	0	0
2.1. Stakingsbevel	0	0	0	=	0	+	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	0	0	0	+	0	+++	0	0	0	0

7. Instrumenten met het bestuur als toepassingspartner

Bestuur toepassingspartner	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	=	=	=	=	+	=	=	0	0	0
3. Vergunningsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Emissiebelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	=	=	=	+	+	=	=	0	0	0
3. Keurings- / nazichtplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete i.o.m. ernst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete niet i.o.m. ernst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.3. Transactievoorstel	+	+	+	+	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.1. Stakingsbevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

8. Flexibiliteit

Flexibiliteit	F1		F2		F3		F4		F5	
	I	R	I	R	I	R	I	R	I	R
1. Emissienorm	0	0	+++	=	0	0	0	0	0	0
2. Machtigende meldingspl.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Vergunningsplicht	0	0	+	+	0	0	0	0	0	0
4. Emissiebelasting	0	0	+++	+	0	0	0	0	0	0
5. Technolgieenorm	0	0	=	=	0	0	0	0	0	0
1. Documentatieplicht	0	0	=	=	0	0	0	0	0	0
2. Kennisgevingsplicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Keurings- / nazichtplicht	0	0	=	=	0	0	0	0	0	0
1.1. Boete i.o.m. ernst	0	0	+++	=	0	0	0	0	0	0
1.2. Boete niet i.o.m. ernst	0	0	+	=	0	0	0	0	0	0
1.3. Transactievoorstel	0	0	=	=	0	0	0	0	0	0
2.1. Schorsing	0	0	+	+	0	0	0	0	0	0
2.2. Opheffing	0	0	=	=	0	0	0	0	0	0
3.1. Stakingsbevel	0	0	=	=	0	0	0	0	0	0
3.2. Regularisatiebevel	0	0	+	+	0	0	0	0	0	0

DEEL III. DE REGULERINGSKETENS

95. In het licht van de gegevens van de instrumentenfiches, willen de volgende normstellingsinstrumenten combineren met de aangegeven toepassingsinstrumenten en sanctie-instrumenten in reguleringsketens :

- De emissiebelasting
 - met meet- en registreerverplichting
 - met aangifte (eenmaal per jaar op vaqste datum)
 - met penale boete
 - met bestuurlijke boete
 - met transactie (beperkt)
- De emissienorme :
 - met meet- en registreerverplichting + kennisgevingsplicht ‘één maal per jaar)
 - zonder meet- en registreerverplichting
 - met penale boete
 - met bestuurlijke boete
 - met transactie (beperkt)
 - met stakingsbevel
 - met regularisatiebevel
- De technologienorm :
 - met keuringsplicht door erkende deskundige
 - + kennisgevingsplicht
 - met penale boete
 - met bestuurlijke boete
 - met transactie
 - met stakingsbevel voor de ontwerp- en bouwvariant
 - met regularisatiebevel
- De vergunningsplicht
 - met kennisgevingsplichten 1, 2 en 3 (zie fiche)
 - + keuringsplicht voor klasse 1
 - met penale boete
 - met bestuurlijke boete
 - met transactie (beperkt)
 - met opheffing
 - met schorsing
 - met stakingsbevel
 - met regularisatiebevel

- De machtigende meldingsplicht :
 - met penale boete
 - met bestuurlijke boete
 - met transactie (beperkt)
 - met stakingsbevel
 - met regularisatiebevel.

-

DEEL IV. UITLEIDEND

96. De belangrijkste taak, na deze instrumentenanalyse en kostenanalyse, betreft het concretiseren van de relatieve kostenwaarderingen. Dit moet o.i. gebeuren op grond van de kostenroosters die ten einde deel II. werden opgesteld.

BIBLIOGRAFIE

- **Barnes, D.W.** (1983), *Statistics as proof. Fundamentals of quantitative evidence*, Boston & Toronto, Little Brown, 438 p.
- **Billiet, C.M.**, De bestuurlijke handhaving van het milieuhygiënerecht. Juridische aspecten (dissertatie), U. Gent, Centrum voor Milieurecht, *in progress*.
- **Billiet, C.M.** (november 1996), Het normstellingsinstrumentarium en de rechtshandhaving, *intern werkdocument dissertatie*, 65 p.
- **Billiet C.M.** (oktober 1997a), De bestuurlijke sancties in de wetgevingspraktijk, *intern werkdocument dissertatie*, 112 p.
- **Billiet, C.M.**, (oktober 1997b), De bestuurlijke sancties in de bestuurspraktijk, *intern werkdocument dissertatie*, 80 p.
- **Billiet, C.M., Moërynck, P. en Sancy, M.** (eds.), (september 1997 – december 1998), Het instrumentarium van de Belgische milieuwetgevers. Omschrijving en historiek, K.U.Leuven, Instituut voor Administratief Recht & Fondation Universitaire Luxembourgeoise, 78 +121 +47 p.
- **Billiet, C.M.**, (1998), De bestuurlijke geldboete in het milieurecht. Bedenkingen bij het voorontwerp van decreet inzake handhaving en veiligheid, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 310 – 333.
- **Billiet, C., Proost, S. en Rousseau, R.**, (mei 1998) De juridische analyse van het milieubeleidsinstrumentarium als input voor een economisch conceptueel model, K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid – Instituut voor Administratief Recht & Faculteit Economische en toegepaste economische wetenschappen, Centrum voor Economische Studieën, *intern werkdocument*, 52 p. + bijlagen.
- **Billiet, C.M.** (1999), Milieuvergunningen: ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak in het Vlaamse gewest, in Paques, M. (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening. Een Europees en intergewestelijk perspectief*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 95 – 134.
- **Billiet, C.M.**, (2000a), Instruments et techniques du droit de l'environnement : l'abécédaire méconnu, *Aménagement – environnement*, Numéro spécial *Regards sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement au tournant du millénaire*, 35 – 43.
- **Billiet, C.M.**, (2000b), Milieurechtshandhaving. De Wet Productnormen, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 450 – 481.

- **Billiet, C.M.**, (januari 2000a), Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium : de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge de bevoegdheidsverdeling Staat – gewesten, K.U.Leuven – Faculteit Rechtsgeleerdheid, Instituut voor Administratief Recht & Centrum voor Economische Studieën, Werkgroep Energie, milieu en transport, *intern werkdocument*, januari 56 p.
- **Billiet, C.M.**, (januari 2000b), Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium : de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod, K.U.Leuven – Faculteit Rechtsgeleerdheid, Instituut voor Administratief Recht & Centrum voor Economische Studieën, Werkgroep Energie, milieu en transport, *intern werkdocument*, 44 p.
- **Billiet, C.M.**, (februari 2000), Normstellingsinstrumentarium en sanctie-instrumentarium : de randvoorwaarden ingevolge de algemene juridische context. Randvoorwaarden ingevolge EVRM en BUPO, K.U.Leuven – Faculteit Rechtsgeleerdheid, Instituut voor Administratief Recht & Centrum voor Economische Studieën, Werkgroep Energie, milieu en transport, *intern werkdocument*, 31 p.
- **Billiet, C.M.** (augustus 2001), De etappes bij het uitwerken van decreten, regeringsbesluiten en ministeriële besluiten (hypothese gewestelijke wetgever), *interne werknota*, 3 p.
- **Brussaard, W., Drupsteen, Th.G., Gilhuis, P.C. & Koeman, N.S.J.**, (1996), *Milieurecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 498 p.
- **Cooter, R. & Ulen, Th.**, (2000), *Law & Economics*, Addison Wesley, 545 p.
- **De Nauw, A.**, (1994), *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys & Breesch, 1994, 111 – 121.
- **Field, B.C.**, (1994), *Environmental Economics. An introduction*, McGraw-Hill International Editions, 482 p.
- **Hendriks, L.E.M.**, De strafrechtelijke boete en de transactie in het milieurecht, in Van Acht, R.J.J. en Uylenburg, R. (eds.), *Financiële instrumenten in het milieurecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1993, 129 – 144.
- **Heyman, J. & Smout, L.**, (2001), *Wetboek afval en water*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen.
- **Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest (ed.)**, (1995), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 1255 p.

- **Jurgens** G.T.J.M. en **Michiels**, F.C.M.A., (1997), *Bestuurlijke boeten in het milieurecht*, Den Haag, Vrom - Publicatiereeks milieubeheer, 141 p.
- **Kohlstadt**, Ch., (1998), *Environmental Economics*, University of California, Santa Barbara, *preliminary draft*.
- **Lavrysen**, L., **Bouckaert**, J., **Crevits**, H. e.a., (1994), *Juridische instrumenten*, in Verbrugghen, A. (ed.), *Leren om te keren, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven, Garant, 653 – 671.
- **Lavrysen**, L., (1995), *Titel Milieuhygiënische normen*, in Interuniversitaire Commissie tot herziening van het milieurecht in het Vlaamse gewest (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 289 - 306
- **Michiels**, F.C.M.A., (1994), *De boete in opmars ?*, Zwolle, Tjeenk Willink, 51 p.
- **Michiels**, F.C.M.A., **Niemeijer**, E. & **Nijenhuis**, C.T., (1994), *Wie is er bang voor de dwangsom ? Een onderzoek naar het functioneren van de bestuurlijke dwangsom in de praktijk van het milieurecht*, Den Haag, VROM - Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, achtergrondstudie, 123 p.
- **Russell**, C. S., **Harrington**, W. & **Vaughan**, W.J., (1986), *Enforcing pollution control laws*, Washington D.C., Resources for the future, 231 p. .
- **Russell**, Cl. S. & **Powell**, Ph. T., (1999), *Practical considerations and comparison of instruments of environmental policy*, in J.C.M.J. Van den Bergh (ed.), *Handbook of environmental and resource economics*, Cheltenham, U.K., Edward Elgar, 307 – 327.
- **Tietenberg**, T., (1992), *Environmental and Natural Resource Economics*, New York, Harper collins Publishers.
- **Turner**, R.K., **Pearce**, D. & **Bateman**, J. (1993), *Setting environmental standards*, in *Environmental Economics. An elementary introduction*, Baltimore, The John Hopkins university Press, 328 p.
- **Van Buuren**, P.J.J., **Jurgens**, G.T.J.m. & **Michiels**, F.C.M.A., (1999), *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer, Tjeenk Willink, 220 p.
- **Verweij**, J.H., (1997), *De bestuurlijke dwangsom*, Deventer, Tjeenk Willink, 342 p.