

Diensten van de Eerste Minister
Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden

•

Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid Gericht op Duurzame Ontwikkeling

•

Hefbomen voor een Beleid Gericht op Duurzame Ontwikkeling

**JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE KEUZE INZAKE
MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN VANUIT
BELGISCH, EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF
(CONTRACT DWTC HL/01/002)**

EINDVERSLAG

Afgesloten op 31 augustus 2001

Prof. Dr. K. Deketelaere
Dr. Geert Van Calster
Jan Vanheule
Kristof De Cock
Gaëtan Verhoosel

•

Instituut voor Milieu- en Energierecht (IMER)
Collegium Falconis
Katholieke Universiteit Leuven

DE JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE KEUZE INZAKE MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN VANUIT BELGISCH, EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

<u>1</u>	<u>Inleiding:</u>	5
<u>2</u>	<u>Doelstellingen en methodologie:</u>	5
<u>3</u>	<u>Taxonomie van milieubeleidsinstrumenten:</u>	6
3.1	<u>Instrumenten van sociale regulering:</u>	6
3.1.1	<u>Instrumenten gericht op informatieoverdracht:</u>	6
3.1.2	<u>Instrumenten die ruimte laten voor zelfregulering:</u>	6
3.1.3	<u>Milieuzorgsystemen:</u>	7
3.2	<u>Instrumenten van planning:</u>	7
3.2.1	<u>Micro- en macroplanning:</u>	7
3.2.2	<u>Bindende en niet-bindende planning:</u>	7
3.2.3	<u>Sectorale en niet-sectorale planning:</u>	7
3.3	<u>Instrumenten van financiële steunverlening:</u>	8
3.3.1	<u>Maatregelen die kapitaalsinvesteringen in milieuvriendelijke technologie aanmoedigen:</u>	8
3.3.2	<u>Maatregelen die de prijs van (meer) milieuvriendelijke activiteiten of producten verminderen:</u>	8
3.3.3	<u>Maatregelen die de prijs van fondsen voor investeringen in milieuproducten verminderen:</u>	8
3.4	<u>Instrumenten van directe regulering:</u>	9
3.4.1	<u>De milieuvergunning:</u>	9
3.4.2	<u>Verboden en beperkingen:</u>	9
3.4.3	<u>Hoedanigheidseisen:</u>	9
3.5	<u>Instrumenten van marktconforme regulering:</u>	10
3.5.1	<u>Handhavingsprikkels:</u>	10
3.5.2	<u>Aansprakelijkheidsregels:</u>	10
3.5.3	<u>Statiegeldsystemen:</u>	11
3.5.4	<u>Verhandelbare emissierechten:</u>	11
3.5.5	<u>Milieuheffingen:</u>	12
3.5.5.1	<u>Indeling op grond van de doelstelling van milieuheffingen:</u>	12
3.5.5.2	<u>Indeling op grond van het aangrijpingspunt van de milieuheffing:</u>	13
3.5.5.3	<u>Indeling op grond van het juridisch karakter van milieuheffingen:</u>	13
3.5.5.3.1	<u>Milieubelastingen:</u>	13
3.5.5.3.2	<u>Milieuretributies:</u>	14
<u>4</u>	<u>De juridische aspecten van de keuze inzake milieubeleidsinstrumenten vanuit Belgisch, europees en internationaal perspectief:</u>	14
4.1	<u>Het Belgisch perspectief:</u>	14
4.1.1	<u>Inleiding:</u>	14
4.1.2	<u>Schets van de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu:</u>	15
4.1.3	<u>Instrumenten van sociale regulering:</u>	15
4.1.3.1	<u>Milieureclame:</u>	15
4.1.3.2	<u>Milieuetikettering:</u>	16
4.1.3.3	<u>Milieukeuren:</u>	17
4.1.3.4	<u>Milieu-effectenrapportering:</u>	17
4.1.3.5	<u>Veiligheidsrapportering:</u>	19
4.1.3.6	<u>Milieubeleidsovereenkomsten:</u>	20

4.1.3.7	Bedrijfsinterne milieuzorg:	22
4.1.4	Instrumenten van planning:	23
4.1.5	Instrumenten van financiële steunverlening:	25
4.1.6	Instrumenten van directe regulering:	25
4.1.6.1	Vergunningen:	25
4.1.6.2	Verboden en beperkingen:	28
4.1.6.3	Hoedanigheidseisen:	30
4.1.7	Instrumenten van marktconforme regulering:	31
4.1.7.1	Handhavingsprikkels:	31
4.1.7.2	Financiële zekerheden:	32
4.1.7.3	Aansprakelijkheidsregels:	33
4.1.7.4	Statiegeldsystemen:	35
4.1.7.5	Milieuheffingen:	35
4.2	Het Europese perspectief:	36
4.2.1	Instrumenten van sociale regulering:	36
4.2.1.1	Milieureclame:	36
4.2.1.2	Milieuetikettering:	37
4.2.1.3	Milieukeuren:	38
4.2.1.4	Milieueffectenrapportering:	39
4.2.1.5	Veiligheidsrapportering:	41
4.2.1.6	Milieubeleidsvereenkomsten:	42
4.2.1.7	Milieuzorgsystemen: het EMAS:	43
4.2.2	Instrumenten van planning:	44
4.2.3	Instrumenten van financiële steunverlening:	44
4.2.4	Instrumenten van directe regulering:	45
4.2.4.1	Vergunningen:	45
4.2.4.2	Verboden en beperkingen:	46
4.2.4.3	Hoedanigheidseisen:	48
4.2.5	Instrumenten van marktconforme regulering:	48
4.2.5.1	Handhavingsprikkels:	48
4.2.5.1.1	Dwangsom en financiële zekerheden:	48
4.2.5.1.2	Strafsancties:	49
4.2.5.2	Aansprakelijkheidsregels:	49
4.2.5.3	Statiegeldsystemen:	49
4.2.5.4	Milieuheffingen:	49
4.3	Het internationale perspectief:	51
4.3.1	Het keurslijf van het internationale handelsrecht:	51
4.3.2	Het internationale handelsrecht:	51
4.3.2.1	Geschiedenis en enkele termen:	51
4.3.2.2	Basisprincipes van het internationale handelsrecht:	52
4.3.2.2.1	Het principe van de Meest Begunstigde Natie (MBN):	52
4.3.2.2.1.1	Doel en algemene aard van MBN-behandeling:	52
4.3.2.2.1.2	Het principe van de ‘nationale behandeling’ inzake interne belastingen en reglementeringen:	53
4.3.2.2.2	Border Tax Adjustment (Border Adjustment of Taxes and Charges):	55
4.3.2.2.3	Verbod op kwantitatieve handelsbelemmeringen:	55
4.3.2.2.3.1	Artikel XI GATT:	56
4.3.2.2.3.2	Begrenzing met Artikel III:	56
4.3.2.2.4	De algemene uitzonderingen van Artikel XX:	56
4.3.2.3	De centrale vraag: een afzonderlijke milieutitel voor de WTO ?	57

<u>4.3.2.4</u>	<u>De agenda van het WTO Committee on Trade and Environment als baken:</u>	
		57
<u>4.3.2.5</u>	<u>De ruimte voor groene bekommernissen in de bestaande akkoorden:</u>	58
<u>4.3.2.5.1</u>	<u>Eenzijdige maatregelen ter bescherming van het leefmilieu:</u>	58
<u>4.3.2.5.2</u>	<u>Multilaterale milieukoorden:</u>	59
<u>4.3.2.5.3</u>	<u>Border Tax Adjustment om milieuredenen:</u>	61
<u>4.3.2.5.4</u>	<u>Conceptuele conclusie van de auteurs:</u>	61
<u>4.3.2.6</u>	<u>Blauwdruk voor verdere integratie:</u>	62
<u>4.3.2.7</u>	<u>Conclusie - Specifieke richtlijnen voor België:</u>	63
<u>4.3.3</u>	<u>Milieueffectenrapportering:</u>	63
<u>4.3.4</u>	<u>Veiligheidsrapportering:</u>	65
<u>4.3.5</u>	<u>Instrumenten van financiële steunverlening:</u>	66
<u>4.3.6</u>	<u>Internationaal strafrecht:</u>	66
<u>4.3.7</u>	<u>Financiële zekerheden en aansprakelijkheidsregels:</u>	70
<u>5</u>	<u>Bijlagen:</u>	71

1 INLEIDING:

Het federale plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling omvat vijf thematische programma's die elk gericht zijn op een belangrijke dimensie van duurzame ontwikkeling ("Wijzigingen in het klimaat en het milieu in het algemeen", "Duurzaam beheer van de Noordzee", "Antarctica", "Duurzame mobiliteit" en "Normen voor voedingsmiddelen") en één programma gericht op het inpassen van menselijke gedragingen en natuurlijke fenomenen, in het vooruitzicht van instrumenten die richting kunnen geven aan de besluitvorming ("Hefbomen van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling"). Het programma "Hefbomen van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling" omvat zes delen: (1) studie van het gevoerde beleid en van de onderliggende concepten, (2) oorzaken van een niet-duurzame ontwikkeling, (3) statistische inspanningen, (4) beleidsinstrumenten voor een duurzame ontwikkeling, (5) de Noord-Zuidverhouding en (6) sociaal-economische gevolgen van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Voorliggend eindverslag is het resultaat van het onderzoeksproject "Onderzoek naar de juridische aspecten van de keuze inzake milieubeleidsinstrumenten vanuit Belgisch, Europees en internationaal perspectief" en kadert binnen het deel "Beleidsinstrumenten voor een duurzame ontwikkeling". Het beoogt een analyse te verschaffen van het juridische kader waarbinnen de Belgische federale en regionale overheden hun milieubeleid moeten voeren.

2 DOELSTELLINGEN EN METHODOLOGIE:

De Belgische federale en regionale overheden beschikken in beginsel over een gevarieerd arsenaal beleidsinstrumenten om een bepaalde milieuproblematiek aan te pakken. Federale en regionale overheden dienen bij hun milieubeleidsinstrumentenkeuze niet alleen rekening te houden met economische overwegingen, maar tevens met juridische factoren. Meer in het bijzonder moet ten aanzien van de federale en regionale overheden telkens worden onderzocht of de keuze van een bepaald milieubeleidsinstrument verenigbaar is met normen van de Belgische, Europese en internationale rechtsorde. Met name dringt de vraag zich op of de keuze van een milieubeleidsinstrument of de toepassing(smodaliteiten) ervan beperkt worden door juridische verplichtingen welke voor de federale en regionale overheden voortvloeien uit de Belgische, Europese en internationale rechtsorde. Nader ontleed heeft deze vraag twee implicaties. Enerzijds dient onderzocht of de Belgische, Europese en/of internationale rechtsorde de federale en regionale overheden een negatieve plicht oplegt ten aanzien van de keuze van milieubeleidsinstrumenten of hun toepassingsmodaliteiten, d.w.z. de federale en regionale overheden verbiedt een bepaald milieubeleidsinstrument (op een bepaalde wijze) aan te wenden. Anderzijds dient nagegaan of de drie rechtsorden positieve verplichtingen inhouden ten aanzien van de keuze van beleidsmiddelen of hun toepassingsmodaliteiten, d.w.z. het gebruik van een bepaald milieubeleidsinstrument (op een bepaalde wijze) verplichtend maken. In beide gevallen wordt de beslissingsmarge van de federale en regionale overheden beperkt. Het onderzoek heeft tot doel de manoeuvreerruimte van de federale en regionale overheden terzake juridisch af te bakenen.

De auteurs zijn er zich terdege van bewust dat de opsplitsing tussen de Belgische, Europese en internationale rechtsorden een enigszins kunstmatig karakter vertoont, in de mate dat Europeesrechtelijke verplichtingen rechtstreekse werking kunnen hebben in de Belgische rechtsorde en internationaalrechtelijke verplichtingen dienen uitgevoerd door Europees- en/of

nationaalrechtelijke maatregelen. Niettegenstaande dit bezwaar, lijkt deze methodologische benadering om didactische redenen verkieslijk. Vermits deze studie voor elk(e) beleidsinstrument(encategorie) beoogt te onderzoeken welke overwegingen uit het juridische kader dienen weerhouden ten aanzien van de beslissingsmarge voor de federale en regionale overheden, lijkt een duidelijke taxonomie inzake milieubeleidsinstrumenten van groot methodologisch belang voor het verdere verloop ervan. Deze taxonomie wordt hieronder uiteengezet.

3 TAXONOMIE VAN MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN:

De milieubeleidsinstrumenten kunnen worden ingedeeld in vijf categorieën: (1) instrumenten van sociale regulering, (2) instrumenten van planning, (3) instrumenten van financiële steunverlening, (4) instrumenten van directe regulering en (5) instrumenten van marktconforme regulering.

3.1 Instrumenten van sociale regulering:

Instrumenten van sociale regulering hebben tot doel het milieubewustzijn en de milieuverantwoordelijkheid te internaliseren in de persoonlijke besluitvorming, van de burger in het algemeen of van de consument en/of de producent in het bijzonder, door het gebruik van druk en/of overtuiging. Binnen de groep van instrumenten van sociale regulering kunnen drie soorten worden onderscheiden: (1) de instrumenten die gericht zijn op informatieoverdracht, (2) de instrumenten die ruimte laten voor zelfregulering en (3) de zogenaamde milieuzorgsystemen.

3.1.1 Instrumenten gericht op informatieoverdracht:

Vormen van informatieoverdracht zijn milieueducatie, sensibiliseringscampagnes, milieukeuren en milieueffect- en veiligheidsrapportering. *Milieueducatie* vindt vandaag plaats in het lager, secundair en hoger onderwijs, alsook doorheen talrijke publicaties aangaande milieuproblematiek. *Sensibiliseringscampagnes* worden door overheid en milieubeweging gebruikt om in te spelen op het milieubewustzijn van de burger. *Milieureclame, -etikettering en -keuren* hebben als doel producenten aan te zetten tot het produceren van milieuvriendelijke producten en consumenten te bewegen tot het consumeren van dergelijke producten. *Milieueffect- en veiligheidsrapportering* stellen het milieubewustzijn in vraag bij de beoordeling van plannen, programma's en projectvoorstellen die negatieve gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

3.1.2 Instrumenten die ruimte laten voor zelfregulering:

Onder instrumenten van zelfregulering worden begrepen milieubeleidsovereenkomsten en zelfcontrole. *Milieubeleidsovereenkomsten* zijn doorgaans overeenkomsten tussen de overheid en één of meer (organisaties van) ondernemingen, waarbij deze laatste zich ertoe verbinden welbepaalde milieudoelstellingen te realiseren tijdens de duur van de overeenkomst, in ruil waarvoor de overheid zich onthoudt van het opleggen van strengere reglementering in deze domeinen. *Zelfcontrole* door bedrijven steunt op de premisse dat bedrijven vrijwillig hun productieprocessen bijsturen wanneer blijkt dat zij problemen hebben met het respecteren van opgelegde normen.

3.1.3 Milieuzorgsystemen:

Milieuzorgsystemen verwijzen naar systematische, geïnstitutionaliseerde en geïntegreerde gehelen van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen gericht op de bewaking, voorkoming en verantwoording van de schadelijke milieu-impact van alle bedrijfsactiviteiten. Centraal staat de *milieuaudit*, een beleidsinstrument dat een systematische, gedocumenteerde, periodieke en objectieve evaluatie omvat van de wijze van functioneren van de organisatie, van het beheerssysteem en van de werkwijzen die voor de milieubescherming bedoeld zijn, teneinde enerzijds de beheerscontrole op de activiteiten die van invloed kunnen zijn op het milieu te vergemakkelijken en anderzijds erop toe te zien dat het milieubeleid van het bedrijf wordt nageleefd.

3.2 Instrumenten van planning:

Instrumenten van planning kunnen worden gedefinieerd als instrumenten die tot doel hebben een beeld te geven van de actuele milieuverontreiniging of -schade, de concrete acties waarmee deze verontreiniging of schade moet worden teruggedrongen, de budgettaire grenzen en de tijdslimieten waarbinnen deze acties moeten worden gerealiseerd. Binnen de groep van instrumenten van planning kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie soorten: (1) micro- en macroplanning; (2) bindende en niet-bindende planning en (3) sectorale en niet-sectorale planning.

3.2.1 Micro- en macroplanning:

Met *micro-planning* wordt bedoeld de milieubeleidsplanning, ontworpen en gevoerd, op het niveau van het bedrijfsleven. Deze planning kadert veelal in het milieuzorgsysteem dat bedrijven toepassen. Met *macro-planning* daarentegen wordt bedoeld de milieubeleidsplanning zoals die wordt ontworpen en gevoerd op de verschillende overheidsniveaus: gemeentelijk, provinciaal, regionaal en nationaal, federaal en Europees. In deze planning probeert elke overheid voor zijn eigen geografisch gebied een zo goed mogelijke analyse te maken van de verschillende milieuproblemen en oplossingen voor de toekomst te formuleren.

3.2.2 Bindende en niet-bindende planning:

Milieubeleidsplannen zijn in principe juridisch *niet-bindend*. Veelal hebben ze voor de overheid of het bedrijf enkel een symbolisch, richtinggevende waarde. Op deze vrij algemene regel zijn er toch belangrijke uitzonderingen, waar bepalingen van bepaalde plannen *bindende* waarde kunnen hebben. Naast het al dan niet bindend karakter van de milieubeleidsplannen is er ook nog het feit dat van overheidswege meer en meer de neiging ontstaat om deze plannen te juridiseren, in de zin van: verplichte opstelling, verplichte inhoud, verplichte controle, enz.

3.2.3 Sectorale en niet-sectorale planning:

Sectorale milieubeleidsplannen richten zich op een welbepaald compartiment van het leefmilieu, terwijl de *niet-sectorale* milieubeleidsplannen betrekking hebben op een brede waaier van milieusectoren.

3.3 Instrumenten van financiële steunverlening:

Instrumenten van financiële steunverlening zijn subsidies, zachte leningen en belastingsprikkelers. De eerste twee behoeven op deze plaats weinig of geen toelichting. *Subsidies* kunnen toegekend worden aan potentiële vervuilers in ruil voor het nemen van maatregelen om het toekomstig niveau van verontreiniging te verminderen. Waar het toekennen van subsidies voor milieudoelinden nog regelmatig voorkomt, kan hetzelfde niet gezegd van zachte leningen. Hieronder vallen leningen waarvan het interesttarief lager is dan het normale markttaarif. In de context van milieubescherming zijn zachte leningen minder courant. De meest complexe categorie van financiële steunverlening voor milieudoelinden wordt gevormd door *belastingprikkelers*. Hiermee wordt bedoeld de prikkels die via de bestaande belastingsystemen worden gegeven aan potentiële vervuilers om milieuvriendelijke maatregelen te nemen. Belastingprikkelers ten voordele van het leefmilieu kunnen verschillende vormen aannemen: maatregelen die kapitaalsinvesteringen in milieuvriendelijke technologie aanmoedigen, maatregelen die de prijs van milieuvriendelijke activiteiten of producten verminderen, en maatregelen die de prijs van fondsen voor investeringen in milieuprojecten verminderen. Op elk van deze vormen wordt hierna even kort ingegaan.

3.3.1 Maatregelen die kapitaalsinvesteringen in milieuvriendelijke technologie aanmoedigen:

Binnen deze categorie onderscheiden we tussen de (verhoogde) investeringsaftrek en het versneld afschrijvingsritme. Het toekennen van een (*verhoogde*) *investeringsaftrek* voor investeringen in milieuvriendelijke technologie wordt in meerdere landen toegepast, bijv. voor de ontwikkeling van nieuwe producten en toekomstgerichte technologieën, of voor een rationeler energieverbruik. Een *versneld afschrijvingsritme* laat toe dat kapitaalactiva volledig kunnen afgeschreven worden voor belastingdoelinden, lang voor het einde van hun economische levensduur.

3.3.2 Maatregelen die de prijs van (meer) milieuvriendelijke activiteiten of producten verminderen:

Onderscheid dient hier gemaakt tussen belastingverminderingen en belastingvrijstellingen. Een eerste mogelijkheid om het gebruik van milieuvriendelijke(r) activiteiten aan te moedigen, is het doorvoeren van een belastingdifferentiatie in die zin dat milieuvriendelijke(r) producten of activiteiten *minder belast* worden dan milieuschadelijke(r) producten of activiteiten. Een veel drastischer vorm van belastingdifferentiatie is deze waarbij milieubelastende activiteiten vrij zwaar belast worden, terwijl milieuvriendelijke alternatieven volledig worden *vrijgesteld van belasting*. Met een dergelijke harde aanpak heeft de overheid veelal als doel werkelijk schadelijke producten of activiteiten uit de markt weg te belasten. Opdat een dergelijk beleid resultaat zou hebben, moeten natuurlijk betaalbare milieuvriendelijke alternatieven op de markt aanwezig zijn.

3.3.3 Maatregelen die de prijs van fondsen voor investeringen in milieuproducten verminderen:

Een laatste mogelijke belastingprikkel is het fiscaal aantrekkelijk maken van investeringen in milieuvriendelijke bedrijven in het algemeen en milieuprojecten in het bijzonder, via de aankoop van aandelen of obligaties. De vriendelijke fiscale behandeling kan dan bestaan in belastingverminderingen en -vrijstellingen voor de dividenden van aandeelhouders en de

interessen van obligatiehouders. Alhoewel minder verspreid in ons land zijn dergelijke maatregelen reeds vrij algemeen bekend in de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Canada, en dit vooral door het grote succes van de zogenaamde ethische beleggingsfondsen die werken met een ecologische investeringscode. Deze fondsen beleggen doorgaans enkel in bedrijven die bereid zijn een aantal ecologische principes te onderschrijven.

3.4 Instrumenten van directe regulering:

Instrumenten van directe regulering zijn instrumenten die tot doel hebben het milieugedrag van vervuilers op een directe wijze te beïnvloeden, hetzij door het reguleren van gevoerde processen of gebruikte producten, hetzij door het verbieden of het beperken van (de emissies van) vervuilende stoffen, hetzij door het koppelen van activiteiten aan bepaalde tijdstippen, gebieden, enz., en dit door middel van vergunningsstelsels, normstelling, zonerings, enz. Aldus wordt er geen keuze gelaten aan de vervuiler: wanneer hij de hem opgelegde plichten niet nakomt, kunnen er administratief- en strafrechtelijke sancties worden opgelegd. We onderscheiden binnen de groep van instrumenten van directe regulering tussen vergunningen, verboden en beperkingen, en hoedanigheidseisen.

3.4.1 De milieuvergunning:

Milieuvergunningssystemen komen er op neer dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon, na het doorlopen van een administratieve procedure, van overheidswege de toelating krijgt een bepaalde verantwoord geachte vorm van milieuverontreiniging te veroorzaken, hetzij door het verrichten van bepaalde activiteiten, hetzij door het gebruik van bepaalde producten, hetzij door een combinatie van beide, (meestal) mits naleving van bepaalde voorwaarden, die normaliter in de vergunning zijn ingeschreven. Veelal is de vergunning van beperkte duur, geldt zij voor één of meerdere compartimenten van het leefmilieu en wordt de niet-naleving ervan gesanctioneerd door middel van administratieve en strafrechtelijke sancties.

3.4.2 Verboden en beperkingen:

In contrast met de, onder voorwaarden, via vergunningssystemen toegelaten vormen van milieuverontreiniging, is het mogelijk dat het leefmilieu bepaalde vormen van verontreiniging door bepaalde handelingen en/of producten, totaal niet meer aankan, zodat deze dan ook moeten verboden of zoveel als mogelijk beperkt worden. Dit gebeurt vaak door verbods- en/of beperkingsbepalingen. Veelal voorzien deze maatregelen in overgangstermijnen waarbinnen de betrokken handelingen en/of producten moeten beëindigd en/of verdwenen zijn. Een bijzondere categorie wordt hier gevormd door verboden of beperkingen met betrekking tot de in-, door- of uitvoer van bepaalde producten welke gemotiveerd worden door overwegingen van milieubescherming.

3.4.3 Hoedanigheidseisen:

De in een milieuvergunning of andere normerende bepalingen opgenomen voorwaarden kunnen verschillende vormen aannemen. Onder de generieke noemer 'hoedanigheidseisen' kan achtereenvolgens worden onderscheiden: kwaliteitseisen (eisen in verband met de kwaliteit van lucht, water, bodem, enz.), ontwerpseisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk ontwerpen van producten), constructie-eisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk construeren van producten), procédé-eisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk karakter van procédés), productie-eisen (eisen in verband met het

milieuvriendelijk produceren van producten), producteisen (eisen in verband met het milieuvriendelijk karakter van producten), emissie-eisen (eisen in verband met het emissieniveau van producten en/of handelingen), immissie-eisen (eisen in verband met het immissieniveau van producten en/of handelingen) en blootstellingseisen (eisen in verband met het niveau van gevaar waaraan mensen worden blootgesteld).

3.5 Instrumenten van marktconforme regulering:

Instrumenten van marktconforme regulering zijn instrumenten die de kosten/baten-analyse van alternatieve handelingswijzen die open staan voor de economische agenten beïnvloeden, met het effect dat de besluitvorming en het gedrag op een dergelijke wijze wordt gestuurd dat alternatieven worden gekozen die leiden tot een vanuit milieustandpunt verkieslijker situatie dan in afwezigheid van dit instrument. Aldus wordt een keuzevrijheid gelaten aan de vervuiler: aan producenten en consumenten wordt overgelaten hoe de geformuleerde doelstellingen worden bereikt. Ze behouden de mogelijkheid om hun vervuilende activiteiten te behouden of zelfs uit te breiden op voorwaarde dat ze bereid zijn de prijs (bijvoorbeeld een heffing) daarvoor te betalen. We onderscheiden binnen deze groep tussen, achtereenvolgens: handhavingsprikkels, regels inzake (civielrechtelijke) aansprakelijkheid, statiegeldsystemen, verhandelbare emissierechten en milieuheffingen.

3.5.1 Handhavingsprikkels:

Het gebruik van handhavingsprikkels als milieubeleidsinstrument biedt mogelijkheden om de handhaving van fysieke reguleringsvoorschriften met financiële prikkels te bevorderen. In strikte zin zijn het dan ook geen instrumenten van marktconforme regulering maar eerder juridische instrumenten met economische implicaties. Handhavingsprikkels kunnen de vorm aannemen van sancties of van financiële zekerheden. Het opleggen van *sancties* kan gebruikt worden als handhavingsprikkel *ex post*: wanneer de vervuilers de milieuwetgeving niet naleven, kan een boete worden opgelegd waarvan het bedrag in verhouding kan staan met het door de niet-naleving behaalde voordeel. Het stellen van *financiële zekerheden* kan worden gebruikt als een handhavingsprikkel *ex ante*: voorafgaand aan het verrichten van een activiteit betaalt de belanghebbende de overheid een bepaald bedrag tot zekerheid dat de milieuwetgeving zal worden nageleefd. Wanneer na het verrichten van de activiteit dit ook zo blijkt, wordt het bedrag door de overheid terugbetaald.

3.5.2 Aansprakelijkheidsregels:

Het risico om aansprakelijk gesteld te worden voor veroorzaakte milieuschade kan voor vervuilers eveneens een prikkel zijn om minder vervuiling te veroorzaken. De regels inzake aansprakelijkheid voor milieuschade kunnen twee vormen aannemen. Een eerste vorm is foutaansprakelijkheid waarbij de vervuiler enkel aansprakelijk is wanneer het bewijs kan worden geleverd van een door hem begane fout, van een door zijn foutief gedrag veroorzaakte schade en van het oorzakelijk verband tussen beide. Een andere vorm is objectieve aansprakelijkheid waarbij iemand ertoe wordt gehouden een bepaalde schade te vergoeden, ook al heeft hij deze niet door zijn fout veroorzaakt. Deze aansprakelijkheid wordt objectief genoemd omdat zij niet langer gebaseerd is op een beoordeling van de subjectieve gedraging van de verweerder. Deze aansprakelijkheidsregels doen in hoofde van de vervuilers het besef rijzen dat een verzekering voor de aansprakelijkheid op grond van milieuverontreiniging wenselijk, zoniet noodzakelijk is. De premies van dergelijke milieuaansprakelijkheidsverzekeringen zijn een weerspiegeling van de mogelijke schade of de saneringskosten en de

waarschijnlijkheid dat schade zal ontstaan. De stimulans hier is de mogelijkheid van lagere premies wanneer industriële processen veiliger zijn of resulteren in een kleinere schade, minder afval of minder ongevallen. Binnen het milieuaansprakelijkheidsrecht doet zich momenteel de volgende ontwikkeling voor: meer en meer wordt de klassieke foutaansprakelijkheid verlaten ten voordele van een toenemend gebruik of zelfs een veralgemening van de foutloze aansprakelijkheid voor milieuverontreiniging. Deze evolutie doet zich voor op regionaal, Europees en internationaal vlak.

3.5.3 Statiegeldsystemen:

Statiegeldsystemen houden in dat een toeslag wordt gelegd op de prijs van potentieel vervuilende producten. Wanneer vervuiling wordt vermeden door het terugbrengen van deze producten (of de overblijfselen ervan) naar een inzamelingssysteem wordt de toeslag terugbetaald. De milieudoelstelling van statiegeldsystemen is in feite steeds potentieel vervuilende producten van de algemene afvalstroom te scheiden en richting hergebruik of adequate verwerking te sturen. Strikt gezien is dit instrument niet gebaseerd op internalisatie van milieukosten: statiegeld is een combinatie van een voorschot bij aanschaf en restitutie bij inlevering van een goed. Na inlevering zijn de kosten voor het gebruik nihil en is de leverancier (fabrikant of handelaar) verantwoordelijk. Het statiegeldtarief moet dus zodanig zijn dat effectief inlevergedrag wordt bevorderd. Het tarief staat los van de milieukosten van niet-inleveren. Statiegeldsystemen kunnen in verschillende sectoren worden gebruikt: drankverpakkingen, batterijen, smeerolie, enz. Bepaalde omstandigheden kunnen het gebruik van statiegeldsystemen bevorderen: goede herkenbaarheid van het product, milieuproblemen optredend in het afvalstadium, hergebruikmogelijkheden. Van de traditionele statiegeldsystemen bestaan verschillende varianten. Een eerste variant is het zogenaamde stofstatiegeldsysteem, waarbij een toeslag moet worden betaald op de prijs van de schadelijke stof zelf; die toeslag moet worden voldaan bij binnenlandse productie of invoer van de stof en wordt gerestitueerd op het moment dat de stof in ruwe of bewerkte vorm het land verlaat of op een verantwoorde manier als afval wordt verwerkt. Een tweede variant is het zogenaamde halve statiegeldsysteem, waarbij er enkel een inleverpremie is en dus kan worden opgevat als een vorm van subsidie.

3.5.4 Verhandelbare emissierechten:

Het instrument van verhandelbare emissierechten houdt in dat de overheid de maximaal aanvaardbaar geachte hoeveelheid vervuiling per periode vastlegt en op basis daarvan emissierechten verstrekt dan wel verkoopt die de producenten of consumenten het recht geven per aangeduide periode een bepaalde hoeveelheid van een vervuilende stof te emitteren. Wanneer een houder van emissierechten minder emitteert of vervuult dan de hem verleende of aangekochte emissierechten toestaan, dan kan de betrokken producent of consument het verschil aan emissierechten tussen de actuele emissies en de toegelaten emissies verkopen of verhandelen aan een andere producent of consument die dan het recht krijgt om meer te emitteren dan hem oorspronkelijk was toegestaan op basis van de toen aangekochte of verkregen emissierechten. Verhandelbare emissierechten zijn dus in feite zowel instrumenten van marktconforme regulering (ze leiden tot de vaststelling van een prijs voor emissierechten) als instrumenten van directe regulering (ze leiden tot de vaststelling van een emissieplafond). Het moeilijke punt bij dit instrument is het begrenzen van de ruimte voor het marktproces: een te groot gebied, een te lange periode of te brede sectoren waarbinnen rechten verhandelbaar zijn, kan leiden tot ongewenste emissieconcentraties; een te hoog vastgesteld emissieplafond kan leiden tot opvulling van de emissieruimte. Juist deze moeilijkheden zorgen ervoor dat het

gebruik van verhandelbare emissierechten in Europa in het algemeen, en in België in het bijzonder, slechts moeizaam op gang komt. De problematiek van de verhandelbare emissierechten wordt niet behandeld in dit onderzoek.

3.5.5 Milieueffingen:

Een milieueffing kan worden omschreven als een door een overheid krachtens algemene regels afgedwongen bedrag welke direct of indirect verband houdt met de door de heffingsplichtige rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakte aantasting van het milieu. De generieke groep milieueffingen kan op tweeërlei wijze verder worden opgedeeld. Een eerste indelingscriterium is de doelstelling van de milieueffingen: op grond van dit criterium kan een onderscheid gemaakt worden tussen financierende milieueffingen, regulerende milieueffingen en compenserende milieueffingen. Een tweede indelingscriterium is het aangrijpingspunt van de milieueffingen: op grond van dit criterium kan een onderscheid worden gemaakt tussen emissieheffingen, productheffingen en administratieve heffingen.

3.5.5.1 Indeling op grond van de doelstelling van milieueffingen:

Wanneer een overheid beslist tot het instellen van milieueffingen, kan ze met die milieueffingen uiteenlopende doelstellingen nastreven: enerzijds het verzamelen van geld voor de bestrijding van milieuverontreiniging en de financiering van milieusanering; anderzijds het beïnvloeden van consumenten en producenten in hun milieuvervuilend gedrag. In het eerste geval gaat het om financierende milieueffingen, in het tweede geval om regulerende milieueffingen. Melding dient daarenboven gemaakt van compenserende milieueffingen.

Een financierende milieueffing kan worden gedefinieerd als een milieueffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit die tot doel heeft het milieubeleid van een overheid (geheel of gedeeltelijk) of welbepaalde onderdelen van dat milieubeleid te financieren. Binnen de financierende milieueffingen kan een onderscheid gemaakt worden tussen specifieke financierende milieueffingen en algemene financierende milieueffingen. Een *specifieke financierende milieueffing* is een milieueffing op een milieuschadelijk product of een milieueconomische activiteit, waarbij van overheidswege met de opbrengst van de heffing, de milieugevolgen van dat product of die activiteit worden bestreden. Een *algemeen financierende milieueffing* is een milieueffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit, waarbij van overheidswege met de opbrengst van de heffing het milieubeleid, geheel of gedeeltelijk, wordt gefinancierd.

Een regulerende milieueffing kan worden gedefinieerd als een milieueffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit die beoogt door het prijseffect producenten en consumenten tot daadwerkelijke gedragsverandering aan te zetten. Onderscheid kan gemaakt worden tussen regulerende milieueffingen voor consumenten en regulerende milieueffingen voor producenten. Een *regulerende milieueffing voor consumenten* is een milieueffing op een milieuschadelijk product of een milieuschadelijke economische activiteit die beoogt door het prijseffect consumenten tot daadwerkelijke gedragsverandering aan te zetten. Een dergelijke heffing neemt meestal de vorm aan van direct kostprijsverhogende belastingen op producten, zoals de B.T.W. en de accijnzen. Een *regulerende milieueffing voor producenten* is een milieueffing op een milieuschadelijk

product of een milieuschadelijke economische activiteit die beoogt door het prijseffect producenten tot daadwerkelijke gedragsverandering aan te zetten.

Een compenserende milieuheffing is een financierende of regulerende milieuheffing die als bijkomend doel heeft een verlaging van de heffingen op arbeid en/of kapitaal mogelijk te maken zodat de totale heffingsdruk in hoofde van de heffingsplichtige gelijk blijft.

3.5.5.2 Indeling op grond van het aangrijpingspunt van de milieuheffing:

Wanneer de milieuheffingen worden ingedeeld op basis van het specifieke aangrijpingspunt van de milieuheffing, kan een onderscheid gemaakt worden tussen heffingen op de uitstoot van emissies, op het gebruik van producten en op het vervullen van administratieve formaliteiten. *Emissieheffingen* kunnen worden gedefinieerd als milieuheffingen op de uitstoot van emissies in het leefmilieu, hetzij op basis van de kwantiteit van de geëmitteerde polluenten, hetzij op basis van de kwaliteit van de geëmitteerde polluenten. *Productheffingen* zijn milieuheffingen op milieuschadelijke producten (zowel in de productiefase als in de consumptiefase), hetzij per fysieke eenheid van deze producten, hetzij via een percentage op de prijs ervan. *Administratieve heffingen* kunnen worden gedefinieerd als milieuheffingen voor het vervullen door de overheid van een administratieve formaliteit. Klassiek zijn de administratieve heffingen bij de registratie van een product of de verlening van een vergunning.

3.5.5.3 Indeling op grond van het juridisch karakter van milieuheffingen:

In het kader van een juridische terminologie kunnen voorgaande begrippen en definities niet worden gebruikt en moet een milieuheffing juridisch worden gekwalificeerd als ofwel een milieubelasting ofwel een milieuretributie. Dit proces van juridische kwalificatie is echter, zowel in België als in andere landen, vaak vrij problematisch omdat, enerzijds, niet iedereen het altijd eens is over wat onder een belasting en een retributie moet worden verstaan, en anderzijds, er vaak betwisting ontstaat over de kenmerken en eigenschappen van milieuheffingen zodat de kwalificatie als belasting of als retributie niet altijd op consensus wordt onthaald.

3.5.5.3.1 Milieubelastingen:

Het Belgische Hof van Cassatie omschrijft een belasting traditioneel als een 'heffing die de Staat, de provincie of de gemeente ambtshalve verricht op de geldmiddelen van de personen die hun grondgebied bewonen of er belangen bezitten om tot diensten van openbaar nut te worden aangewend.'¹ Dit betekent dat tegenover de betaling door de belastingplichtige geen geïndividualiseerde tegenprestatie van de overheid staat. Krachtens de Belgische Grondwet moeten de belastingen voldoen aan drie beginselen: (1) het beginsel van de wettelijkheid dat inhoudt dat het opleggen van een belasting door een daartoe bevoegde overheid een wettelijke basis vereist, waarin de essentiële elementen van de belasting zijn bepaald, (2) het beginsel van de annaliteit dat inhoudt dat over de belastingen ten behoeve van de Staat, de Gemeenschap en het Gewest jaarlijks wordt gestemd en dat de regels die deze belastingen invoeren slechts voor één jaar van kracht zijn indien zij niet worden vernieuwd, (3) het beginsel van de gelijkheid krachtens hetwelk inzake belastingen geen voorrechten worden

¹ Cass., 30 november 1950, *Arr. Verbr.*, 1951, 149.

ingevoerd en dat vrijstellingen of verminderingen van belasting slechts kunnen worden ingevoerd door een wet.

Binnen de milieubelastingen kan nog een verdere juridische opsplitsing worden gemaakt tussen rechtstreekse milieubelastingen en onrechtstreekse milieubelastingen. Onder *rechtstreekse milieubelastingen* moet worden verstaan: milieubelastingen die worden ingesteld en uitgewerkt door sectorale milieuwetten, -decreten of -ordonnanties. Dergelijke milieubelastingen hebben het voordeel dat ze makkelijk herkenbaar zijn als milieubelastingen en politiek vrij makkelijk verkoopbaar zijn bij het grote publiek omwille van hun specifieke bestemming, namelijk de preventieve en curatieve bescherming van het milieu. Onder *onrechtstreekse milieubelastingen* moet worden verstaan: milieubelastingen die worden ingesteld en uitgewerkt via bestaande indirecte belastingen zoals de accijnzen en de B.T.W. Ze hebben het nadeel niet zo makkelijk herkenbaar te zijn als rechtstreekse milieubelastingen en zijn ook moeilijker te verkopen aan het grote publiek, daar hun opbrengst niet altijd terecht komt in de algemene middelenbegroting en dus niet rechtstreeks voor milieudoelinden wordt aangewend.

3.5.5.3.2 Milieuretributies:

Volgens de Raad van State kan een heffing enkel als een retributie worden gekwalificeerd 'als de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd.'² Dit betekent dat er enerzijds een vergoeding van kosten moet zijn die worden veroorzaakt door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst en anderzijds een redelijke verhouding tussen de waarde van de bewezen dienst en de gevorderde heffing. Wat de toepassing betreft van de hiervoor vermelde beginselen, is het zo dat het opleggen van een retributie door een daartoe bevoegde overheid ook een wettelijke basis vereist, die in een veel grotere delegatie kan voorzien dan bij belastingen (retributiegrondslag en retributietarief kunnen door een uitvoerend orgaan worden bepaald). Retributies zijn niet onderworpen aan de annaliteitsregel daar artikel 171 van de Belgische Grondwet enkel betrekking heeft op belastingen. Gezien het toepassingsgebied van artikel 172 van de Belgische Grondwet beperkt is tot belastingen, geldt voor retributies enkel het algemeen gelijkheidsbeginsel zoals vervat in artikel 10 en 11 van de Belgische Grondwet.

4 DE JURIDISCHE ASPECTEN VAN DE KEUZE INZAKE MILIEUBELEIDSINSTRUMENTEN VANUIT BELGISCH, EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF:

4.1 Het Belgisch perspectief:

4.1.1 Inleiding:

In dit deel wordt onderzocht op welke wijze het Belgische recht, vaak maar niet exclusief de grondwettelijke bevoegdheidsverdelende regels, de beslissingsvrijheid inzake de keuze van milieubeleidsinstrumenten t.a.v. de federale en regionale overheden beperkt. In een eerste hoofdstuk wordt een beknopte schets van de bevoegdheidsverdeling betreffende leefmilieu in België gegeven. In een tweede hoofdstuk wordt voor elk van de milieubeleidsinstrumenten

² R.v.S., Advies over een ontwerp van decreet 'betreffende de instelling van milieuheffingen op vaste afvalstoffen,' L. 15.602/8 van 21 juni 1984, *Gedr. St.*, Vlaamse Raad, 1984-85, nr. 338/1, 8.

onderzocht, met enige zin voor detail, met welke bevoegdheidsverdelende en andere rechtsregels de overheden in België dienen rekening te houden wanneer zij een bepaald instrument wensen aan te wenden.

4.1.2 Schets van de bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu:

De bevoegdheidsverdeling inzake leefmilieu wordt uiteengezet in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (BWHI). Artikel 6 §1, II BWHI wijst de bevoegdheid inzake leefmilieu principieel toe aan de gewesten. Een aantal bevoegdheden worden voorbehouden aan de federale overheid.

De gewesten zijn inzake leefmilieu en waterbeleid bevoegd 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 evenwel bevoegd voor:

- 1° het vaststellen van produktnormen;
- 2° de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval;
- 3° de doorvoer van afvalstoffen.

De BWHI bevat evenwel nog andere bepalingen in datzelfde artikel 6 §1 die relevant zijn voor de aflijning van de respectieve bevoegdheden inzake leefmilieu. Vermeld kunnen worden:

- 1° ruimtelijke ordening, stedenbouw, grondbeleid, monumenten en landschappen (art. 6 §1, I);
- 2° landinrichting en natuurbehoud (art. 6 §1, III);
- 3° het landbouwbeleid (art. 6 §1, V, 5°);
- 4° de natuurlijke rijkdommen (art. 6 §1, VI, 5°);
- 5° het rationeel energieverbruik (art. 6 §1, VII, h).

4.1.3 Instrumenten van sociale regulering:

4.1.3.1 Milieureclame:

Milieureclame kan op twee manieren worden opgevat. Een eerste opvatting is deze waarbij een beroep wordt gedaan op het milieuvriendelijke karakter van het product om de consument te overhalen tot aankoop. Het gevaar bestaat dat misbruik wordt gemaakt van het milieubewustzijn van de consument door ten onrechte milieukwaliteiten aan het product toe te schrijven. De consument wordt blootgesteld aan misleidende reclame en in zijn economische belangen aangetast. Een tweede opvatting betreft reclame voor producten die schadelijk zijn voor het milieu. Hier staat niet het economisch belang van de consument centraal, maar wel de bescherming van het leefmilieu. Volgens de Raad van State is in beide gevallen de federale overheid bevoegd op grond van haar voorbehouden bevoegdheid inzake het handelspraktijken

(artikel 6 §1, VI, laatste lid, 4° BWHI)³. Reclamebepalingen werden opgenomen in de wet van 29 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en de bescherming van de consument (WHPC)⁴. Artikel 23, 1° WHPC stelt een verbod in van misleidende reclame met betrekking tot de gevolgen van een product voor het leefmilieu. Daarnaast geeft artikel 28 §1, 1° WHPC de bevoegdheid aan de Koning om bij een in Ministerraad overlegd besluit de reclame te verbieden of te beperken voor bepaalde (categorieën van) diensten of producten, teneinde een betere bescherming van het leefmilieu te waarborgen. Tenslotte voorziet artikel 29 WHPC in de oprichting van de Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame, en de mogelijkheid voor een wettelijke milieureclamecode. Artikel 29 werd uitgevoerd door het Koninklijk Besluit van 13 januari 1995 houdende oprichting van de Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame.⁵ De Minister van Economische Zaken moet deze Commissie raadplegen alvorens een besluit te nemen in verband met etikettering of reclame betreffende de effecten op het leefmilieu of de opstelling van een milieureclamecode. Op 27 november 1997 werd de code inzake milieureclame door de Commissie éénparig goedgekeurd. Zij trad in werking per 1 januari 1998. De nieuwe code vervangt de Gedragscode die in 1992 in de schoot van de Jury voor Eerlijke Praktijken in de Reclame (JEP) was opgesteld.⁶ Zoals deze voorganger is ook de nieuwe code juridisch niet-bindend: het betreft een autodisciplinair instrument.

4.1.3.2 Milieuetikettering:

Etikettering van producten heeft tot doel de consument en de latere gebruiker voor te lichten m.b.t. de eigenschappen van het product. De bevoegdheidsverdeling terzake heeft raakvlakken met productnormering (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI), bescherming van de verbruiker (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2° BWHI) en handelspraktijken (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4° BWHI). In alle gevallen is de federale overheid bevoegd. Hierbij moet evenwel worden opgemerkt dat de keuze van bevoegdheidsgrond toch haar relevantie behoudt. Indien de federale overheid etiketteringsvoorschriften bepaalt op grond van haar bevoegdheid inzake productnormen, moet zij de gewesten daarbij betrekken (artikel 6, § 4, 1° BWHI). Indien zij optreedt op grond van haar bevoegdheid inzake handelspraktijken of bescherming van de verbruiker, hoeft zij dit niet te doen⁷. Milieuetikettering van producten wordt geregeld door de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (*B.S.* 11 februari 1999) (Wet Productnormen). Artikel 5, § 1, 10° van de Wet Productnormen bevat een rechtsgrond op grond waarvan de Koning specifieke regels kan bepalen inzake het etiketteren van een product of productgroep. Wanneer deze regels betrekking hebben op een product waarvoor krachtens artikel 14 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument etiketteringsvoorschriften werden uitgevaardigd, moeten deze regels op gezamenlijke voordracht van de minister van volksgezondheid/leefmilieu en minister tot wiens bevoegdheid het verbruik behoort, worden vastgesteld. Artikel 9, 4° Wet Productnormen bevat een rechtsgrond op grond waarvan de Koning etiketteringsvoorschriften kan bepalen voor biociden.

³J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, p 767.

⁴*B.S.*, 29 augustus 1991.

⁵*B.S.*, 10 februari 1995.

⁶*Répertoire de la réglementation de la publicité en Belgique*, Brussel, Conseil de la Publicité, 1992, 124: Code en matière de publicité faisant référence à l'environnement.

⁷J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, p 737.

4.1.3.3 Milieukeuren:

Milieukeuren of ecolabels geven aan dat het product voldoet aan bepaalde milieucriteria. Dit wordt aangegeven door het aanbrengen van een symbool op (de verpakking van) het product. In haar advies van 13 juli 1993 bij het voorontwerp van wet inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van het Europees milieukeurmerk⁸ heeft de Raad van State, Afdeling Wetgeving aandacht besteed aan de vraag welke overheid bevoegd is met betrekking tot het regelen van milieukeuren. Volgens de Raad hebben milieukeuren geen betrekking op de bescherming van het leefmilieu, maar wel op het streven naar een betere informatie van de consument. Maatregelen ter informatie van de consument vallen in principe binnen het toepassingsgebied van de handelspraktijken (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4° BWHI). In een ander advies werd de milieukeurproblematiek tot het domein van de productnormering (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI) gerekend⁹. Zoals hierboven reeds is opgemerkt is in elk van beide gevallen de federale overheid bevoegd. Ook hier kan de opmerking worden gemaakt dat de federale overheid de gewesten moet betrekken bij het vaststellen van productnormen (artikel 6, § 4, 1° BWHI). De koppeling tussen milieukeuren en productnormering is evenwel in het licht van rechtspraak van het Arbitragehof problematisch in die zin dat het Hof productnormen omschrijft als regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen ervan. Aangezien een producent niet verplicht is een ecolabel op zijn product aan te brengen vooraleer hij het op de markt brengt, is de stelling dat een ecolabel een productnorm zou zijn moeilijk houdbaar. Hoewel artikel 3 §1 van de Wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van de Europese Milieukeurmerk¹⁰ uitdrukkelijk de mogelijkheid voorziet dat de Koning bij in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit een nationale milieukeur invoert, heeft de Koning nog geen gebruik gemaakt van deze machtiging. De Belgische overheid heeft tot nog toe slechts Europese milieukeuren uitgereikt in toepassing van Verordening 1980/2000.

4.1.3.4 Milieueffectenrapportering:

Een milieueffectenrapport is een openbaar document waarin van een voorgenomen activiteit en van redelijkerwijs in beschouwing te nemen initiatieven de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en zo objectief mogelijke wijze worden beschreven¹¹. Het rapport is een hulpmiddel voor de overheid bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag. De bevoegdheidsverdeling inzake milieueffectenrapportering is uitgeklaard in twee arresten van het Arbitragehof. De onderscheiden regionale wetgevingen inzake milieueffectenrapportering hebben voornamelijk bevoegdheidsrechtelijke problemen doen rijzen wanneer hun bepalingen werden toegepast op projecten die betrekking hebben op de kernbrandstofcyclus en de bescherming tegen ioniserende stralingen. In het arrest van 24 mei 1988¹² kwam het beroep aan bod dat door de federale regering was ingesteld tot gedeeltelijke vernietiging van het Decreet van het Waalse Gewest van 11 september 1985 tot organisatie van de milieu-effectbeoordeling in het Waals Gewest. In het Decreet had het Waalse Gewest een milieueffectenbeoordelingsplicht ingeschreven m.b.t. “kerncentrales en andere kernreactoren” en “installaties die uitsluitend dienen voor het permanent opslaan of het definitief verwijderen van radioactieve afvalstoffen.” De federale overheid voerde aan dat

⁸ *Gedr. St.*, Senaat, 1993-94, 887-1, 8-9.

⁹ J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, p 769.

¹⁰ Wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van de Europese Milieukeurmerk, *B.S.*, 1 december 1994.

¹¹ J. DE MULDER, in K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieurecht*, Brugge, die Keure, 2001, 651.

¹² *B.S.*, 11 juni 1988.

deze bepalingen een schending vormden van de bevoegdheidsverdelende regels, vermits artikel 6 §1, VII, laatste lid BWHI bepaalde dat de Gewesten niet bevoegd waren voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op federaal vlak behoeven, o.m. de kernbrandstofcyclus. Het Arbitragehof onderschreef deze stellingname. Noch de gewestelijke bevoegdheid inzake de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen, noch haar bevoegdheid inzake de ophaling en verwerking van afvalstoffen verschafte het Gewest de bevoegdheid op te treden in nucleaire zaken ter bescherming van het leefmilieu. Het Hof liet evenwel verstaan dat enige gewestelijke bevoegdheid terzake nog kan worden uitgeoefend op grond van de bevoegdheid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening: de gewesten kunnen een effectenbeoordelingsplicht opleggen die zich beperkt tot de stedenbouwkundige aspecten. Zij moeten daarbij het evenredigheidsbeginsel respecteren. In het arrest van 12 juli 1995¹³, verfiende het Arbitragehof haar rechtspraak van 24 mei 1988. Het Arbitragehof toetste de bepalingen van de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 november 1993 tot wijziging van de Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de voorafgaande effectenbeoordeling van bepaalde projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarin nucleaire installaties of inrichtingen voor opslag of verwijdering van radioactief afval, alsook installaties voor het transport van elektrische energie via bovengrondse leidingen, inrichtingen voor de productie of verrijking van splijtstoffen, de opwerking van bestraalde splijtstoffen of de verzameling en behandeling van radioactief afval, of de aanleg van olie- en gaspijpleidingen werden onderworpen aan een milieueffectenbeoordelingsplicht, aan de bevoegdheidsverdelende regels. Volgens de federale overheid schonden de bestreden bepalingen de bevoegdheidsverdelende regels, met name aan de ene kant artikel 6 §1, II, 2de lid, 2° BWHI, dat de bevoegdheid inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval, aan de federale overheid voorbehoudt en aan de andere kant artikel 6 §1, VII, 2de lid BWHI, dat het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus en de grote infrastructuren voor de stockering, het vervoer en de productie van energie, als aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op federaal vlak behoeven, onder de bevoegdheid van de federale overheid plaatst. Het Hof bevestigt het algemeen principe van het arrest van 1988, maar benadrukt dat de federale overheid slechts bevoegd is inzake leefmilieu voor zover het gaat om de bescherming tegen ioniserende stralingen. Tenslotte mag niet worden vergeten dat de Gewesten inzake leefmilieu slechts bevoegd zijn op hun grondgebied en dus niet in de mariene gebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

In het Vlaamse Gewest is een milieueffectenbeoordelingsverplichting opgenomen in artikel 7 van het milieuvergunningdecreet van 28 juni 1985¹⁴ en zes verschillende besluiten van de Vlaamse regering van 23 maart 1989¹⁵. In het Waalse Gewest gold het Decreet van 11 september 1985 tot organisatie van de milieu-effectbeoordeling in het Waals Gewest¹⁶, zoals gewijzigd door een Decreet van 21 april 1994¹⁷ en uitgevoerd door het besluit van 31 oktober 1991¹⁸. Met ingang van 10 juli 2001 zijn de bepalingen van het decreet van 11 september 1985 vervangen door deze van artikel 170 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning¹⁹. Een milieueffectenrapporteringsregime werd in het Brussels

¹³ B.S., 1 september 1995.

¹⁴ B.S., 17 september 1985, herhaaldelijk gewijzigd.

¹⁵ B.S., 17 mei 1989, herhaaldelijk gewijzigd.

¹⁶ B.S., 24 januari 1986.

¹⁷ B.S., 23 april 1994.

¹⁸ B.S., 22 november 1991.

¹⁹ B.S. 8 juni 1999.

Hoofdstedelijk Gewest oorspronkelijk ingevoerd door de Ordonnantie van 30 juli 1992²⁰, zoals laatst gewijzigd door een Ordonnantie van 23 november 1993²¹ en uitgevoerd door de Besluiten van 3 juni 1993,²² 17 juni 1993²³ en 23 november 1993.²⁴ De MER-Ordonnantie werd evenwel opgeheven bij Ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen²⁵ dat de bepalingen inzake effectenbeoordeling overnam. Tenslotte sloten de gewesten op 4 juli 1994 een samenwerkingsakkoord omtrent de uitwisseling van informatie over projecten met gewestgrensoverschrijdende effecten²⁶. Op het federale niveau (bescherming tegen ioniserende stralingen) werd een verplichting tot milieueffectenbeoordeling opgelegd door het Koninklijk Besluit van 23 december 1993 tot wijziging van het Koninklijk Besluit van 28 februari 1963 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen²⁷. Het K.B. van 28 februari 1963 is met ingang van 1 september 2001 vervangen door het Koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen²⁸. Projecten in de mariene gebieden onder de rechtsbevoegdheid van België zijn onderworpen aan een milieueffectenrapporteringsprocedure op grond van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België²⁹.

4.1.3.5 Veiligheidsrapportering:

Het veiligheidsrapport is een systematische toetsing van een ontwerp van een installatie of een activiteit aan de best beschikbare ervaring en kennis met behulp van risicoanalysemethoden, teneinde de maatregelen op te sporen om de inherente risico's tot een aanvaardbaar niveau te herleiden³⁰. Het veiligheidsrapport is één van de instrumenten via dewelke een veiligheidsbeleid ter voorkoming van zware industriële ongevallen wordt gevoerd. De bevoegdheid om een veiligheidsbeleid te voeren kan niet zonder meer worden toegewezen aan één overheid, vermits raakpunten heeft met zowel arbeidsbescherming, milieubescherming als civiele bescherming. De bevoegdheid terzake is dan ook versnipperd over de federale en gewestelijke overheden³¹. Artikel 61 van de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur³² heeft in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen een artikel 92, § 3, b) ingevoegd dat de federale overheid en de Gewesten verplicht een samenwerkingsakkoord te sluiten "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". Het zogenaamde Seveso-samenwerkingsakkoord is één van de verplicht te sluiten akkoorden. Ter omzetting van de Seveso II richtlijn werd op 21 juni 1999 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels

²⁰ B.S., 1 augustus 1992.

²¹ B.S., 26 november 1993.

²² B.S., 7 juli 1993.

²³ B.S., 18 augustus 1993.

²⁴ B.S., 30 november 1993.

²⁵ B.S., 26 juni 1997.

²⁶ B.S. 11 augustus 1994.

²⁷ B.S. 2 februari 1994.

²⁸ B.S. 30 augustus 2001, 28.909.

²⁹ B.S. 12 maart 1999.

³⁰ J. DE MULDER, in K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek Milieurecht*, Brugge, die Keure, 2001, 651.

³¹ Ook de Gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg wordt geraakt.

³² B.S. 20 juli 1993 (2^o uitgave).

Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken³³. Het neemt vrij getrouw de bepalingen van de Seveso II richtlijn over. Het Samenwerkingsakkoord werd door alle betrokken overheden goedgekeurd³⁴ en is op 26 juni 2001 in werking getreden. Problematisch is het feit dat in het Samenwerkingsakkoord geen overgangsregeling is opgenomen die de verhouding regelt van het Samenwerkingsakkoord t.o.v. de reeds bestaande Seveso-wetgeving. Het Samenwerkingsakkoord zou in ieder geval niet raken aan de bepalingen in de Wet van 21 januari 1987 die de zogenaamde Seveso-heffing regelen³⁵. Intussen hebben de Federale Overheid en de Gewesten reeds de bevoegde autoriteiten (coördinerende diensten, beoordelingsdiensten en inspectiediensten) aangewezen³⁶. De Gewesten hebben daarnaast de nodige wijzigingen aangebracht in de milieuvergunningswetgeving³⁷.

4.1.3.6 Milieubeleidsovereenkomsten:

Algemeen beschouwd is een milieubeleidsovereenkomst een overeenkomst tussen de (federale of gewestelijke) overheid en één of meer (organisaties van) ondernemingen waarin

³³ B.S. 16 juni 2001.

³⁴ Wet 22 mei 2001 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 16 juni 2001; Decreet Waals Parlement 16 december 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende het opvangen van de risico's inherent aan zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 7 september 2000; Decreet Vlaams parlement 17 juli 2000 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 11 augustus 2000; Ordonnantie Brussels Hoofdstedelijke Raad 20 juli 2000 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaamse, Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, B.S. 7 september 2000.

³⁵ J. VERBRUGGEN, "Een gecoördineerde handhaving van de Seveso-reglementering", *M.E.R.* 2001, 172.

³⁶ Ministerieel Besluit van 16 januari 2001 tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, B.S. 9 februari 2001; Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2001 tot aanwijzing van de bevoegde diensten in het Vlaams Gewest ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, B.S. 19 juli 2001 en het Besluit van de Waalse Regering van 3 mei 2001 tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en tot wijziging van het besluit van de Regent van 11 februari 1946 houdende goedkeuring van de Titels I en II van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, B.S. 6 juni 2001.

³⁷ Besluit van de Vlaamse regering van 12 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 27 maart 1985 houdende reglementering en vergunning voor het gebruik van grondwater en de afbakening van waterwingebieden en beschermingszones, B.S. 11 maart 1999; Besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S. 31 maart 1999; Besluit van de Vlaamse regering van 15 juni 1999 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, B.S. 4 september 1999; Besluit van de Waalse Regering van 3 mei 2001 tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en tot wijziging van het besluit van de Regent van 11 februari 1946 houdende goedkeuring van de Titels I en II van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, B.S. 6 juni 2001.

de ondernemingen er zich toe verbinden met zelf gekozen middelen een milieudoelstelling te realiseren en de overheid er zich toe verbindt tijdens de looptijd van de overeenkomst in principe geen strengere wetgeving uit te vaardigen m.b.t. het voorwerp van de overeenkomst. Milieubeleidsovereenkomsten zijn een alternatief voor het klassieke instrument van directe regulering. Wat de bevoegdheidsverdeling inzake milieubeleidsovereenkomsten betreft, moet worden opgemerkt dat het overeenkomstenrecht behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. In principe is slechts de federale overheid bevoegd om regels vast te stellen die betrekking hebben op de totstandkoming van milieubeleidsovereenkomsten, de beëindiging ervan, De gewesten kunnen een gewestelijke regeling voor milieubeleidsovereenkomsten uitwerken binnen de grenzen van artikel 10 van de BWHI (impliciete bevoegdheden): “de decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden”. Het Arbitragehof heeft aan de noodzakelijkheid nog een dubbele voorwaarde toegevoegd, nl. dat enerzijds de aan de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behorende aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat anderzijds de weerslag op de betrokken aangelegenheid slechts marginaal is. De afdeling wetgeving van de Raad van State was van oordeel³⁸ dat aan deze drie voorwaarden was voldaan bij de totstandkoming van het Vlaams Decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten³⁹. Naast de vraag welke overheid bevoegd is regelen uit te werken m.b.t. milieubeleidsovereenkomsten, stelt zich de vraag welke overheid bekwaam is milieubeleidsovereenkomsten aan te gaan en hoever deze bekwaamheid reikt. Terzake geldt de regel dat elke overheid bekwaam is milieubeleidsovereenkomsten aan te gaan op voorwaarde dat zij binnen haar bevoegdheid *ratione loci* en *ratione materiae* blijft. Aldus kunnen de Gewesten geen milieubeleidsovereenkomsten sluiten waarin productnormen worden vastgelegd. De bevoegdheid tot het vaststellen van productnormen is voorbehouden aan de federale overheid (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI). Anderzijds geldt dat de federale overheid niet bekwaam is milieubeleidsovereenkomsten te sluiten waarin het gebruik van producten wordt geregeld, in de hypothese dat de regeling betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu. Indien de regeling de bescherming van de volksgezondheid tot doel heeft, is zij wel bekwaam: de federale overheid is residuaire bevoegd om op te treden ter bescherming van de volksgezondheid (artikel 5, § 1 BWHI a contrario). Deze aflijning van bekwaamheid is niet geheel vrij van problemen. Aangezien de bescherming van de volksgezondheid vaak noodzakelijkerwijze wordt verwezenlijkt door middel van maatregelen die direct of indirect het leefmilieu beschermen, bestaat het gevaar dat de federale overheid op grond van haar bevoegdheid inzake volksgezondheid maatregelen neemt die in niet geringe mate een weerslag hebben op de beleidsruimte van de gewesten inzake leefmilieu.

De federale overheid en het Vlaamse Gewest hebben reeds een wettelijk kader uitgewerkt waarbinnen milieubeleidsovereenkomsten kunnen worden gesloten. Voor het Vlaamse Gewest is de regeling opgenomen in het Vlaams Decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten⁴⁰. Het Decreet is op 18 juli 1994 in werking getreden. De federale regeling is opgenomen in artikel 6 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid⁴¹. De wet is in werking getreden op 21 februari 1999. Zowel het Decreet als de Wet formuleren een aantal regels van dwingend recht

³⁸ *Stukken* VI. Parl. 1992-1993, nr. 401/1, 52.

³⁹ *B.S.*, 8 juli 1994.

⁴⁰ *B.S.*, 8 juli 1994.

⁴¹ *B.S.* 11 februari 1999, 3986, *err. B.S.* 24 april 1999.

m.b.t. de totstandkoming, beëindiging, looptijd, ... van de overeenkomsten. Concreet betekent dit dat overeenkomsten die worden gekwalificeerd binnen de begripsomschrijving van het Decreet of de Wet moeten voldoen aan de bepalingen van het Decreet of de Wet. Noch een milieubeleidsovereenkomst, noch een sectorale overeenkomst kan de geldende wetgeving of reglementering vervangen of in minder strenge zin ervan afwijken. Het Decreet en de Wet bepalen dat de Vlaamse Regering of de Koning gedurende de geldingstermijn van een overeenkomst geen (uitvoerings)reglementering mogen uitvaardigen die met betrekking tot de in de overeenkomst geregelde materie strengere eisen stelt dan deze in de overeenkomst bepaald, behalve in geval van dringende noodzaak of indien dit nodig zou zijn om te voldoen aan internationale verplichtingen. De Vlaamse en federale regeling vertonen niet alleen gelijkenissen, maar ook verschillen. Om deze verschillen tot uiting te laten komen, heten milieubeleidsovereenkomsten op federaal niveau sectorale overeenkomsten. Het Decreet sluit overeenkomsten tussen het Vlaams Gewest en andere overheden, individuele bedrijven of niet-representatieve ondernemingsorganisaties uit haar toepassingsgebied. Dergelijke overeenkomsten moeten dus niet voldoen aan de bepalingen van het Decreet. Sectorale overeenkomsten tussen de Staat en individuele ondernemingen daarentegen vallen wel binnen het toepassingsgebied van de Wet. Dergelijke sectorale overeenkomsten moeten wel voldoen aan de dwingende bepalingen van de Wet.

4.1.3.7 Bedrijfsinterne milieuzorg:

Bedrijfsinterne milieuzorg in België heeft een Europeesrechtelijke grondslag, met name verordening 1836/93/EEG van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer en milieuauditsysteem (de "EMAS I-verordening")⁴². Met ingang van 27 april 2001 is EMAS I vervangen door Verordening 761/2001/EG inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS II)⁴³. De EMAS II-verordening strekt ertoe, dankzij de vrijwillige invoering van het systeem in organisaties (een maatschappij, vennootschap, firma, onderneming, autoriteit of instelling, dan wel een deel of combinatie daarvan, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, privaat- of publiekrechtelijk, met een eigen structuur en administratie) het gebruik van de beste middelen inzake milieubeheer evenals de beste technologie voor productieprocedures aan te moedigen en de milieuprestaties van de activiteiten voortdurend te verbeteren. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. De bepalingen van een verordening moeten bijgevolg rechtstreeks worden toegepast. Zij mogen niet worden omgezet in nationaal recht. Dit neemt niet weg dat de verordening een aantal bepalingen bevat die de lidstaten verplichten de nodige maatregelen te nemen. Zo verplicht artikel 4 van verordening 761/2001 de lidstaten een systeem voor de erkenning van onafhankelijke milieuverificateurs en voor de controle op hun werkzaamheden in te voeren. Dit systeem moet ten laatste op 27 april 2002 operationeel zijn. Op grond van artikel 5 moesten de lidstaten ten laatste op 24 juli 2001 een nationale instantie aanwijzen die belast is met de uitvoering van de verordening en in het bijzonder met de registratie van de organisaties en het opmaken van een lijst van geregistreerde organisaties en erkende milieuverificateurs. De eerste EMAS-verordening bevatte soortgelijke bepalingen. Artikel 17 van EMAS II bevat regelen van overgangsrecht: hoewel EMAS I met ingang van 27 april 2001 wordt ingetrokken ten voordele van EMAS II, blijven de nationale erkenningssystemen en bevoegde instanties die op grond van EMAS I zijn opgericht bestaan. De lidstaten moeten voor 27 april 2002 de procedures die door deze systemen en instanties worden gebruikt aanpassen aan EMAS II. De

⁴² *Pb.*, 1993, L 168.

⁴³ *PB*. L 24 april 2001, afl. 114, 1.

milieuverificateurs die op grond van EMAS I zijn erkend, mogen hun werkzaamheden blijven uitvoeren overeenkomstig de voorschriften van EMAS II. Locaties die op grond van EMAS I zijn geregistreerd, blijven opgenomen in het EMAS-register en moeten pas bij een volgende audit voldoen aan de bepalingen van EMAS II. Op 30 maart 1995 werd een Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de verordening 1836/93/EEG van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem gesloten⁴⁴. Artikel 6 van het akkoord voorziet dat de erkenning en de controle van milieuverificateurs gebeurt volgens de bepalingen van het KB van 6 september 1993 tot oprichting van een accreditatiesysteem van certificatie-instellingen en tot vaststelling van de accreditatieprocedures overeenkomstig de criteria van de normen van de reeks NBN-EN-45000.⁴⁵ Dit KB richtte “BELCERT” op. BELCERT bestaat uit drie accreditatiebureaus. De erkenning van en het toezicht op de milieuverificateurs wordt verzekerd door het bureau “kwaliteitssysteem.” Dit bureau heeft een sectorcomité “milieuverificateurs” opgericht (BELCERT SC1). Het is dit comité dat in artikel 6 wordt bedoeld. Het Samenwerkingsakkoord zou voor 27 april 2002 moeten worden aangepast aan de nieuwe EMAS-verordening. In het Vlaamse Gewest werd een regeling inzake bedrijfsinterne milieuzorg ingevoerd door het decreet van 19 april 1995 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg⁴⁶. Deze regeling betreft de aanstelling van een milieuoördinator, het uitvoeren van een eenmalige of periodieke milieuaudit, meet- en registratieverplichtingen, het milieujaarverslag, het voeren van een bedrijfsbeleid ter voorkoming van zware ongevallen en ter beperking van de gevolgen ervan voor mens en milieu en meldings- en waarschuwingsverplichtingen bij accidentele emissies en storingen. Wat de milieuaudit betreft, gaat het Vlaamse gewest verder dan de verordening: het Decreet maakt deelname aan een milieuauditsysteem verplicht.

4.1.4 Instrumenten van planning:

Milieuplanning is essentieel een structurerend beleidsinstrument. Milieuplanning lijkt niet tot bevoegdheidsrechtelijke problemen aanleiding te geven. Elke overheid is in principe bevoegd de maatregelen te plannen die zij binnen haar bevoegdheid *ratione materiae* en *ratione loci* kan nemen. In elk van de drie Gewesten bestaat een specifiek wetgevend kader voor milieuplanning. In het Vlaams Gewest regelen de artikelen 2.1.1. tot en met 2.1.26. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid⁴⁷ de milieuplanning op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. De milieuplanning op gewestelijk niveau omvat: 1° het tweejaarlijks opstellen van een milieurapport; 2° het vijfjaarlijks opstellen van een milieubeleidsplan; 3° het jaarlijks opstellen van een milieujaarprogramma. Het gewestelijk milieubeleidsplan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest, alsmede door de provincies en de gemeenten in aangelegenheden van gewestelijk belang, dient te worden gevoerd. Het plan omvat een actieplan. De bepalingen van het milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de Vlaamse regering als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, de ondergeschikte besturen die onder het

⁴⁴ B.S., 3 oktober 1995.

⁴⁵ B.S., 5 februari 1993.

⁴⁶ B.S., 4 juli 1991.

⁴⁷ B.S., 3 juni 1995.

administratief toezicht staan van het Vlaamse Gewest en de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu. Het gewestelijk milieujaarprogramma wordt opgesteld ter uitvoering en operationalisering van het milieubeleidsplan. Het milieurapport omvat 1° een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu; 2° een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid; 3° een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's. Op provinciaal en gemeentelijk niveau kunnen eveneens milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's worden opgesteld. Het provinciaal milieubeleidsplan geeft op het niveau van de provincie nadere uitwerking aan het gewestelijk milieubeleidsplan. Binnen de perken van de provinciale bevoegdheden kan het provinciaal milieubeleidsplan het gewestelijk milieubeleidsplan ook aanvullen. Het provinciaal milieubeleidsplan mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan. Het provinciaal milieubeleidsplan omvat een actieplan. De bepalingen van het provinciaal milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de provincieraad als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de provincie en de gemeenten op haar grondgebied en voor de instellingen die eronder ressorteren. Het gemeentelijk milieubeleidsplan geeft op het niveau van de gemeente nadere uitwerking aan het gewestelijk milieubeleidsplan en, voor zover dit bestaat, het provinciaal milieubeleidsplan. Binnen de perken van de gemeentelijke bevoegdheden kan het gemeentelijk milieubeleidsplan het gewestelijk milieubeleidsplan en het provinciaal milieubeleidsplan ook aanvullen. Het gemeentelijk milieubeleidsplan mag niet afwijken van de bindende bepalingen van het gewestelijk milieubeleidsplan en het provinciaal milieubeleidsplan, voor zover dit bestaat. Het gemeentelijk milieubeleidsplan omvat een actieplan. De bepalingen van het gemeentelijk milieubeleidsplan zijn indicatief, behoudens de bepalingen van het actieplan die door de gemeenteraad als bindend zijn aangeduid. Deze bepalingen zijn bindend voor de gemeente en voor de instellingen die eronder ressorteren. In het Waals Gewest is het Decreet van 21 april 1994 van het Waals Gewest betreffende de milieuplanning in het kader van de duurzame ontwikkeling⁴⁸ toepasselijk en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de Ordonnantie van 4 juni 1992 betreffende de opstelling van een rapport inzake de staat van het Brussels leefmilieu⁴⁹. Op het federale niveau zijn er de artikelen 3 tot en met 9 van de Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling⁵⁰ die bepalen dat een federaal plan en rapport inzake duurzame ontwikkeling moeten worden opgesteld. Het federaal rapport wordt tweejaarlijks opgesteld door het Federaal Planbureau. De wet vermeldt de minimale inhoud: 1° een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen; 2° een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dan toe gevoerde duurzaamheidsbeleid; 3° een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's. Op basis van het federaal rapport wordt vierjaarlijks het federaal plan opgesteld. Het plan moet worden gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21 en legt de te nemen maatregelen vast op federaal niveau met het oog op de realisatie van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling. Het beoogt de doeltreffendheid en de interne samenhang van het beleid in deze materie te bevorderen. Het houdt rekening met de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn. Het plan omvat eveneens een actieplan dat modaliteiten vaststelt om het uit te voeren. De wet bepaalt de minimale inhoud van het plan: 1° de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van de samenleving; 2° de aanduiding van de gebieden waarin de kwaliteit van de

⁴⁸ B.S., 23 april 1994.

⁴⁹ B.S., 18 juli 1992.

⁵⁰ B.S. 18 juni 1997.

samenleving of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere maatregelen behoeft; 3° de samenhang tussen de verschillende onderdelen; 4° de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om de doelstellingen te verwezenlijken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden; 5° de redelijkerwijze te verwachten financiële, economische, sociale en ecologische gevolgen van het te voeren beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Het Federaal Planbureau stelt het voorontwerp van plan op. De Koning stelt het plan vast bij in Ministerraad overlegd besluit.

4.1.5 Instrumenten van financiële steunverlening:

Financiële steunverlening kan de vorm aannemen van subsidies, een (verhoogde) investeringsaftrek of een versneld afschrijvingsritme, belastingdifferentiatie of belastingvrijstelling en fiscale voordelen voor ecologische beleggingsfondsen. Fiscale differentiatie of vrijstelling ten gunste van milieuvriendelijke producten is in feite de spiegelzijde van de belasting van milieuschadelijke producten of productiemethodes. Een brede waaier van rechtstreekse en onrechtstreekse subsidies zijn in België verkrijgbaar voor maatregelen gericht op milieubescherming en energiebehoud. De belangrijkste voor Vlaanderen zijn ongetwijfeld de expansiesteun voor milieu-investeringen, de programma's inzake preventie door stimulering schone technologieën (PRESTI), allerlei steun gericht op KMO's, en het Vlaams Impulsprogramma Natuurontwikkeling. In Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de verhoogde expansiesteun van toepassing. Op voorwaarde dat de onderscheiden overheden het territorialiteits- en gelijkheidsbeginsel eerbiedigen bij het toekennen van milieusubsidies⁵¹, lijken deze weinig bevoegdheidsproblemen op te leveren. Steunverlening kan in verband worden gebracht met het economisch beleid (artikel 6, § 1, VI, 1° BWHI). De Gewesten zijn terzake bevoegd. Eventueel kan ook de bevoegdheid inzake leefmilieu (artikel 6, § 1, II BWHI) een grond bieden voor het instellen van subsidierechten voor investeringen die een verbetering van het leefmilieu tot doel hebben. De basis voor de federale investeringsaftrek is te vinden in de artikelen 68 en 69 van het W.I.B. 1992, zoals uitgevoerd bij K.B. van 27 augustus 1993. De algemene fiscaliteit is een federale bevoegdheid, maar vermits leefmilieu en rationeel energiegebruik gewestelijke bevoegdheden zijn, wordt het attest dat bevestigt dat de betreffende vaste activa behoren tot één van de categorieën waarvoor een verhoogde investeringsaftrek wordt toegekend afgeleverd door de gewesten. Tot op heden bestaat geen specifiek wetgevend kader voor ecologische beleggingen.

4.1.6 Instrumenten van directe regulering:

4.1.6.1 Vergunningen:

De bevoegdheid van de gewesten om voor bepaalde inrichtingen een milieuvergunning af te leveren is in het verleden een enkele keer voor het Arbitragehof betwist geweest. In het arrest 57/95⁵² werd de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betwist om bepaalde inrichtingen binnen de energiesector aan een regionale milieuvergunning te onderwerpen. Voorwerp van het beroep waren de bepalingen in bijlage bij de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 november 1993 tot wijziging van de Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning. De Ordonnantie onderwierp onder meer aan een milieuvergunning: inrichtingen voor de generatie van elektriciteit van niet-nucleaire oorsprong, boringen voor het opslaan van nucleair afval, industriële inrichtingen voor het

⁵¹ Vergelijk, wat "extraterritoriale" Gemeenschapssubsidies betreft, Arbitragehof, nrs. 54/96 en 22/98 ("Carrefour-arresten").

⁵² Arbitragehof, 12 juli 1995, nr. 57/95, B.S., 1 september 1995.

scheiden en het bewerken langs fysieke weg van gassen, inrichtingen voor de aardgaswinning, pijpleidingen en gasleidingen, alsook inrichtingen voor de petroleumwinning. Volgens de Ministerraad schonden die bepalingen artikel 6, §1, II, 2de lid, 2° en 3° en VII van de BWHI, dit zijn de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden inzake leefmilieu (de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval) en energiebeleid. Het arrest betreft bijgevolg de verhouding van de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu t.o.v. de federale bevoegdheden inzake leefmilieu en energie. Het Hof was van oordeel dat de federale bevoegdheden inzake energie (het nationale uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus, de grote infrastructuur voor de stockering, het vervoer en de productie van energie en de tarieven) geen beperking vormen op de bevoegdheid van de gewesten inzake leefmilieu en dat de gewesten bijgevolg geen inbreuk plegen op de federale energiebevoegdheden ingeval zij inrichtingen uit de energiesector onderwerpen aan een vergunningsplicht die tot doel heeft het leefmilieu te beschermen. Het Arbitragehof maakte op dit principe slechts één uitzondering: de gewesten hebben inzake leefmilieu geen bevoegdheid om maatregelen te nemen (in casu een vergunningsplicht in te stellen) ter bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van radioactief afval. Bijgevolg werd enkel de milieuvergunningsplicht m.b.t. boringen voor het opslaan van nucleair afval als een inbreuk beschouwd op de bevoegdheidsverdelende regels. Daarbij moet worden opgemerkt dat de schending werd afgeleid uit een schending van de federale leefmilieubevoegdheid (de bescherming tegen ioniserende stralingen en het radioactief afval) en niet uit een eventuele schending van de federale energiebevoegdheden. Zowel de gewesten als de federale overheid hebben een algemene regeling inzake milieuvergunningen. In het Vlaamse Gewest is het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (“het milieuvergunningsdecreet”)⁵³ van toepassing. Het Decreet heeft een integratie van zes voorheen separate vergunningsstelsels (exploitatievergunning, lozingsvergunning, vergunning voor de verwijdering van giftig afval, vergunning voor de verwijdering van decretale afvalstoffen, vergunning voor bepaalde handelingen ter bescherming van het grondwater tegen verontreiniging, vergunning voor het inrichten van wedstrijden, test- en oefenritten met voertuigen, vergunning voor groeven en graverijen en de grondwaterwinningsvergunning) in één milieuvergunning doorgevoerd. Het Decreet werd uitgevoerd door het besluit van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (“VLAREM I”)⁵⁴ en door het besluit van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (“VLAREM II”)⁵⁵. Niet alle milieugerelateerde vergunningen werden evenwel in deze milieuvergunning geïntegreerd. Zo blijven er afzonderlijke stelsels bestaan voor o.m. het capteren van oppervlaktewater en diverse activiteiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening, het natuurbehoud en de landschapsbescherming. In het Waalse Gewest werden een aantal vergunningen geïntegreerd in één milieuvergunning door het Decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning⁵⁶. Het gaat om de exploitatievergunning, de lozingsvergunning, de vergunning voor bepaalde handelingen ter bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en de vergunning voor de verwijdering van afvalstoffen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd een gedeeltelijke integratie van vergunningsprocedures doorgevoerd via de Ordonnantie van 30 juli 1992 betreffende de milieuvergunning⁵⁷. De oude afzonderlijke vergunningen vereist in het kader van het Algemeen Reglement op de Arbeidsbescherming (A.R.A.B.) en de wetten van 26 maart 1971

⁵³ B.S., 17 september 1985, zoals meermaals gewijzigd.

⁵⁴ B.S., 26 juni 1991, herhaaldelijk gewijzigd.

⁵⁵ B.S., 31 juli 1995, herhaaldelijk gewijzigd.

⁵⁶ B.S. 8 juni 1999.

⁵⁷ B.S., 29 augustus 1992, gewijzigd bij Ordonnantie van 23 november 1993, B.S., 26 november 1993.

op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en betreffende de bescherming van het grondwater werden in één enkele vergunning samengebracht. Daarenboven werd zoals in het Vlaams Gewest de milieuvergunning gekoppeld aan de bouwvergunning⁵⁸. Met ingang van 15 augustus 1999 werd de Ordonnantie van 30 juli 1992 vervangen door de Ordonnantie van 5 juni 1997⁵⁹. Ook hier werden de exploitatievergunning, de lozingsvergunning, de vergunning voor bepaalde handelingen ter bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en de vergunning voor de verwijdering van afvalstoffen geïntegreerd in één enkele vergunning. De milieuvergunning werd tevens afgestemd op de stedenbouwkundige vergunning. Op het federale niveau werden vergunningsprocedures georganiseerd betreffende inrichtingen waar ioniserende stralingen worden gebruikt door het K.B. van 28 februari 1963 houdende het Algemeen Reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van ioniserende stralingen⁶⁰. Het K.B. van 28 februari 1963 is met ingang van 1 september 2001 vervangen door het Koninklijk besluit van 20 juli 2001 houdende algemeen reglement op de bescherming van de bevolking, van de werknemers en het leefmilieu tegen het gevaar van de ioniserende stralingen⁶¹. In het K.B. van 20 juli 2001 zijn evenwel een ruimaantal overgangsbepalingen voorzien. Het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, opgericht bij wet van 15 april 1994⁶², is belast met allerlei taken inzake controle, toezicht en begeleiding inzake ioniserende stralingen.

De feiten die aanleiding hebben gegeven tot arrest nr. 17/96⁶³ van het Arbitragehof slaan niet op de milieuvergunningsproblematiek m.b.t. hinderlijke inrichtingen, doch wel op beschermen van het bosareaal (natuurbehoud) door middel van het instellen van een machtigingsprocedure in geval van vervreemding van of wijzigingen in het genot van bossen die aan gemeenten en openbare instellingen toebehoren. Met name had het decreet van 16 september 1985 een artikel 1 bis in het Boswetboek ingevoegd dat elke vervreemding of elke wijziging in het genot van de bossen die aan de gemeenten en de openbare instellingen toebehoren en die in het Waalse Gewest gelegen zijn, van een machtiging door de Waalse regering afhankelijk maakte. Met deze bepaling wenste de Waalse overheid haar bospatrimonium te beschermen en te vrijwaren door elke ongepaste vervreemding van de bossen die aan de gemeenten en openbare instellingen toebehoren, te vermijden. Deze bepaling is van toepassing op alle bossen die in het Waals Gewest gelegen zijn en aan de gemeenten en openbare instellingen toebehoren, *ongeacht de gewestelijke lokalisering van deze laatste*. Toen de Brusselse gemeente Etterbeek tot de verkoop aan een particuliere onderneming wou overgaan van een bebost domein in het Waals Gewest dat zij in eigendom had, eiste de Waalse regering de vernietiging van deze eigendomsoverdracht. De Rechtbank van Eerste Aanleg te Namen stelde daarop een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof, nl. of het decreet van 16 september 1985 de bevoegdheidsverdelende regels in de zin van artikel 26, §1, 1° van de wet van 6 januari 1989 schendt doordat het een gemeente beoogt die buiten de geografische grenzen van het Waalse Gewest ligt. Het Arbitragehof zag geen bevoegdheidsrechtelijke schending. De betrokken bepaling organiseert geen maatregel van bestuurlijk toezicht op de gemeenten of de openbare instellingen, maar stelt slechts een controle in op de bestemming van de bossen die tot het Waalse bospatrimonium behoren. De gewesten zijn daartoe op grond van hun bevoegdheid inzake natuurbehoud (artikel 6, §1, III, 4° BWHI) bevoegd.

⁵⁸ Ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende de organisatie van planning en stedenbouw (*B.S.*, 7 oktober 1991).

⁵⁹ *B.S.* 26 juni 1997, zoals gewijzigd.

⁶⁰ Zoals gewijzigd door het K.B. van 23 december 1993, *B.S.* 2 februari 1994.

⁶¹ *B.S.* 30 augustus 2001, 28.909.

⁶² *B.S.*, 29 juli 1994.

⁶³ Arbitragehof, 5 maart 1996, nr. 17/96, *B.S.*, 19 april 1996.

4.1.6.2 *Verboden en beperkingen:*

Heel wat bevoegdheidsrechtelijke geschillen zijn gerezen naar aanleiding van verboden en beperkingen opgelegd in regionale milieuwetgeving, op grond van het feit dat zij hetzij de vrijheid van handel en nijverheid of de Economische en Monetaire Unie van België in het gedrang zouden brengen, hetzij bepaalde aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden met de voeten zouden treden, zoals bijvoorbeeld het landbouwbeleid of de politie over het wegverkeer.

Het concept van de Economische en Monetaire unie (EMU) (artikel 6, §1, VI, 3de lid BWHI) werd door het Arbitragehof geïntroduceerd in het arrest van 25 februari 1988⁶⁴ en wordt beschouwd als een algemene bevoegdheidsbeperkend concept. De EMU is het institutionele kader van een uit deelgebieden opgebouwde economie, dat gekenmerkt wordt door een geïntegreerde markt (economische unie) en door de eenheid van de munt (monetaire unie). Het bestaan van een economische unie impliceert in de eerste plaats het vrije verkeer van goederen en productiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat. In het arrest nr. 89/12 van 31 mei 1989 werd een machtiging aan de Waalse Executieve om m.b.t. afvalstoffen afkomstig uit vreemde Staten en andere gewesten bijzondere regels uit te vaardigen getoetst op haar verenigbaarheid met het beginsel van de economische unie. Het Arbitragehof was van oordeel dat deze machtiging niet mag worden opgevat in die zin dat zij gebruikt wordt om bijzondere regels in te voeren die het gebruik van stortplaatsen voor afvalstoffen afkomstig uit de andere gewesten op volstreekte en algemene wijze onmogelijk maken. Dit zou immers in strijd zijn met de Belgische economische unie. De relatie tussen de EMU en een verbod of beperking voortvloeiend uit regionale milieuwetgeving kwam opnieuw ter sprak in het arrest nr. 35/95 van 25 april 1995⁶⁵. Het betrof een beroep tot vernietiging ingesteld tegen een aantal bepalingen van het Vlaamse decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning.⁶⁶ De aangevochten bepalingen organiseerden onder meer de geleidelijke afbouw van grindwinning in Limburg. De eisers voerden onder meer aan dat dergelijke maatregel onverenigbaar was met het beginsel van de EMU. Het Hof besloot evenwel dat de EMU niet in het gedrang wordt gebracht door bepalingen die, met het oog op de bescherming van het leefmilieu, tot doel hebben bepaalde delfstoffen uit de economische kringloop uit te sluiten door de ontginning ervan te verbieden en er aldus de hoedanigheid van exploitatiegoederen aan te ontnemen.

In het arrest nr. 35/95 werd tevens door de verzoekers gesteld dat het Grinddecreet geen rekening had gehouden met de algemene bevoegdheidsbeperking voortvloeiend uit het beginsel van vrijheid van handel en nijverheid. Het Hof repliceerde hierop met zijn geijkte formule dat de vrijheid van handel en nijverheid niet als een absolute vrijheid kan worden opgevat en dat de Gewesten deze vrijheid slechts zouden schenden indien ze die vrijheid zouden beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperkingen totaal onevenredig zouden zijn met het nagestreefde doel of aan dat beginsel op zodanige wijze afbreuk zou doen dat de economische unie erdoor in het gedrang komt. *In casu* meende het Hof dat het Vlaams Gewest deze vrijheid niet op een onevenredige manier had beperkt. In het arrest nr. 29/96 van 25 mei 1996⁶⁷ oordeelde het Hof dat het opleggen van technische normen ter bestrijding van de geluidshinder op een onevenredige manier de vrijheid van handel en nijverheid beperkt indien deze normen zo streng zijn dat zij de rechtsonderhorige slechts de

⁶⁴ Arbitragehof nr. 47, 25 februari 1988, *B.S.* 17 maart 1988.

⁶⁵ Arbitragehof, 25 april 1995, nr. 35/95, *B.S.*, 24 mei 1995.

⁶⁶ *B.S.*, 14 oktober 1993.

⁶⁷ Arbitragehof, 25 mei 1996, nr. 29/96, *A.A.*, 1996, 349-365.

keuze laten tussen het staken van de activiteiten of het voortzetten van de activiteiten met inbreuk op de strafrechtelijk gesanctioneerde normen. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest had de werktuigen die technisch gezien niet kunnen voldoen aan de opgelegde technische normen moeten uitsluiten uit het toepassingsgebied van de aangevochten Ordonnantie. In het arrest nr. 81/97 van 17 december 1997 werd het Hof gevraagd uitspraak te doen omtrent een verzoek tot vernietiging van artikel 20 van het decreet van het Waalse Gewest van 27 juni 1996 betreffende de afvalstoffen⁶⁸ inter alia wegens schending van de vrijheid van handel en nijverheid. Verzoekster argumenteerde dat artikel 20, in zoverre het aan de overheid het monopolie voorbehoudt om centra voor technische ingraving van huishoudelijke en inerte afvalstoffen te vestigen en te exploiteren, artikel 6, §1, VI BWHI schendt, vermits het artikel tot gevolg heeft dat de uitoefening van de exploitatieactiviteit van de centra voor technische ingraving voor privaatrechtelijke personen materieel onmogelijk wordt, tenzij in het kader van een overeenkomst van onderaanneming met een publiekrechtelijke partner. Volgens het Hof is de aangebrachte beperking op de vrijheid van handel en nijverheid niet klaarblijkelijk onevenredig, gelet op het feit dat de beperking werd aangebracht wegens redenen van algemeen belang: enkel openbare overheden kunnen op lange termijn garanderen dat enerzijds acties worden ondernomen om te vermijden dat terreinen die voor ingraving hebben gediend het leefmilieu schaden en anderzijds dat alle gebruikers gelijke toegang hebben tot de centra.

In de arresten nr. 19/97 en 42/97 werd het Arbitragehof gevraagd of de uitoefening door het Vlaams Gewest van haar bevoegdheden inzake leefmilieu een schending vormden van de bevoegdheidsverdelende regels, in het bijzonder deze betreffende het landbouwbeleid. In arrest nr. 19/97⁶⁹ oordeelde het Arbitragehof dat het feit dat het afvalstoffenbeleid een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kan hebben op het landbouwbeleid niet volstaat om te besluiten dat de Gewesten hun bevoegdheid zouden verliezen. In het arrest nr. 42/97 van 14 juli 1997⁷⁰ stond de vraag centraal of de maatregelen die in het Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen werden voorzien artikel 6, §1, V BWHI schonden in die zin dat het Decreet onder het mom van een milieureglementering de bestaande landbouwstructuur hervormde en op onevenredige wijze de federale bevoegdheid inzake het landbouwbeleid doorkruiste. Het Hof herhaalde dat de omstandigheid dat de door het decreet opgelegde verplichtingen een rechtstreekse of onrechtstreekse weerslag kunnen hebben op de landbouwsector, niet betekent dat de decreetgever zijn bevoegdheid heeft overschreden. De decreetgever zou zijn bevoegdheid slechts overschrijden indien de opgelegde beperkingen van die aard zouden zijn dat de federale wetgever in de onmogelijkheid zou verkeren om zijn bevoegdheden inzake het landbouwbeleid uit te oefenen. Met ingang van 1 januari 2002 wordt het landbouwbeleid en de zeevisserij nagenoeg integraal overgedragen aan de gewesten⁷¹.

Het arrest nr. 68/96 van 28 november 1996⁷² betrof een verzoek tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 16 februari 1995 houdende wijziging van het Boswetboek. Het Decreet verbood de toegang tot de Waalse bossen buiten de banen, wegen en paden die erdoorheen lopen en regelde het gebruik van die wegen op basis van de mate waarin elk van de gebruikte vervoermiddelen het ecosysteem verstoortte en streefde daardoor een doelstelling van natuurbehoud na. De federale overheid argumenteerde dat het gewest

⁶⁸ B.S., 2 augustus 1996.

⁶⁹ Arbitragehof, 15 april 1997, nr. 19/97, A.A., 1997, 241-255.

⁷⁰ Arbitragehof, 14 juli 1997, nr. 42/97, B.S., 3 september 1997.

⁷¹ Artikel 2 Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, B.S. 3 augustus 2001.

⁷² Arbitragehof, 28 november 1996, nr. 68/96, B.S., 18 december 1996.

daarmee inbreuk pleegde op de aan haar voorbehouden bevoegdheid inzake de politie van het wegverkeer. Het Hof was van oordeel dat de door het Waalse Gewest ingestelde verbod en opgelegde gebruiksbeperkingen weliswaar pasten binnen de gewestelijke bevoegdheid inzake natuurbehoud en bossen (artikel 6, § 1, III, 2° en 4° BWHI), maar dat deze bevoegdheid niet toelaat regels van politie van het wegverkeer aan te nemen. De politie over het wegverkeer blijft een federale bevoegdheid, ook al moeten de gewestregeringen bij de totstandkoming ervan worden betrokken. Het Hof was bijgevolg van oordeel dat het Waalse Gewest een materie had geregeld waarvoor het strikt gezien niet bevoegd was. Toch werden de litigieuze bepalingen van het Decreet niet vernietigd wegens inbreuk op de federale bevoegdheid inzake politie van het wegverkeer, aangezien het Hof oordeelde dat het Gewest terzake toch kon optreden op grond van artikel 10 van de BWHI (impliciete bevoegdheden): enerzijds kon de Waalse regering het noodzakelijk achten het verkeer te regelen teneinde haar bevoegdheid inzake bossenbescherming uit te oefenen en anderzijds leende de aldus geregelde aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde behandeling en kon de bevoegdheidsoverschrijding als marginaal beschouwd worden⁷³. Het Hof vernietigde niettemin het decreet in zoverre het toepasselijk was op delen van bossen die op het grondgebied van meerdere Gewesten gelegen zijn, vermits de Waalse regering niet het vereiste voorafgaandelijke overleg met de andere Gewesten had gepleegd.

4.1.6.3 Hoedanigheidseisen:

De categorie van hoedanigheidseisen overlapt gedeeltelijk met deze van verboden en beperkingen, in de mate dat product-, productie- en emissie-eisen precies onder de vorm van verboden en beperkingen kunnen worden opgelegd. Milieukwaliteitseisen (“quality standards”), productie-eisen (“process standards”), en emissie-eisen (“emission standards”) vallen normaliter onder de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu. Dit geldt tevens voor blootstellingseisen, tenzij in zoverre zij betrekking hebben op de arbeidsbescherming of ioniserende stralingen. Deze categorieën van hoedanigheidseisen zijn steeds plaatsgebonden en zullen doorgaans weinig aflijningsproblemen inzake bevoegdheidsverdeling opleveren. De afbakening van bevoegdheid inzake productnormering is daarentegen niet eenvoudig gebleken. De Europese ervaring heeft geleerd dat een verscheidenheid aan productnormen een belemmering voor de intra-communautaire handel kan vormen en tot concurrentievervalsingen aanleiding kan geven binnen de Gemeenschap. In het Belgisch staatsbestel bestaat op nationaal niveau een gelijkaardig risico wat betreft het intergewestelijke handelsverkeer: indien de Gewesten elk verschillende productnormen aannemen, komt het vrij verkeer van productiefactoren mogelijk in het gedrang. Vandaar dat het exclusief toekennen van de productnormeringsbevoegdheid aan de federale overheid noodzakelijk wordt geacht om de Economische en Monetaire Unie van België te vrijwaren. Het is echter bijzonder moeilijk gebleken om het begrip productnormering adequaat te definiëren en de federale productnormeringsbevoegdheid af te bakenen, derwijze dat de overheveling van de bevoegdheden inzake leefmilieu naar de Gewesten niet minstens gedeeltelijk wordt teniet gedaan. Sedert de wijziging van de BWHI van 8 augustus 1980 door de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 is de federale overheid exclusief bevoegd voor productnormering. Het Arbitragehof heeft productnormen in haar arresten van 2 februari 1995 omschreven als “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de

⁷³ Het Hof steunt deze laatste conclusie op het feit dat de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer reeds in de mogelijkheid voorzagen voor de Minister van Landbouw om aanvullende reglementen vast te stellen voor de voor het openbaar verkeer openstaande wegen in staatsbossen, natuur- en bosreservaten, zodat reeds voor de aanneming van het Waalse decreet in een specifieke reglementering van het verkeer op de openbare wegen in de bossen was voorzien.

markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.” Productnormen zijn m.a.w. normen met een dwingend karakter die moeten zijn vervuld vooraleer het product op de markt mag worden gebracht. De federale overheid mag enkel de markttoegang van het product regelen en niet het gebruik van het product. Zoniet betreedt de federale overheid het bevoegdheidssterrein van de gewesten inzake leefmilieu (in het bijzonder het afvalbeleid). Op basis van de definitie van het Hof moeten productheffingen en milieukeuren en elke andere productregeling die op niet-dwingende wijze ingrijpt voor het product wordt op de markt gebracht een andere rechtsgrondslag vinden dan deze van de productnormering. De definiëring van het begrip productnorm is een heikele kwestie. Ook in de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid⁷⁴ is geen definitie opgenomen. De reden daartoe was dat de gewone wetgever zich terzake onbevoegd achtte. Dergelijke bevoegdheid komt volgens de opstellers van de wet enkel de bijzondere wetgever toe.

4.1.7 Instrumenten van marktconforme regulering:

4.1.7.1 Handhavingsprijkkels:

Twee soorten sancties moeten worden onderscheiden: administratieve sancties en strafsancties. Een administratieve sanctie is een maatregel die door een administratieve overheid getroffen wordt om de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen⁷⁵. De belangrijkste administratieve sancties zijn: intrekking of schorsing van de vergunning, wijziging van de vergunningsvoorwaarden, voorlopige sluiting van de onderneming, stillegging van de werken, verzegeling van de toestellen, ambtshalve verwijdering van afvalstoffen, ambtshalve sanering en administratieve geldboetes. Strafsancties daarentegen nemen de vorm aan van een gevangenisstraf, een geldboete, verbeurdverklaring, verplichte verwijdering of tijdelijke en definitieve sluiting van de onderneming. Administratieve sancties onderscheiden zich van de strafrechtelijke in meerdere opzichten: administratieve sancties kunnen worden opgelegd onafhankelijk van elke strafsanctie; zij worden niet opgenomen in het strafregister; de rechtshandeling waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, kan, in beginsel - tenzij de wetgever aan de hoven en rechtbanken bevoegdheid geeft om over de bezwaren van de betrokkenen uitspraak te doen - op grond van artikel 14 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State bestreden worden⁷⁶. Zowel administratieve als strafrechtelijke sancties vindt men terug in tal van federale en gewestelijke wetgeving strekkende tot de bescherming van het leefmilieu.

De Gewesten beschikken sinds 1980 over de bevoegdheid om de niet-naleving van hun decreten strafbaar te stellen en sinds 1993 kunnen zij dit doen met andere dan de in Boek I van het Strafwetboek opgenomen strafbepalingen. Indien de straf of strafbaarstelling niet is opgenomen in Boek I, moet voorafgaandelijk het eensluidend advies van de Ministerraad worden verkregen. Heel wat inkt is reeds gevloeid omtrent het kwalificatieprobleem ten aanzien van administratieve geldboeten: deze vertonen duidelijke kenmerken van een strafsanctie, namelijk een strafrechtelijke geldboete, doch genereren verschillende

⁷⁴ B.S. 11 februari 1999.

⁷⁵ MAST, M. en DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Deurne, Kluwer, 1996, 15 v.

⁷⁶ BOES, M. en DEKETELAERE, K., “Administratieve sancties,” in ICHM, *o.c.*, 716 v.

rechtsgevolgen in vergelijking met deze laatste. De vraag of een boete als een administratieve dan wel een strafrechtelijke sanctie moet worden begrepen is onder meer van belang voor de bepaling van de bevoegde overheid en de rechtsgrondslag waarop deze de betrokken sanctie kan opleggen. De kwalificatievraag betreffende administratieve geldboeten is ten aanzien van de bevoegdheidsvraag relevant in die zin dat administratieve sancties die zijn opgenomen in gewestelijke wetgeving en die moeten worden gekwalificeerd als strafsancties die niet zijn voorzien in Boek I nietig zijn, aangezien ze normaliter niet aan het voorafgaandelijk advies van de ministerraad zullen zijn voorgelegd, wat de schending van een op nietigheid voorgeschreven vormvoorschrift uitmaakt.

Een belangwekkend arrest terzake werd door het Arbitragehof gewezen op 2 maart 1995.⁷⁷ Een prejudiciële vraag werd gesteld naar de verenigbaarheid van artikel 47 bis, §1 van het Vlaamse decreet betreffende het beheer van afvalstoffen - in de versie voor het wijzigend decreet van 20 december 1989 - met de bevoegdheidsverdelende regels. Deze bepaling luidde dat voor iedere inbreuk op de verplichting om aan de afvalstoffenheffing te voldoen, een administratieve geldboete gelijk aan het dubbel van de ontdoken of niet tijdig betaalde heffing wordt opgelegd. Volgens de belastingplichtige verweerder in het bodemgeschil ging het hier niet om een administratieve, maar wel een strafrechtelijke sanctie, waartoe de Gewesten bij de aanneming van het decreet - voor de wijziging van de BWHI door de Bijzondere Wet van 1993 - niet bevoegd waren. Het Hof volgde deze stelling evenwel niet, maar stelde dat de bevoegdheid om belastingverhogingen te bepalen inherent is aan de grondwettelijke belastingbevoegdheid van de Gewesten zodat deze laatste geen strafsancties zijn en niet onder artikel 11 BWHI vallen.⁷⁸ Het besloot dat uit artikel 11 BWHI niet kan worden afgeleid dat de bijzondere wetgever, door aan de Gewesten de bevoegdheid toe te wijzen om strafbepalingen aan te nemen, hun impliciet de bevoegdheid zou hebben ontnomen om in belastingverhogingen te voorzien. Bovendien heeft volgens het Hof de kwalificatie van een administratieve geldboete als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) niet tot gevolg dat die boete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn. Deze beslissing van het Arbitragehof betekent evenwel geenszins dat geen enkele administratieve sanctie als een strafsanctie kan worden gekwalificeerd. Een groot deel van de rechtsleer en de afdeling wetgeving van de Raad van State is meer en meer geneigd administratieve sancties met strafsancties gelijk te stellen.

4.1.7.2 Financiële zekerheden:

In milieuzaken wordt de verplichting tot het stellen van een financiële zekerheid vaak opgelegd om de kans te verkleinen dat milieuschade niet kan worden vergoed ten gevolge van een gebrek aan financiële middelen bij de vervuiler. In de BWHI is geen bepaling opgenomen die de bevoegdheid terzake uitdrukkelijk aan een overheid toewijst. Daaruit kan worden afgeleid dat de bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting tot het stellen van een financiële zekerheid valt binnen de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. Financiële zekerheden kunnen evenwel niet worden beschouwd als een beleidsdomein op zich, maar zijn eerder een instrument dat kan worden aangewend om een beleid te voeren. Het is verdedigbaar te zeggen dat ook de gewesten kunnen voorzien in een verplichting tot het stellen van een financiële zekerheid op grond van artikel 10 BWHI (impliciete bevoegdheden). Sommige regionale wetgeving voorziet reeds in de verplichting tot het stellen van financiële zekerheden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor artikel 5 van het Vlaams besluit van 27 april 1994 houdende nadere regelen betreffende de invoer en uitvoer van

⁷⁷ Arbitragehof, 22 maart 1995, nr. 18/95, B.S., 11 mei 1995.

⁷⁸ Zie ook de arresten nrs. 2 en 3/94 van 13 januari 1994.

afvalstoffen⁷⁹, artikel 8 van het Besluit van de Waalse Regering van 9 juni 1994 tot toepassing van Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap⁸⁰, en artikel 5 van het besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoer en uitvoer van afvalstoffen⁸¹. Alle besluiten werden genomen ter uitvoering van verordening 259/93/EG betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap⁸². Deze bepalingen leggen aan de kennisgever, in geval van uitvoer, en aan de ontvanger, in geval van invoer, de verplichting op om een bankgarantie te stellen of een verzekering te sluiten ter dekking van de kosten van het vervoer en van de verwijdering of nuttige toepassing. In het Vlaams Gewest bepaalt het Bodemsaneringsdecreet in een aantal gevallen een verplichting tot het stellen van financiële zekerheden om potentiële insolventie-risico's van de saneringsplichtige te vermijden. Volgens artikelen 29 en 33 van het decreet - respectievelijk voor actuele/gemengde en historische verontreiniging - is de persoon die overgaat tot sanering gehouden tot het stellen van financiële zekerheden op verzoek van de OVAM tot waarborg van zijn verbintenis tot bodemsanering en zijn potentiële aansprakelijkheid. Ook zal de overdrager van een risicoground die deze grond wil overdragen zonder deze vooraf te saneren, krachtens artikel 38-39 van het decreet gehouden zijn tot het stellen van financiële zekerheden. De artikelen 38-43 van het VLAREBO vullen deze verplichting nader in. Het Waalse afvalstoffendecreet van 27 juni 1996⁸³ bepaalt dat het stellen van financiële zekerheden in vijf hypothesen kan vereist zijn: in het kader van een toelating, een vervoer van afvalstoffen, veiligheidsmaatregelen, administratieve sancties en straf- of burgerrechtelijke vervolgingen. Het interregionale samenwerkingsakkoord tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval van 30 mei 1996⁸⁴ bevat tevens verplichtingen tot het stellen van financiële zekerheden. Overeenkomstig artikel 11 van het akkoord moet een financiële zekerheid worden gesteld door de erkende organismen voor wat betreft huishoudelijk verpakkingsafval bij de Interregionale Verpakkingscommissie, ten voordele van de rechtspersonen van publiek recht die voor hun respectievelijke grondgebied verantwoordelijk zijn voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.

4.1.7.3 Aansprakelijkheidsregels:

Het gemeen recht inzake contractuele en delictuele aansprakelijkheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De vraag rijst of de Gewesten een van het gemeen recht afwijkende aansprakelijkheidsregeling voor milieuschade kunnen invoeren zonder de bevoegdheidsverdelende regels te schenden. Deze problematiek kwam een enkele keer aan bod in het arrest nr. 58/94 van het Arbitragehof waarbij artikel 21, §2 (c) van het afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 centraal stond. Dit artikel bepaalde⁸⁵ dat de OVAM ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming kan verwijderen die een risico inhouden voor het leefmilieu en de volksgezondheid en de verontreinigde bodems kan saneren ingeval na ingebrekestelling de ingebrekegestelde heeft nagelaten de opgelegde maatregelen te treffen binnen de opgelegde termijn. De ambtshalve verwijdering of sanering vond dan plaats op kosten van de ingebrekeblijvende. Aan het Arbitragehof werd de vraag gesteld of deze

⁷⁹ B.S., 6 mei 1994.

⁸⁰ B.S., 29 juli 1994.

⁸¹ B.S., 10 november 1994.

⁸² PB. L 6 februari 1993, afl. 30, 1.

⁸³ B.S., 2 augustus 1996.

⁸⁴ B.S., 5 maart 1997.

⁸⁵ De bepaling werd opgeheven door het decreet van 20 april 1994 (B.S., 29 april 1994), uitgezonderd wat betreft de ambtshalve saneringen waarvan de uitvoering is aangevangen voor 7 mei 1994.

bepaling, in de mate dat zij een objectieve aansprakelijkheid invoerde en aldus fundamenteel afweek van de aansprakelijkheidsregeling van het B.W., de bevoegdheidsverdelende regels schond. Het arrest van het Arbitragehof biedt hierop echter geen antwoord. Volgens het Arbitragehof moet de betwiste bepaling immers niet als een aansprakelijkheidsregeling, doch wel als een politie maatregel worden beschouwd om te voorkomen dat schade zou ontstaan of verder zou worden aangericht. Het Gewest is terzake in het kader van haar bevoegdheden inzake leefmilieu bevoegd. In haar advies⁸⁶ bij het ontwerp van Vlaams decreet inzake bodemsanering had de Raad van State gesteld dat de invoering van een aansprakelijkheidsregime enkel op de leer van impliciete bevoegdheden kon worden gegrond.

Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor milieuschade kan twee vormen aannemen: foutaansprakelijkheid en risicoaansprakelijkheid. Het gemeenrechtelijke stelsel van de foutaansprakelijkheid wordt gegrond op artikel 1382 B.W. en wordt gevestigd door drie elementen: fout, schade en causaal verband. Een aantal wetten en decreten voorzien evenwel in een stelsel van objectieve aansprakelijkheid, d.w.z. aansprakelijkheid die wordt gevestigd ook al beging de aansprakelijke geen enkele fout. Dit kan de vorm aannemen van aansprakelijkheid voor rechtmatige daad, enerzijds, en risicoaansprakelijkheid, anderzijds. In het geval van aansprakelijkheid voor rechtmatige daad, volstaat het voor het slachtoffer te bewijzen dat de schade het gevolg is van verweerders gedraging - ook al was deze niet foutief - en dat de schade en haar oorzaak binnen het toepassingsgebied van de bijzondere regeling vallen. Zo verplicht artikel 544 B.W. volgens het Hof van Cassatie de eigenaar van een onroerend goed die door een niet-foutief feit het evenwicht verbreekt dat tot stand is gekomen tussen naburige eigendommen door aan een naburige eigenaar een stoornis op te leggen die de maat van de gewone buurschapsnadelen overschrijdt tot een rechtmatige en passende compensatie waardoor het verbroken evenwicht hersteld wordt (zogenaamde evenwichtsleer).⁸⁷ Zo ook hebben een aantal bijzondere wetten aansprakelijkheden voor rechtmatige daad ingevoerd. Kunnen worden vermeld: de aansprakelijkheid van de mijnconcessiehouder voor mijnschade,⁸⁸ de aansprakelijkheid van de exploitant van grondwaterwinningen en van de bouwheer van openbare of private werken die de daling van een grondwaterlaag veroorzaken voor de bovengrondse schade,⁸⁹ de aansprakelijkheid van de exploitant van pijpleidingen voor vervoer van gasachtige producten, en van de exploitant van ondergrondse berguimten in situ bestemd voor het opslaan van gas.⁹⁰ In het geval van risicoaansprakelijkheid moet het slachtoffer zelfs niet meer bewijzen dat de schade veroorzaakt werd door een al dan niet foutieve gedraging van verweerder. Zo is de bewaker van een gebrekkige zaak op grond van artikel 1384 B.W. aansprakelijk voor de schade die door het gebrek van de zaak veroorzaakt wordt. Zo ook voerden bijzondere wetten risicoaansprakelijkheidsregelingen in. Kunnen genoemd worden: de aansprakelijkheid van de producent van giftig afval voor alle schade veroorzaakt door dit afval,⁹¹ de aansprakelijkheid van de eigenaar van verontreinigende producten voor de kosten van opruimingswerken uitgevoerd door civiele bescherming en brandweer,⁹² de aansprakelijkheid van de eigenaar van een olietanker voor schade door verontreiniging van de zee door olie,⁹³ de aansprakelijkheid van de exploitant van kerncentrales en kernschepen voor schade

⁸⁶ *Gedr.St.*, VI. Parl., 1993-94, 587/1, 110-111.

⁸⁷ Cass. 6 april 1960, *Pas.* 1960, I, 920.

⁸⁸ Art. 58 van de bij K.B. van 13 september 1919 gecoördineerde wetten op de mijnen, graverijen en groeven;

⁸⁹ Wet van 10 januari 1977; Decreet Vlaams Gewest van 24 januari 1984 (*B.S.*, 5 juni 84) en Decreet Waals Gewest van 11 oktober 1985.

⁹⁰ Wet van 12 april 1965 (*B.S.*, 7 mei 1965).

⁹¹ Art. 7 van de wet van 22 juli 1974 .

⁹² Art. 85 van de wet van 24 december 1976.

⁹³ Wet van 20 juli 1967.

veroorzaakt door een kernongeval,⁹⁴ de aansprakelijkheid van de exploitant of de eigenaar voor de verontreinigde grond waarop zijn inrichting gevestigd is of waarvan hij eigenaar is.⁹⁵

4.1.7.4 Statiegeldsystemen:

De BWHI laat zich niet expliciet uit over de vraag welke overheid bevoegd is een statiegeldsysteem in te voeren. Wel is het zo dat een statiegeldsysteem invloed heeft op de prijs van een product en daardoor gelijkenissen vertoont met productheffingen. Statiegeldsystemen kan men vanuit dubbele invalshoek bekijken. Bekijkt men dergelijke systemen in het licht van de verbruiksmarkt, dan kan worden geargumenteed dat statiegeldsystemen niet in eerste instantie betrekking hebben op de toegang van een product tot de verbruiksmarkt, maar wel op het verdwijnen van een product van de verbruiksmarkt: bij het inleveren van de verpakking wordt een vergoeding toegekend. Indien men daarentegen statiegeldsystemen bekijkt vanuit de invalshoek van de afvalmarkt of hergebruikmarkt, kan men zeggen dat zij de toegang van een product tot de deze markten regelen: aan de consument die een verpakking inlevert, moet statiegeld worden terugbetaald. Bij de redactie van de Bijzondere Wet van 16 juli 1993 was de Bijzondere Wetgever van oordeel dat statiegeldsystemen, als maatregelen die ingrijpen op het product nadat het op de markt is gebracht, geen productnormen waren en bijgevolg niet tot de federale productnormeringsbevoegdheid behoorden. Statiegeldsystemen kwamen aan bod in de arresten van het Arbitragehof van 2 februari 1995. Het Hof oordeelde dat statiegeldregelingen voorzien in de ecotakswetgeving geen productnormen zijn. *In casu* waren de genoemde statiegeldsystemen niet op dwingende wijze opgelegd, maar konden zij worden vermeden door de betaling van de ecotaks.

De aanwending van statiegeldsystemen werd voorzien door de federale milieutakswetgeving, zoals vervat in de Gewone Wet van 16 juli 1993.⁹⁶ Deze wetgeving somt een aantal productcategorieën op die worden onderworpen aan een productheffing. De belastingplichtige kan evenwel aan de betaling van deze heffing ontsnappen wanneer hij een statiegeldsysteem invoert dat aan een aantal wettelijke voorwaarden voldoet. Zo bepalen de artikelen 372, 378 en 380 van de Gewone Wet dat respectievelijk drankverpakkingen, wegwerpartikelen en verpakkingen die sommige nijverheidsproducten bevatten, van milieutaks worden vrijgesteld indien dergelijk statiegeldsysteem wordt ingevoerd. Artikel 369, 2° van de Gewone Wet definieert een stelsel van statiegeld als een stelsel waarbij de koper van een product aan diegene die het product op de markt heeft gebracht en die er eigenaar van blijft een vastgestelde som stort, welke wordt terugbetaald aan de koper wanneer hij het product terugbezorgt aan diegene die het op de markt heeft gebracht of aan een aangestelde derde.” Tot op heden werden er nog geen statiegeldsystemen bij gewestelijk Decreet ingevoerd.

4.1.7.5 Milieuheffingen:

Als uitgangspunt geldt dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, en de lokale overheden bevoegd zijn om belastingen te heffen (artikel 170 e.v. G.W.). Deze belastingbevoegdheid is niet gekoppeld aan de (overige) materiële bevoegdheidsverdeling, met als gevolg dat alle overheden die bevoegd zijn om belastingen in te voeren, belastingen kunnen invoeren op grond van milieuoverwegingen en op deze wijze een milieubeleid voeren, ook wanneer de betrokken overheid in beginsel niet bevoegd is inzake milieu. Dit principe is

⁹⁴ Wet van 22 juli 1985.

⁹⁵ Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering.

⁹⁶ B.S., 20 juli 1993.

evenwel onderworpen aan een aantal voorwaarden. De fiscale maatregel moet in de eerste plaats een belasting blijven. Een belasting wordt omschreven als “een verplichte geldelijke bijdrage die de uitgaven van de overheid moet dekken”.⁹⁷ Twee elementen moeten aanwezig zijn om een heffing als een belasting te kunnen kwalificeren. Enerzijds betreft het feit dat een belasting eenzijdig van overheidswege wordt opgelegd en anderzijds het feit dat de bedoeling van die eenzijdig opgelegde verplichting er in bestaat middelen te verkrijgen om de openbare dienstverlening in haar geheel genomen te financieren: dit betekent dat een belasting een fiscaal of budgettair doel dient te hebben.⁹⁸ Indien aan deze vereisten is voldaan, kan met de belasting bijkomend een niet-fiscaal nevenresultaat nagestreefd worden. Kan de maatregel niet worden gekwalificeerd als een belasting, dan moet de maatregel bevoegdheidsrechtelijk gesteund zijn op de bevoegdheid inzake leefmilieu van de desbetreffende overheid. Bovendien moet elke overheid bij het voeren van zijn beleid er over waken dat het daardoor voor de andere overheden niet bijzonder moeilijk of onmogelijk wordt om hun bevoegdheden uit te oefenen. Dit is het evenredigheidsbeginsel.

4.2 Het Europese perspectief:

4.2.1 Instrumenten van sociale regulering:

4.2.1.1 Milieureclame:

Het begrip *milieureclame* is niet communautair omschreven. Het mag evenwel niet nationaal worden ingevuld, want *milieureclame* kan worden gekwalificeerd als *reclame* en reclame is wel communautair omschreven, nl. in Richtlijn 84/450/EEG betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame⁹⁹. Twee hypothesen moeten worden onderscheiden. Een eerste hypothese is deze waarin het (beweerde) milieuvriendelijk karakter van het product wordt gebruikt als reclamemiddel. Er bestaat terzake een geharmoniseerd wetgevend kader m.b.t. misleidende en vergelijkende reclame, nl. Richtlijn 84/450/EEG betreffende het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake misleidende reclame¹⁰⁰. Richtlijn 84/450/EEG werd in een tweede fase gewijzigd door Richtlijn 97/55/EG¹⁰¹ om ook het probleem van de vergelijkende reclame te regelen. De gewijzigde richtlijn 84/450/EEG laat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid m.b.t. misleidende reclame. Op grond van artikel 7.1 van de gewijzigde Richtlijn 84/450/EEG zijn de lidstaten bevoegd op het gebied van misleidende reclame voorschriften te handhaven of aan te nemen met het oog op een verdergaande bescherming van de consument, van personen die een commerciële, industriële of ambachtelijke activiteit of een vrij beroep uitoefenen en van het publiek in het algemeen. De lidstaten kunnen bijgevolg strengere nationale bepalingen invoeren om de genoemde personen te beschermen tegen een misleidend gebruik van de milieuvriendelijkheid van het product of dienst als aankoopverleidende factor. M.b.t. reclame voor gevaarlijke stoffen en preparaten en bestrijdingsmiddelen moeten de bepalingen uit bijzondere richtlijnen worden toegepast: artikel 26 van Richtlijn 67/548/EEG van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten; artikel 7.4 van Richtlijn 88/379/EEG van de Raad van

⁹⁷ Cass., 30 november 1950, *Arr.Cass.* 1951, 149.

⁹⁸ M. DE JONCKHEERE, “Fiscale bevoegdheden van gemeenten en provincies”, in *Lokale en regionale belastingen*, K. DEKETELAERE en M. DE JONCKHEERE, (eds.), Brugge, Die Keure, 1998, 9.

⁹⁹ *PB. L* 19 september 1984, afl. 250, 17.

¹⁰⁰ *PB. L* 19 september 1984, afl. 250, 17.

¹⁰¹ *PB. L* 23 oktober 1997, afl. 290, 18.

7 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten; artikel 22 van Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden; artikel 13 Richtlijn van 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (van toepassing vanaf 30 juli 2002 of 30 juli 2004 naargelang het product). Een tweede hypothese is deze van reclame voor milieuschadelijke producten: de problematiek van reclamebeperkingen of een reclameverbod blijkt niet geregeld door secundair communautair recht zoals richtlijn 84/450/EEG. Dergelijke nationaal opgelegde beperkingen of reclameverboden moeten worden beoordeeld in het licht van de regels van het E.G.-Verdrag inzake vrij verkeer van goederen en diensten (artikelen 28 tot en met 30 E.G.-Verdrag en de doctrine van de rule of law).

4.2.1.2 Milieuetikettering:

Milieuetikettering in Europese context is onderworpen aan de bepalingen van richtlijn 67/548/EEG betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen¹⁰², richtlijn 88/379/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten¹⁰³, richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden¹⁰⁴ en richtlijn 1999/45/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten¹⁰⁵. Deze richtlijnen zijn genomen op grond van artikel 95 E.G.-Verdrag (interne markt). Afwijkende nationale maatregelen kunnen worden gehandhaafd of genomen mits naleving van de voorwaarden van artikel 95 E.G.-Verdrag. Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen¹⁰⁶ is vastgesteld op grond van artikel 37 E.G.-Verdrag (gemeenschappelijk landbouwbeleid). De richtlijnen bevatten eveneens een zogenaamde vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten onder bepaalde voorwaarden tijdelijk handelsbelemmerende maatregelen kunnen nemen ter bescherming van de gezondheid en het milieu.

De hierboven opgesomde richtlijnen hanteren nagenoeg identieke etiketteringsvoorschriften. Zij laten nagenoeg geen discretionaire bevoegdheid aan de lidstaten m.b.t. de wijze waarop de verplichting tot kenmerken moet worden nagekomen. In principe moeten gevaarlijke stoffen en preparaten worden gekenmerkt via een etiket op de verpakking of rechtstreeks op de verpakking. De inhoud van het etiket wordt door de richtlijnen dwingend bepaald. In bepaalde in de richtlijnen omschreven hypothesen laat de richtlijn de lidstaten ruimte om in een derde manier van kenmerken te voorzien: in deze hypothesen hebben zij de mogelijkheid toe te laten dat de gevaarlijke stof of het preparaat op een andere passende wijze wordt gekenmerkt. Wat moet worden verstaan onder een andere passende wijze wordt niet toegelicht in de richtlijn.

¹⁰² *PB. L* 19 maart 1969, afl. 68, 1, zoals gewijzigd.

¹⁰³ *PB. L* 16 juli 1988, afl. 187, 14.

¹⁰⁴ *PB. L* 24 april 1998, afl. 123, 1.

¹⁰⁵ *PB. L* 30 juli 1999, afl. 200, 1.

¹⁰⁶ *PB. L* 19 augustus 1991, afl. 230, 1, zoals gewijzigd.

Uit de richtlijn kan wel worden afgeleid dat deze bepaling enkel betrekking heeft op de modaliteiten van het kenmerken en niet op de inhoud. De richtlijnen laten de lidstaten eveneens ruimte m.b.t. de taal waarin de gevaarlijke stof of het preparaat wordt gekenmerkt: zij kunnen de toegang tot hun markt afhankelijk stellen van de naleving van hun officiële taal of talen. In het arrest Commissie tegen Denemarken tenslotte heeft het Hof van Justitie erkent dat, althans wat richtlijn 67/548/EEG betreft, de lidstaten bevoegd blijven een controlesysteem in te stellen.

4.2.1.3 Milieukeuren:

Verordening 1980/2000/EG inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren regelt de problematiek van de milieukeuren. De verordening betreft de lidstaten in ruime mate bij het communautaire milieukeursysteem. Dit is in de eerste plaats het geval m.b.t. de opstelling van het werkprogramma. De lidstaten kunnen via hun vertegenwoordiger in het regelgevend comité dat de Commissie bijstaat direct invloed uitoefenen op de invulling van de inhoud van het werkprogramma. De invloed blijft evenwel beperkt tot een advies. Indien men daarnaast aanneemt dat het principe van de onafhankelijkheid en neutraliteit van de nationale instanties enkel geldt in relatie tot de aanvragers van de milieukeur en niet tot de lidstaat die de instantie instelt, kunnen de lidstaten eveneens de inhoud van het werkprogramma bepalen via deze nationale instanties die vertegenwoordigd zijn in het Bureau voor de Milieukeur van de Europese Unie (BMEU). Deze beïnvloedingsmacht mag niet worden overdreven. De bevoegdheid van de lidstaten gaat in beide gevallen niet verder dan het recht om advies te geven. In de tweede plaats worden de lidstaten betrokken bij de ontwikkeling van milieukeurcriteria. Hoewel de Commissie de begin- en eindverantwoordelijkheid draagt, worden de milieukeurcriteria ontwikkeld door de werkgroepen binnen het BMEU en het regelgevend comité. De lidstaten nemen aan de ontwikkeling van de communautaire milieukeurcriteria bijgevolg deel via de nationale milieukeurinstanties (onrechtstreekse deelname; uitvoering van het mandaat) en het regelgevend comité (rechtstreekse deelname; adviesbevoegdheid). Ten derde staan de nationale instanties in voor de toekenning van de communautaire milieukeur. Enige beleidsruimte is weggelegd m.b.t. de wijze waarop de communautaire milieukeur moet worden gebruikt: hoewel de nationale instanties verplicht zijn de milieukeurovereenkomst met de aanvrager te sluiten volgens het standaardmodel dat door de Commissie werd opgesteld, zijn zij bevoegd in de overeenkomst aanvullende gebruiksvoorwaarden op te nemen. Deze moeten wel verenigbaar zijn met de verordening (bv. zij mogen geen afbreuk doen aan de bepalingen van het standaardcontract). De bevoegdheid om aanvullende gebruiksvoorwaarden op te leggen zou kunnen worden gebruikt om tegemoet te komen aan nationale milieuproblemen. Of het communautaire systeem succesvol is, zal in ruime mate afhangen van de kostprijs van deelname. Hoe duur deelname is wordt bepaald door de som van de kosten voor tests en de dossiertaks en jaarlijkse gebruiksvergoeding. De beleidsruimte van de lidstaten is terzake miniem. De verordening bepaalt uitdrukkelijk dat de kosten voor tests voor rekening zijn van de aanvrager. De jaarlijkse gebruiksvergoeding kan objectief worden berekend. De lidstaten bepalen zelf de hoogte van de dossiertaks op basis van het vage criterium dat de vergoeding de kosten voor behandeling van de aanvraag moet dekken. Zelfs in de hypothese dat de lidstaten nationale budgettaire belangen niet laten meespelen bij het bepalen van de dossiertaks, blijven zij gebonden aan de benedengrens van 300 €. In de door de verordening opgesomde gevallen, hebben aanvragers het recht op één of meer kortingen. Aangezien de verordening zelf bepaalt welke aanvragers dit recht genieten en zij geen bepaling bevat die de lidstaten de bevoegdheid verlenen naar eigen goeddunken aanvullende kortingen te verlenen, kan o.i. moeilijk worden gearchtund dat de lidstaten bevoegd zijn

extra kortingen toe te staan. Deze opvatting wordt nog versterkt door het feit dat de verordening wel degelijk voorziet dat voor bepaalde productengroepen een afwijkende vergoedingsregeling kan worden uitgewerkt, maar de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk delegeert aan de Commissie. Tenslotte worden de lidstaten ertoe verplicht tezamen met de Commissie informerings- en sensibiliseringscampagnes op te zetten. Verordening 1980/2000/EG laat de lidstaten toe bestaande nationale milieukeursysteem te handhaven en nieuwe in te stellen. De verordening spreekt zich noch over eventuele vormelijke en inhoudelijke beperkingen op deze bevoegdheid, noch over de verhouding van deze nationale systemen tot het communautaire systeem, uit. De verplichting ervoor te zorgen dat enige coördinatie tot stand wordt gebracht tussen het nationale en communautaire systeem - vooral op gebied van selectie van de productengroepen en de ontwikkeling van milieukeurcriteria - blijft de enige beperking op de bevoegdheid van de lidstaten te zijn.

4.2.1.4 Milieueffectenrapportering:

De Europese Gemeenschap heeft regelingen uitgewerkt voor de beoordeling van zowel plannen en programma's als van de daarin opgenomen projecten. Milieueffectenrapportering op projectniveau wordt geregeld door Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten¹⁰⁷. De richtlijn kan enkel worden toegepast op projecten en is niet van toepassing op plannen en programma's. Richtlijn 85/337/EEG regelt de minimale inhoud van de milieueffectenbeoordeling (artikel 3) en van de milieueffectenbeoordelingsprocedure (artikel 4 tot en met 11). Van belang is de vaststelling dat de nationale instanties niet gebonden zijn door de resultaten van de milieueffectenbeoordeling, maar er enkel rekening mee moeten houden (artikel 8 en 9). De projecten die zijn opgenomen in bijlage I van Richtlijn 85/337/EEG moeten aan een milieueffectenbeoordeling worden onderworpen vooraleer de vergunning kan worden verleend. De projecten die zijn opgenomen in bijlage II bij Richtlijn 85/337/EEG moeten slechts aan een milieueffectenbeoordeling worden onderworpen als de lidstaten daartoe beslissen na een onderzoek of na toepassing van nationale drempelwaarden of criteria. Er werd reeds meermaals een beroep gedaan op het Europees Hof van Justitie om de richtlijn uit te leggen. Zo heeft het Hof beslist dat de uitsluitingsgrond "project bestemd voor defensiedoeleinden" slechts kan worden toegepast ingeval het project hoofdzakelijk voor defensiedoeleinden is bestemd (*WWF e.a. tegen Autonome Provinz Bozen e.a.*¹⁰⁸). De uitsluitingsgrond "project dat in detail via een specifieke nationale wet is aangenomen" kan slechts worden toegepast ingeval de wet betrekking heeft op alle onderdelen van het project die nodig zijn om de milieueffecten te beoordelen en de opdrachtgever het recht geeft het project te verwezenlijken (*WWF e.a. tegen Autonome Provinz Bozen e.a. en Groothertogdom Luxemburg tegen Linster c.s.*¹⁰⁹). Volgens het Hof is de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten m.b.t. bijlage II-projecten onderworpen aan een aantal restricties. Zo moeten zij de volledige lijst van bijlage II opnemen in hun implementatiewetgeving (*Commissie tegen Koninkrijk België*¹¹⁰). Daarnaast heeft het Hof meermaals beklemtoond dat de bij artikel 4.2 van Richtlijn 85/337/EEG aan de lidstaten toegekende beoordelingsmarge wordt begrensd door de verplichting van artikel 2.1. om projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen

¹⁰⁷ Richtl. Raad E.E.G. nr. 85/337, 27 juni 1985 betreffende de milieueffectenrapportering van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PB. L.* 5 juli 1985, afl. 175, 40, zoals gewijzigd door Richtl. Raad E.G. nr. 97/11, 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, *PB. L.* 14 maart 1997, afl. 73, 5.

¹⁰⁸ H.v.J. 16 september 1999, nr. C-435/97, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 5613.

¹⁰⁹ H.v.J. 19 september 2000, nr. C-287/98, (nog niet gerapporteerd).

¹¹⁰ H.v.J. 2 mei 1996, nr. C-133/94, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 2323.

hebben aan een beoordeling van die effecten te onderwerpen. De lidstaten zijn evenwel niet verplicht in de hypothese dat zij criteria of drempelwaarden hebben vastgesteld, elk project in concreto te beoordelen teneinde na te gaan of het project dergelijke kenmerken heeft dat het aan een milieueffectenbeoordeling zou moeten worden onderworpen. Lidstaten hebben bij het de facto uitsluiten van een ganse categorie van projecten hun discretionaire bevoegdheid slechts overschreden wanneer een algemene beoordeling van de kenmerken van deze categorie van projecten uitwijst dat er projecten kunnen zijn die niet aan de drempelwaarde voldoen en toch milieueffecten kunnen hebben (*Kraaijeveld*¹¹¹). Wat de in artikel 4.2 opgesomde methoden tot beoordeling van de kenmerken van projecten betreft (van belang bij screening, d.w.z. het nagaan of voor een bijlage II project een milieueffectenbeoordeling moet worden uitgevoerd), heeft het Hof geoordeeld dat deze methoden niet dwingend zijn, maar louter indicatief: het is de lidstaten toegestaan andere methoden te gebruiken om de projecten aan te wijzen die aan een milieueffectenbeoordeling moeten worden onderworpen. Deze beoordelingsmarge wordt evenwel begrensd door de doelstelling van de richtlijn: geen enkel project dat aanzienlijke milieueffecten in de zin van de richtlijn kan hebben, mag van een milieueffectenbeoordeling worden uitgesloten, tenzij het project op grond van een algemene beoordeling kon worden geacht niet een aanzienlijk milieueffect te hebben (*World Wildlife Fund (WWF) e.a. tegen Autonome Provinz Bozen e.a.*). Artikel 4.2 laat de lidstaten een beoordelingsmarge inzake het gebruik van absolute drempels. Deze marge is evenwel niet eindeloos ruim, aangezien zij wordt afgelijnd door de verplichting die is neergelegd in artikel 2.1, nl. dat projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien de aard, omvang of ligging, aan een beoordeling van die effecten moeten worden onderworpen. De marge wordt overschreden als bij het vastleggen van de drempelwaarden enkel de omvang van het project in aanmerking wordt genomen. Bij de vaststelling van deze drempel moeten ook de aard en ligging van het project worden betrokken. De opdeling van een project in afzonderlijke projecten die elk de absolute drempels niet overschrijden waardoor wordt ontkomen aan toepassing van de richtlijn is strijdig met de richtlijn, aangezien de richtlijn verplicht rekening te houden met de cumulatieve effecten van deze projecten. De richtlijn creëert in hoofde van de Lidstaten die een beroep doen op absolute drempels de verplichting ervoor te zorgen dat het achterpoortje van de splitsing van projecten wordt gesloten (*Commissie tegen Ierland*¹¹²).

Milieueffectenrapportering m.b.t. plannen en programma's (zogenaamde strategische milieueffectenrapportering) wordt geregeld door Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's¹¹³. De richtlijn moet worden omgezet voor 21 juli 2004¹¹⁴. De richtlijn is genomen op grond van artikel 175, lid 1 E.G.-Verdrag. Dit betekent dat de lidstaten op grond van artikel 176 van het E.G.-Verdrag verdergaande beschermingsmaatregelen kunnen handhaven of treffen. De richtlijn legt de constitutieve bestanddelen van de milieubeoordelingsprocedure vast: het opstellen van een milieurapport, het raadplegen van het publiek en de deskundige instanties en het eventueel voeren van overleg met naburige lidstaten. Net zoals bij milieueffectenbeoordeling op projectniveau, bepaalt de richtlijn uitdrukkelijk dat de resultaten van de milieubeoordelingsprocedure niet bindend zijn. Er moet slechts rekening mee worden gehouden. Bij de omzetting van de richtlijn moet rekening worden gehouden met rechtspraak van het Hof van Justitie die zegt dat richtlijnen in principe autonoom moeten worden

¹¹¹ H.v.J. 24 oktober 1996, nr. C-72/95, *Jur. H.v.J.* 1996, I, 5403.

¹¹² H.v.J. 21 september 1999, nr. C-392/96, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 5901.

¹¹³ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, *PB. L* 21 juli 2001, afl. 197, 30.

¹¹⁴ Artikel 13.1 Richtlijn 2001/42/EG.

geïnterpreteerd. Er moet m.a.w. worden gezocht naar de Europeesrechtelijke betekenis van een begrip. Indien bij de omzetting van de bepalingen m.b.t. voorwaardelijke milieubeoordeling (de zogenaamde “kleine gebieden van lokaal niveau”-bepaling) een beroep wordt gedaan op absolute drempels, moet rekening worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie waarbij het de lidstaten verboden wordt bepaalde categorieën van plannen of programma’s door middel van een algemene maatregel aan de voorafgaandelijke beoordelingsverplichting te onttrekken en het eveneens verboden is aan de bepalingen van de richtlijn te ontkomen door plannen en programma’s uit te werken en vast te stellen die slechts betrekking hebben op relatief kleine gebieden, terwijl het wel degelijk de bedoeling is planmatig of programmatorisch op te treden m.b.t. een relatief groot gebied. Van belang is de vaststelling dat de richtlijn de lidstaten verplicht na te gaan welke aanzienlijke gevolgen de uitvoering van het plan of programma heeft voor het milieu. Op die manier moeten onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium kunnen worden geïdentificeerd. Deze verplichting wordt gekoppeld aan een verplichting tot het nemen van passende herstelmaatregelen.

4.2.1.5 Veiligheidsrapportering:

Veiligheidsrapportering is een onderdeel van het zogenaamde Seveso-beleid. Het Europese Seveso-beleid is erop gericht de mens (zowel binnen als buiten de gevaarlijke inrichting) en het milieu te beschermen tegen de gevolgen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het beleid rust op drie pijlers: preventie van een zwaar ongeval, planning van de noodmaatregelen ingeval van een ongevalsituatie en controle op de naleving van de nationale bepalingen die zijn genomen ter omzetting van de op Europees niveau geharmoniseerde Seveso-beleidsbeginselen. Hoewel drie actoren – de exploitant van de inrichting, de bevoegde nationale overheden en het publiek - geroepen zijn om deel te nemen aan het beleid, wordt hen niet in gelijke mate beïnvloedingsmacht toegekend.

Richtlijn 96/82/EG concentreert het leeuwedeel van de Seveso-verplichtingen in hoofde van de exploitant van de inrichting. Dat is ook normaal, vermits hij het risico creëert. De rol van de bevoegde nationale overheden is drievoudig. In de eerste plaats fungeren zij als verzamelpunt van relevante informatie en doorgeefluik naar het supranationaal niveau. In de tweede plaats zijn ze verantwoordelijk voor een deel van het beleid tot stroomlijning van maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de gevolgen van een zwaar ongeval beperkt blijven. Tenslotte worden zij belast met de controle van de Seveso-inrichtingen. Het publiek neemt duidelijk de zwakste positie in. De rechten die hen worden toegekend zijn eerder soft en zeer onnauwkeurig omschreven. Bovendien gelden zij bijna uitsluitend m.b.t. grote Seveso-inrichtingen. De betrokkenheid bij het beleid t.a.v. kleine Seveso-inrichtingen is nagenoeg onbestaande. Dit is zeer te betreuren aangezien zij, ook wat kleine Seveso-inrichtingen betreft, een rechtstreeks betrokken en belanghebbende partij zijn.

Het Seveso-beleid is gedifferentieerd naargelang de grootte van de inrichting. Het preventiebeleid m.b.t. kleine Seveso-inrichtingen hangt in grote mate af van de welwillendheid terzake van de exploitant van de inrichting. De kennisgeving die de exploitant moet doen aan de bevoegde autoriteiten verschaft enkel informatie over welke gevaarlijk stoffen in zijn inrichting aanwezig zijn en hoe de inrichting ruimtelijk moet worden gesitueerd. Tenzij de bevoegde autoriteit gebruik maakt van haar recht om specifiek m.b.t. het preventiebeleid aanvullende gegevens te vragen, verschaft deze kennisgeving geen informatie over het beleid dat de exploitant wil voeren om het gebruik van deze stoffen onder controle te houden. Het feit dat de exploitant verplicht is het preventiebeleid dat van toepassing is op de

inrichting te formaliseren (preventiebeleidsdocument) verandert daar niets aan. De exploitant hoeft dit document immers niet in te dienen bij de bevoegde overheid. De richtlijn blijft dus in gebreke de juridische instrumenten te creëren die met minimale inspanning een preventieve controle door de bevoegde autoriteiten op het preventiebeleid binnen kleine Seveso-inrichtingen mogelijk maken. De bevoegde autoriteiten moeten zelf het initiatief nemen om zich terzake te informeren. De richtlijn stelt al helemaal geen eisen aan het beleid dat kleine Seveso-inrichtingen moeten voeren om de gevolgen van een zwaar ongeval te beperken. Wat meer is, de richtlijn bevat zelfs geen bijzondere verplichting voor de exploitanten van dergelijke inrichtingen om op noodgevallensituaties te anticiperen door vooraf een intern noodplan op te stellen. Zij zijn op dit punt slechts onderworpen aan de algemene zorgplicht om de nodige maatregelen te nemen teneinde de gevolgen van een zwaar ongeval te beperken. De bevoegde autoriteiten zijn evenmin verplicht voor deze inrichtingen externe noodplannen op te stellen. De leemte die door de afwezigheid van juridische instrumenten tot organisatie van een georganiseerd administratief toezicht wordt gelaten, wordt bovendien nauwelijks opgevuld door het controlesysteem dat de richtlijn voor kleine Seveso-inrichtingen voorziet. Vooral het niet verplicht regelmatig karakter van de inspecties blijkt een grote bedreiging voor de performantie van het controlesysteem. Grote Seveso-inrichtingen worden aan strenger toezicht onderworpen. De bevoegde autoriteiten worden op de hoogte gebracht van het preventiebeleid n.a.v. de indiening van het al dan niet vereenvoudigde veiligheidsrapport. Zij hebben bovendien de plicht het rapport te onderzoeken met het oog op een beslissing rond het al of niet opleggen van een exploitatieverbod. Voor grote Seveso-inrichtingen organiseert de richtlijn dus wel controle op het preventiebeleid buiten inspectie. De verantwoordelijkheid voor het noodsituatiebeleid m.b.t. grote Seveso-inrichtingen wordt verdeeld over de inrichtingen en de bevoegde autoriteiten. De inrichtingen moeten de maatregelen voor noodsituaties vastleggen in interne noodplannen. Ook hier is er geen ander middel tot controle door de bevoegde autoriteiten buiten het uitvoeren van een inspectie. De bevoegde autoriteiten moeten de aanpak van de noodsituatie buiten de inrichting voor hun rekening nemen. Het is duidelijk dat de bevoegde overheid geen misbruik mag maken van haar recht om te beslissen dat geen extern noodplan moet worden opgesteld. Positief is dat grote Seveso-inrichtingen minstens één maal per jaar moeten worden geïnspecteerd. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat deze inspecties ook effectief moeten plaatsvinden (*Commissie tegen de Italiaanse Republiek*¹¹⁵): een lidstaat die een inspectiesysteem instelt, maar het inspectieprogramma in de praktijk niet uitvoert, schendt de bepalingen van de richtlijn.

4.2.1.6 Milieubeleidsvereenkomsten:

Quid leges sine moribus is een adagium dat wel eens wordt gebruikt om het belang van milieubeleidsvereenkomsten in de verf te zetten. Zowel de industrie als een aantal commentatoren hebben er lang op gehamerd dat het milieubeleid van de E.G. te veel aandacht besteedt aan klassieke wetgeving en dat het leefmilieu enkel kan verbeterd worden voorzover de erin betrokken actoren, met name de industrie, vrijwillig milieuvriendelijker handelen onderschrijven. De instellingen van de Europese Gemeenschap lijken echter niet geneigd om zondermeer geloof te hechten aan deze stelling. De officiële beleidsdocumenten van de Commissie en haar praktijk tonen aan dat de Commissie, net als de andere Instellingen van de E.G. niet geneigd is om een echt strategische rol voor de milieubeleidsvereenkomsten voor te stellen. Dit is zeker zo voor de ontwikkeling van milieubeleidsvereenkomsten op Europees niveau. Wat betreft het gebruik van milieubeleidsvereenkomsten op het niveau van de lidstaten, is er in ieder geval een groot aantal struikelblokken die een werkelijke doorbraak

¹¹⁵ H.v.J. 17 juni 1999, nr. C-336/97, *Jur. H.v.J.* 1999, I, 3771.

van het instrument verhinderen. In de mate dat een richtlijn rechten en verplichtingen bevat voor individuen, is een implementatie ervan via een milieubeleidsvereenkomst in elk geval uitgesloten. Bovendien moet rekening worden gehouden met de beperkingen opgelegd door artikel 81 (mededingingsrecht), 87 (Staatssteun) en 28-30 (vrije verkeer van goederen) van het E.G.-Verdrag.

4.2.1.7 Milieuzorgsystemen: het EMAS:

De Europese Gemeenschap heeft reeds in 1993 een communautair milieuzorgsysteem (het zogenaamde EMAS) gecreëerd door middel van Verordening 1836/93/EEG inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem¹¹⁶. In 2001 werd EMAS I vervangen door Verordening 761/2001/EG inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS II)¹¹⁷. Verordening 761/2001/EG werd aangevuld door Aanbeveling 2001/680/EG¹¹⁸ en Beschikking 2001/681¹¹⁹ van de Commissie. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat¹²⁰. Een verordening biedt uit haar aard niet veel beleidsruimte aan de lidstaten. Het is de lidstaten verboden verordeningen om te zetten in nationaal recht: lidstaten mogen de bepalingen van de verordening niet in nationale wetten opnemen omdat dit onduidelijkheid zou creëren m.b.t. zowel de juridische aard van de bepalingen als m.b.t. het ogenblik van inwerkingtreding ervan. De bepalingen van de verordening moeten door de organen van de lidstaten rechtstreeks worden toegepast. Desalniettemin zijn in verordening 761/2001/EG een aantal bepalingen opgenomen die de lidstaten toelaten een eigen EMAS-beleid te voeren. De verordening stelt deelname aan het EMAS niet verplicht. Artikel 176 van het E.G.-verdrag laat de lidstaten evenwel toe strengere maatregelen te nemen, zodat zij een deelname aan het systeem een dwingend karakter kunnen geven. Daarnaast belast de verordening de lidstaten met de aanduiding van de instanties die het EMAS-systeem in de lidstaten moeten implementeren. Het gaat om de instantie die de organisatie moet registreren en de instantie die instaat voor de erkenning van de milieuverificateurs. Wat de aanduiding van de erkenningsinstantie betreft, laat de verordening de keuze aan de lidstaten: zij kunnen de opdracht toewijzen aan een bestaande nationale instantie, aan een nieuw op te richten instantie of aan de instantie die instaat voor de erkenning van en het toezicht op de milieuverificateurs. Om een versnippering van het EMAS-beleid over meerdere instanties tegen te gaan verdient het aanbeveling de registratiebevoegdheid en de erkenningsbevoegdheid bij één instantie te centraliseren. De verordening blijft onduidelijk m.b.t. hoe deze instanties hun taak waarnemen. Wat de erkenning van milieuverificateurs betreft, lijkt de beleidsruimte van de lidstaten beperkt aangezien zij indirect - via de Commissie rond - worden verplicht samen te werken bij het vaststellen van erkenningscriteria, -voorwaarden en -procedures. Wat de ontwikkeling van een standaard voor de normering van milieubeheerssystemen betreft, moet worden opgemerkt dat de lidstaten hun bevoegdheid om nationale normen te ontwikkelen en ter erkenning aan de Commissie voor te leggen zijn verloren door de erkenning van een internationale (ISO 14001:1996) en Europese norm (EN ISO 14001:1996). Nationale normen moeten worden ingetrokken. De lidstaten zijn bevoegd voor het sanctioneringsluik. Het hoeft geen betoog dat

¹¹⁶ *PB. L* 10 juli 1993, afl. 168, 1.

¹¹⁷ *PB. L* 24 april 2001, afl. 114, 1.

¹¹⁸ Aanbeveling Commissie E.G. nr. 2001/680, 7 september 2001, *PB. L* 17 september 2001, afl. 247, 1.

¹¹⁹ Beschikking Commissie E.G. nr. 2001/681, 7 september 2001, *PB. L* 17 september 2001, afl. 247, 24.

¹²⁰ Artikel 249 E.G.-Verdrag.

de gestrengheid waarmee inbreuken op de verordening worden gesanctioneerd omgekeerd evenredig is met de populariteit van het systeem.

4.2.2 Instrumenten van planning:

Ook op Europees niveau kan worden onderscheiden tussen (1) micro- en macro-planning, (2) bindende en niet-bindende planning en (3) sectorale en niet-sectorale planning. De Europese instrumenten van planning vormen geen noemenswaardige beperkingen op de beleidsvrijheid van de lidstaten om een milieubeleid te voeren. Een voorbeeld van micro-planning is het EMAS-systeem. Terzake wordt verwezen naar de bespreking van Verordening 761/2001/EG¹²¹. De algemene Europese milieuplanning neemt traditioneel de vorm aan van milieuactieprogramma's (MAP's). De MAP's geven een overzicht van de milieuproblemen in de Europese Gemeenschap en stellen milieudoelstellingen en -prioriteiten vast voor de komende jaren. Anno 2001 zijn 5 MAP's opgesteld en is een zesde in voorbereiding: MAP 1 (1973-1976), MAP 2 (1977-1981), MAP 3 (1982-1986), MAP 4 (1987-1992), MAP 5 (1993-2000) en MAP 6 (2001-2010). MAP 6 behandelt de milieudimensie van duurzame ontwikkeling en is tevens gericht op de algemene verbetering van het milieu en de kwaliteit van het leven in de Europese Unie. MAP 6 focust op vier prioritaire actiegebieden: (1) klimaatverandering, (2) bescherming en het herstel van de werking van natuurlijke systemen en de stopzetting van het verlies aan biodiversiteit zowel in de Europese Unie als op wereldschaal, (3) wisselwerking tussen milieu en volksgezondheid en (4) beter beheer van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen en het aanpakken van het afvalprobleem. MAP 6 licht toe hoe deze doelstellingen kunnen worden gerealiseerd: (1) maatregelen moeten worden genomen om de communautaire milieuwetgeving doeltreffender ten uitvoer te leggen, (2) de eisen op het gebied van de milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de andere beleidsdomeinen, (3) het beginsel dat de vervuiler betaalt moet worden toegepast, onder meer via het gebruik van marktconforme milieubeleidsinstrumenten, (4) de samenwerking en het partnerschap met bedrijven moet in milieuaangelegenheden worden opgedreven, (5) consumenten moeten beter worden geïnformeerd over de gevolgen voor het milieu van processen en producten, (6) de financiële sector moet worden aangemoedigd milieuoverwegingen te integreren, (7) een communautair aansprakelijkheidssysteem moet worden uitgewerkt, (8) de Europese burgers moeten beter worden voorgelicht over de toestand van het milieu en (9) milieuoverwegingen moeten worden geïntegreerd in beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening.

4.2.3 Instrumenten van financiële steunverlening:

Het geven van directe steun aan bedrijven, met het oog op doeleinden van milieubescherming, is een instrument dat – voorzover hiervoor de nodige budgettaire middelen ter beschikking zijn – zeer zeker perspectieven biedt. Het lijkt voor de hand te liggen dat subsidiëring, bijvoorbeeld in de sector van de hernieuwbare energie (waar zoals bekend België nogal wat achterstand heeft in te halen) een belangrijke ondersteunende rol kan spelen. Directe steun heeft het voordeel dat het onderworpen is aan duidelijke grenzen gesteld door het Gemeenschapsrecht. Hoewel niet altijd even makkelijk toe te passen in de praktijk, bieden de richtlijnen in ieder geval duidelijke grenzen die de lidstaten houvast bieden. De praktijk van de Commissie toont aan dat milieubescherming in ieder geval geen ontsnappingsroute is voor staatssteun die anders niet door de beugel zou kunnen. Als er milieuoverwegingen worden ingeroepen in concrete steundossiers, voert de Commissie op een diligente wijze de

¹²¹ Cf. Supra.

toepassing door van de richtlijnen. Deze onderdelen van de steun die betrekking hebben op milieubescherming worden voorzichtig geïdentificeerd en de richtlijnen worden er rigoureuus op toegepast.

4.2.4 Instrumenten van directe regulering:

4.2.4.1 Vergunningen:

In Europese context is de milieuvergunning een veelvuldig aangewend milieubeleidsinstrument. Nagenoeg in alle milieusectoren wordt geopteerd voor de milieuvergunning als instrument om emissies en de daaruit voortvloeiende milieuverontreiniging binnen de perken te houden. De vooraanstaande rol die de milieuvergunning speelt in het (Europese) milieurecht werd in 1996 door de aanneming van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging¹²² (*Integrated Pollution Prevention and Control* of kortweg IPPC) bevestigd. De IPPC-richtlijn heeft tot doel de nadelen van een sectorale aanpak weg te werken via een geïntegreerde aanpak. Richtlijn 96/61/EG laat de lidstaten geen beleidsruimte wat de keuze van het beleidsinstrument betreft om een geïntegreerd beleid te voeren inzake preventie en controle van emissies: de richtlijn schrijft dwingend de vergunning (en melding) voor.

De richtlijn legt de hoofdlijnen van de inhoud van de vergunning vast, alsook de hoofdlijnen van de vergunningsprocedure. De vergunning moet passende eisen bevatten voor de controle op de lozingen. De vergunning moet eveneens maatregelen bevatten voor andere dan de normale bedrijfsomstandigheden. Richtlijn 96/61/EG bevat slechts de minimale inhoud van de geïntegreerde milieuvergunning. De bevoegdheid om andere voorwaarden in de vergunning op te nemen wordt bevestigd: de lidstaat of de bevoegde instantie kan andere bijzondere voorwaarden opleggen om de doeleinden van de richtlijn te verwezenlijken. Bovendien bevat de vergunning indien nodig passende voorschriften ter bescherming van bodem en grondwater en maatregelen voor het beheer van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen. De vergunningverlenende overheden moeten de vergunningsvoorwaarden zodanig vaststellen dat de installatie wordt geëxploiteerd volgens de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant. Hoewel deze beginselen zich op het eerste gezicht richten tot de exploitant, dragen de vergunningverlenende overheden terzake in de eerste plaats verantwoordelijkheid: zij moeten de vergunning dusdanig opstellen dat de installatie wordt geëxploiteerd volgens deze beginselen. De vergunningsvoorwaarden bevatten in ieder geval bepalingen m.b.t. de minimalisering van verontreiniging over lange afstand of van grensoverschrijdende verontreiniging. De bevoegde autoriteiten moeten de vergunningsvoorwaarden periodiek en occasioneel toetsen en zo nodig bijstellen. Richtlijn 96/61/EG bepaalt dat de vergunningverlenende overheden de vergunning verlenen indien zij voorwaarden bevat welke garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van de richtlijn of weigeren indien dit niet het geval is. Deze bepaling doet geen afbreuk aan andere eisen op grond van nationale of communautaire voorschriften. De nationale autoriteiten zijn bevoegd andere, d.w.z. aanvullende voorwaarden te stellen aan het verlenen van de vergunning. Deze bepaling laat evenwel niet toe op basis van nationale wetgeving een vergunning te verlenen voor een installatie die niet voldoet aan de eisen van de richtlijn. Het nationale recht kan dus niet in minder strenge zin afwijken van de bepalingen van de richtlijn.

¹²² *PB. L 10 oktober 1996, afl. 257.*

De richtlijn kiest duidelijk voor een beperking van emissies via een vergunningsplicht. Aan de lidstaten wordt evenwel de keuze gelaten m.b.t. de wijze waarop zij via een vergunning de emissies beperken: de lidstaten hebben de keuze tussen emissiegrenswaarden, (gelijkwaardige) parameters of (gelijkwaardige) technische maatregelen. Deze beleidsvrijheid wordt evenwel aan een dubbele beperking onderworpen. Een eerste beperking is de verplichting de emissiebeperkende maatregelen te baseren op de beste beschikbare technieken. Het concept van de beste beschikbare technieken (BBT) wordt in de richtlijn zelf omschreven en aan bepaalde criteria onderworpen (bijlage V). Hoewel de BBT op Europees niveau worden vastgelegd via de BREF's, kunnen de individuele lidstaten toch enige invloed uitoefenen: zij zijn immers via hun administraties vertegenwoordigd in de technische werkgroep die de BREF uitwerkt. De eindbeslissing ligt evenwel bij de Commissie. De (Europese) BREF is bovendien geen juridisch bindend document, maar wel een technisch document dat de vergunningverlenende overheden van de lidstaten enkel tot leidraad moeten nemen bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. De lidstaten zijn dus in principe niet gebonden door de BREF. Een BREF mag evenmin technieken of grenswaarden voorschrijven en mag geen rekening houden met lokale omstandigheden. Dit is een bevoegdheid van de lidstaten: zij worden er door de richtlijn toe verplicht bij het bepalen van de emissiebeperkende maatregelen rekening te houden met de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede met de plaatselijke milieuomstandigheden. De BBT kan dus locatiespecifiek zijn. De lidstaten zijn evenwel niet bevoegd de toepassing van bepaalde technieken of technologie verplicht te stellen. De vaagheid van de omschrijving in de richtlijn laat de lidstaten ruimte bij het bepalen van de inhoud van BBT. De bevoegdheid om te bepalen wat in concreto voor de installatie de BBT zijn, ligt bij de vergunningverlenende overheden. Een tweede beperking is de verplichting bij het vaststellen van de emissiebeperkende maatregelen de emissiegrenswaarden die zijn vastgelegd in de in bijlage II vermelde richtlijnen en de andere Gemeenschapsvoorschriften voor de in bijlage I vermelde installaties in acht te nemen: nationale emissiebeperkende maatregelen (emissiegrenswaarden, gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen) mogen niet minder streng zijn dan deze emissiegrenswaarden. De richtlijn stelt geen communautaire IPPC-milieukwaliteitsnormen vast. Zij spreekt zich bijgevolg niet uit over de bevoegdheidsverdeling tussen de E.G. en de lidstaten inzake het vaststellen van milieukwaliteitsnormen, maar verwijst slechts naar "de gemeenschapswetgeving". Richtlijn 96/61/EG creëert in hoofde van het publiek een recht van toegang tot de vergunningsaanvragen en de eindbeslissing. Het publiek heeft eveneens een recht van kennisname van de resultaten van de lozingscontroles die in het bezit zijn van de bevoegde autoriteiten. Beschikking 2000/479/EG verplicht de lidstaten om voor elke IPPC-installatie op hun grondgebied bij de Commissie verslag uit te brengen over de emissies naar lucht en water van elke verontreinigende stof waarvoor de drempelwaarde (emissiegrenswaarde) is overschreden. Naast een verslag per individuele installatie, moeten de lidstaten een samenvattend verslag indienen met de nationale totalen van alle gerapporteerde emissies. De handhaving van het IPPC-beleid komt toe aan de lidstaten.

4.2.4.2 Verboden en beperkingen:

De verboden en beperkingen die de Belgische wetgever in het kader van de bescherming van het leefmilieu oplegt, worden in eerste instantie bepaald door de Communautaire wetgeving. De eerste plicht van de Belgische Staat, als lidstaat van de Europese Gemeenschap, is dan ook vanzelfsprekend de correcte omzetting van de Richtlijnen, binnen de termijn bepaald door de Richtlijn zelf. Vanzelfsprekend gebeurt dit met respect voor de interne bevoegdheidsverdeling in het Koninkrijk (supra). In de mate dat de Richtlijnen bepaalde aspecten niet behandelen, of

aan de lidstaten ruimte laten om strengere maatregelen te nemen, is de hand van België vrijer. De Europese controle op deze verboden en beperkingen gebeurt dat niet aan de hand van de relevante Richtlijnen, doch in het bijzonder kader van de Artikelen 28-30 van het Verdrag.

De cruciale stappen in de beoordeling van eenzijdige verboden en beperkingen genomen door België, zijn samengevat:

1. Bepaling van Gemeenschap pre-emptie: wordt de betrokken materie op uitputtende wijze geregeld door Gemeenschapswetgeving (de bewoording van zulke wetgeving is bepalend) ? Deze stap is van uitermate groot belang. Het is cruciaal bij elke geplande maatregel het bestaan van Communautaire harmonisatie na te gaan, alsook de contouren hiervan.

2. Bij positief antwoord op 1.:

- De lidstaten kunnen enkel wetgeving instellen die in overeenstemming is met de voorschriften van de harmoniserende Gemeenschapswetgeving; zulke Gemeenschapswetgeving kan onder andere specifieke voorschriften bevatten voor desgevallende afwijking door de lidstaten;

- Recente wetgeving in de sector van het leefmilieu vertoont een tendens om strengere eenzijdige normen toe te staan, zolang die maar 'in overeenstemming (zijn) met het Verdrag'; zulke clausule betekent eigenlijk een permanente drempel voor het uitputtende karakter van de betrokken wetgeving en brengt met name de rechtspraak inzake de Interne Markt terug op de voorgrond;

- Is de betrokken harmonisatiewetgeving gebaseerd op artikel 95 of op artikel 174 van het E.G.-Verdrag, dan staan de artikelen 95,4° respectievelijk 176 toe dat er strengere nationale maatregelen worden ingevoerd, onder de voorwaarden bepaald in het Verdrag.

3. Bij negatief antwoord op 1.:

- in een beperkt aantal gevallen kan er worden gegrepen naar de uitzonderingsgronden van artikel 30 E.G.-Verdrag, onder de aldaar vermelde voorwaarden;

- voor maatregelen die zonder onderscheid van toepassing zijn kan er worden gegrepen naar de rule of reason van het Hof van Justitie;

In beide gevallen moet aan de voorwaarde van de evenredigheid zijn voldaan.

Het principe van de evenredigheid is van wederkerend belang bij iedere nationale (of overigens Gemeenschap-) maatregel die verdacht wordt in strijd te zijn met artikel 28 E.G.-Verdrag. Het is dit principe dat in de meeste gevallen de balans *pro* of *contra* een nationale maatregel zal doen uitslaan. Vanzelfsprekend gaat het hier om een zaakgebonden principe waarvan de interpretatie controverser kan uitlokken. Nationale overheden kunnen er onmogelijk een vaststaand *a priori* antwoord uit afleiden dat voor hen overduidelijke instructies zou inhouden.

Wat betreft uitvoerbelemmingen, houdt het Hof vooralsnog vast aan het principe dat althans bij afwezigheid van een Gemeenschappelijke marktordening en behalve in het geval van *prima facie* discriminatie, uitvoerbelemmingen enkel in strijd zijn met artikel 29 voorzover er een discriminerend opzet of effect is. Dit geeft aan de lidstaten bewegingsruimte die vergelijkbaar is met deze onder artikel 90 van het Verdrag.

Wat van doorslaggevend belang is in de aanpak door de Gemeenschap van het Vrijhandel en Leefmilieu probleem, is dat de EG het probleem aanpakt niet door een hiërarchie van normen, maar door evenwichtsoefeningen die inherent zijn aan onder andere het

proportionaliteitsbeginsel. Hoewel er vanzelfsprekend in de verschillende Richtlijnen bakens worden uitgezet, is het steeds het Hof van Justitie dat de knopen moet doorhakken. In dit verband is het opvallend dat het Hof totnogtoe geen duidelijke uitspraak heeft gedaan over de kwestie van de extraterritorialiteit noch over maatregelen die gebaseerd zijn op Productie processen en –methoden (PPM's). Met andere woorden, de rechtspraak aangaande de artikelen 28 tot en met 30 E.G.-Verdrag moge dan uitgebreid zijn, alvast voor wat betreft de toepassing in de milieusector moet het Hof vooralsnog uitspraak doen over een aantal van de meest prangende vragen.

4.2.4.3 Hoedanigheidseisen:

De hierboven opgenomen beschouwingen m.b.t. verboden en beperkingen gelden eveneens voor hoedanigheidseisen. Hierbij kan worden opgemerkt dat de rechtspraak van het Hof voornamelijk betrekking heeft op redelijk ongecompliceerde in- en uitvoerbelemmeringen. Beperkingen die zijn gebaseerd op productieprocessen en- methoden vinden in mindere mate hun weg naar het Hof. In die gevallen waar dat wel is gebeurd, ging enkel om uitvoerbelemmeringen (zie *Lomas*, *Compassion* en *Dusseldorp*) en nam het Hof zijn toevlucht tot de leer van de pre-emptie (i.e. de Communautaire reglementering wordt beschouwd als uitputtend: lidstaten kunnen geen toevlucht nemen tot de uitzonderingsbepalingen van Artikel 30 E.G.-Verdrag of de 'Rule of Reason').

4.2.5 Instrumenten van marktconforme regulering:

4.2.5.1 Handhavingsprikkel:

4.2.5.1.1 Dwangsom en financiële zekerheden:

In het Europese milieubeleid wordt (nog) niet zo vaak een beroep gedaan op boetes (prikkel ex post) en financiële zekerheden (prikkel ex ante) om de Europese milieuregelgeving te handhaven. Het EG-Verdrag biedt wel de mogelijkheid om lidstaten die verzuimen arresten van het Hof van Justitie uit te voeren aan te sporen dit alsnog te doen: het Hof van Justitie kan deze lidstaten in een tweede, door de Commissie gestarte afzonderlijke procedure een dwangsom opleggen op grond van artikel 228 EG-Verdrag. Artikel 228 EG-Verdrag is reeds toegepast in milieuaangelegenheden. Bij arrest van 4 juli 2000¹²³ werd Griekenland veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 20 000 € voor elke dag die zij in gebreke blijft met de uitvoering van de noodzakelijke maatregelen om het arrest van 7 april 1992¹²⁴ uit te voeren. Bij arrest van 7 april 1992 werd Griekenland veroordeeld wegens inbreuken op de artikelen 4 en 6 van Richtlijn 75/442/EEG (opstellen van plannen voor de verwijdering van afvalstoffen) en artikel 12 Richtlijn 78/319/EEG (opstellen programma's voor de verwijdering van toxische en gevaarlijke afvalstoffen)¹²⁵. De verplichting tot het stellen van financiële zekerheden vinden we terug in de afvalsector. Een voorbeeld is de overbrenging van afvalstoffen: voor elke overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap wordt een borgsom of gelijkwaardige verzekering geëist tot dekking

¹²³ H.v.J. 4 april 2000, nr. C-387/97.

¹²⁴ H.v.J. 7 april 1992, nr. C-45/91.

¹²⁵ B. De VUYST, "De dwangsom als middel van uitvoering tegen een lidstaat die in gebreke blijft: een eerste toepassing", noot onder Hof van Justitie, 4 juli 2000, *A.J.T.* 2000-01, 115-116.

van de kosten van het vervoer en van de verwijdering of de nuttige toepassing¹²⁶. Deze verplichting richt zich evenwel niet tot de lidstaten.

4.2.5.1.2 Strafsancties:

De Europese Gemeenschap bereidt een Europeesrechtelijk kader inzake bestraffing van milieucriminaliteit voor.

4.2.5.2 Aansprakelijkheidsregels:

De Europese Gemeenschap bereidt een Europeesrechtelijk kader inzake aansprakelijkheid voor.

4.2.5.3 Statiegeldsystemen:

Statiegeldsystemen worden slechts zeer zelden vermeld in Europese milieureggeving. Een voorbeeld is artikel 7, lid 1 van Richtlijn 91/157/EEG¹²⁷ dat zegt dat de lidstaten erop moeten toezien dat de gescheiden inzameling van batterijen en accu's en in voorkomend geval de invoering van een statiegeldregeling doeltreffend wordt georganiseerd.

4.2.5.4 Milieuheffingen:

De invloed van artikel 90 E.G.-Verdrag op het gebruik door de lidstaten van milieubelastingen is zeer groot. De invoering zelf van de belastingen moet met de grootste omzichtigheid worden ontworpen. Bovendien moet ook voorzichtig worden omgesprongen met enige belastingsverminderingen, of –vrijstellingen. In het geval de lidstaten deze toekennen, moeten zij zulke toekenning uitbreiden naar gelijksoortige producten ingevoerd uit de andere lidstaten en, in het algemeen, naar producten die met de nationale producten concurreren.¹²⁸ Totnogtoe zijn er geen aanduidingen dat deze bijkomende factuur voor de autoriteiten, een remmend effect zou hebben op het gebruik van milieubelastingen.

De Commissie is zich bewust van de gevoeligheid van eventueel ingrijpen door de Gemeenschap in de fiscale politiek, inclusief de fiscale milieupolitiek, van de lidstaten. De desbetreffende Mededeling van 1997 is dan ook met name bedoeld als een overzicht van het gebruik, door de lidstaten, van zulke belastingen. De beperkingen die worden opgelegd door het Verdrag en door de rechtspraak van het Hof komen in de Mededeling weliswaar aan bod maar niet in die mate dat er specifieke richtlijnen uit worden afgeleid.

In dit verband is het interessant om op te merken dat de uiteindelijke versie van deze Mededeling, die werd uitgevaardigd door de Commissie als college, nogal verschilt van eerdere versies die waren voorbereid door Directoraat-Generaal Leefmilieu. Dit ontwerp hield onder andere een economische analyse in van de voor- en nadelen van het gebruik van

¹²⁶ Artikel 27, lid 1 van Verordening 259/83 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap, *PB. L* 6 februari 1993, afl. 30.

¹²⁷ Richtlijn 91/157/EEG van de Raad inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, *PB. L* 26 maart 1991, afl. 78, 38, zoals gewijzigd door Richtlijn 98/101/EG, *PB. L* 5 januari 1999, afl. 1, 1 en aangevuld door Richtlijn 93/86/EEG, *PB. L* 23 oktober 1993, afl. 264, 51.

¹²⁸ Zaak C-375/95, *Commissie t Griekenland*, [1997] Jur. I-5981, r.o. 43: Een lidstaat kan geen fiscaal voordeel toekennen voor milieuvriendelijke voertuigen en deze weigeren aan voertuigen van andere lidstaten die dezelfde kwaliteiten vertonen.

belastingen in de milieusector en concludeerde dat de beste manier voor de E.G. om met deze belastingen om te springen, het uitvaardigen was van duidelijke instructies, in de afgeleide E.G. wetgeving, die een combinatie moesten inhouden van klassieke instrumenten van regulering en zogenaamde 'economische instrumenten'. Dit ontwerp merkte bijvoorbeeld op dat een wijziging van de concurrentieverhoudingen tussen producten in principe buiten de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschap valt, tenzij in de gevallen waar discriminatie mee gemoeid is. Dit ontwerp vermeldde ook *expressis verbis* dat, in overeenstemming zo werd gezegd met de rechtspraak van het Hof van Justitie, de lidstaten vrij zijn om de hoogte zelf van eventuele belastingen te bepalen. Het gaf lidstaten wel de wenk om aan te tonen op welke wijze de hoogte van de belastingen in verhouding staat tot het milieudoeleinde dat wordt nagestreefd.

Deze overwegingen van evenredigheid zijn van groot belang. In het kader van de artikelen 28 tot en met 30 E.G.-verdrag (vrij verkeer van goederen), voert het Hof traditioneel een uitgebreide evenredigheidstest door – inclusief de voorwaarde dat de genomen nationale maatregel deze moet zijn die, onder de redelijk ter beschikking staande alternatieven, de minste belemmering van de handel met zich meebrengt. In het kader van artikel 90 E.G.-verdrag is deze evenredigheidstoets minder uitgesproken. Dit is ongetwijfeld het resultaat van het grote respect dat het Hof betoont voor de fiscale soevereiniteit van de lidstaten. Dit leidt tot de conclusie dat de lidstaten wellicht moeten overwegen welk beleidsinstrument in de milieupolitiek het minste kans maakt op Europese bezwaren. Het nastreven van milieudoelinden door fiscale ingrepen lijkt minder snel niet door de Europeesrechtelijke beugel te kunnen, gezien het feit dat “*the approach of the ECJ in relation to taxes seems more permissive than in respect to regulations and quantitative restrictions.*”¹²⁹

Uit de hierboven gemaakte analyse valt in ieder geval het volgende te onthouden: (1) Artikel 90 E.G.-verdrag is van toepassing op 'producten' en kent in principe geen uitbreiding naar diensten. Desalniettemin kan artikel 90 toch een invloed hebben, namelijk wanneer een belasting die wordt geheven naar aanleiding van een bepaalde activiteit (bijvoorbeeld: het gebruik van wegeninfrastructuur), een directe invloed heeft op de kost van een product. Wanneer men deze redenering toepast op de milieusector, blijken heel wat milieutaksen te vallen onder de bepalingen van artikel 90, ook al lijken ze op het eerste zicht te zijn gericht op de dienstensector. De aard van de invloed die nodig is om artikel 90 van toepassing te doen zijn, is niet precies bepaald. Het zijn het Hof van Justitie en de nationale rechtbanken die dit *in casu* bepalen; (2) Ondanks de gelijke fysische kenmerken van een groep producten, zoals bijvoorbeeld geestrijke dranken, kan het mogelijk zijn een onderscheid te maken tussen producten binnen deze groep die min of meer uitgesproken gelijkaardige kenmerken vertonen. Deze kenmerken kunnen voortkomen ofwel uit de specifieke grondstoffen die werden gebruikt, ofwel uit het productieproces dat werd aangewend. Het fiscaal vertalen van zulk onderscheid kan in overeenstemming zijn met het Verdrag op voorwaarde dat zulke fiscale behandeling ingesteld is op basis van objectieve elementen zonder dat hierbij discriminerend te werk is gegaan [eerste lid van artikel 90] en op voorwaarde dat zulk onderscheid geen beschermende werking heeft ten voordele van de nationale productie [tweede lid]; (3) Daar artikel 90 van toepassing is wanneer een fiscale heffing van aard is om de consumptie van goederen van buitenlandse oorsprong af te raden, kan het ook van toepassing zijn wanneer een heffing wordt opgelegd voor een bepaald gebruik van een product, met name wanneer de ingevoerde producten bedoeld zijn voor zulk gebruik en met die precies bedoeling ook zijn ingevoerd; (4) Het gebruik van de opbrengsten van de heffing speelt ook een rol. Wanneer

¹²⁹ DEMARET, P., en STEWARDSON, R., 'Border Tax Adjustments under GATT and EC Law and General Implications for Environmental Taxes', *Journal of World Trade*, 1994, No.4, (5-66) 56.

een heffing op gelijke wijze wordt opgelegd aan binnenlandse en aan ingevoerde producten volgens dezelfde criteria, heeft het Hof steeds beslist dat moet worden rekening gehouden met de wijze waarop de opbrengsten worden aangewend. Met name wanneer de opbrengsten activiteiten financieren die op bijzondere wijze ten goede komen aan de belaste binnenlandse productie, is het mogelijk dat moet worden beslist dat er ondanks de gelijke behandeling, toch sprake is van discriminatie, vermits de belastingsdruk gelegd op het binnenlandse product, geneutraliseerd wordt door de voordelen die door de belasting worden gefinancierd; (5) Zowel de toepassing van artikel 90 zelf (de ruimte die wordt geboden om producten niet als gelijksoortig te beschouwen, op basis van de gevolgde productieprocessen) als de bijkomende manoeuvreerruimte die het Hof voor zichzelf heeft geschapen, houden een niet onbelangrijk potentieel in voor milieutaksen van de lidstaten.

4.3 Het internationale perspectief:

4.3.1 Het keurslijf van het internationale handelsrecht:

In het deel ‘Juridische aspecten van de keuze inzake milieubeleidsinstrumenten vanuit internationaal perspectief’ wordt aandacht besteed aan de internationaalrechtelijke regels die moeten worden nageleefd bij de aanwending van de verschillende milieubeleidsinstrumenten. De meeste aandacht gaat naar de vraag in welke mate de bekommernis het leefmilieu te beschermen beperkingen kan aanbrengen op de vrijhandel. De inhoudelijke elementen van het Belgische milieubeleid worden immers in ruime mate beïnvloed door het internationale handelsrecht. Vele van de in het onderzoek betrokken milieubeleidsinstrumenten ondergaan de invloed van het internationale handelsrecht. Bijgevolg wordt in tegenstelling tot de delen die gewijd zijn aan het Belgische en Europese perspectief niet elk milieubeleidsinstrument afzonderlijk behandeld – voor een aantal milieubeleidsinstrumenten bestaan immers nog geen internationaalrechtelijke regels -, maar kan worden gezegd dat de beschouwingen die hieronder zijn opgenomen *mutatis mutandis* gelden voor volgende instrumenten: (1) milieureclame, (2) milieuetikettering, (3) milieukeuren, (4) milieubeleidsovereenkomsten, (5) milieuzorgsystemen, (6) milieuheffingen, (7) planning, (8) vergunningen, (9) verboden en beperkingen, (10) hoedanigheidseisen, (11) financiële zekerheden en (12) statiegeld. De internationaalrechtelijke regels inzake milieueffectenrapportering, veiligheidsrapportering, financiële steunverlening, financiële zekerheden, aansprakelijkheid en internationaal strafrecht worden wel behandeld.

4.3.2 Het internationale handelsrecht:

4.3.2.1 Geschiedenis en enkele termen:

De WTO (thuisbasis: Genève) werd opgericht op 1 januari 1995. Het is de opvolger van het Algemeen Akkoord inzake Handel en Tarieven van 1947 (“GATT”, opnieuw naar het Engels). GATT had als doel de geleidelijke vrijmaking van de handel in goederen, zowel via het oorspronkelijke akkoord van 1947 (met onder andere niet-discriminatie clausules), als via opeenvolgende Rondes van onderhandelingen. Het zwaartepunt van deze onderhandelingen waren telkens de verbintenissen die de Staten aangingen om de tarieven te verlagen die zij hieven op de invoer van de producten van de anderen.

Tijdens de laatste van de GATT onderhandelingsrondes, de ‘Uruguay Ronde’ 1986-1994, werd de WTO opgericht. De WTO heeft hetzelfde principiële doel als de GATT. Maar haar reikwijdte is veel omvangrijker. Het WTO Verdrag bestaat uit een amalgaam van

afzonderlijke Verdragen, waaronder de *GATT* (*GATT* heeft betrekking op goederen), de *GATS* (het Algemeen Akkoord inzake Handel in Diensten), *TRIPs* (dat betrekking heeft op intellectuele eigendom, copyright, handelsnamen, enz), het *TBT* akkoord (technische handelsbelemmeringen zoals productnormen), het akkoord inzake de landbouw; *TRIMs* (het akkoord inzake onderlinge investeringen), enz. Andere akkoorden, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de telecommunicatie, maken deel uit van het WTO kader, maar zijn niet door alle WTO leden ondertekend.

4.3.2.2 Basisprincipes van het internationale handelsrecht:

4.3.2.2.1 Het principe van de Meest Begunstigde Natie (MBN):

4.3.2.2.1.1 Doel en algemene aard van MBN-behandeling:

Naar internationaal publiek recht is een MBN clausele een voorziening in een Verdrag waarbij een Staat de verplichting op zich neemt om aan een andere Staat MBN behandeling te verlenen in een overeengekomen geheel van relaties.¹³⁰ MBN behelst een vergelijking tussen de behandeling van verschillende Staten door een enkel andere Staat. Het verschilt van 'nationale behandeling' (infra) in die zin dat men bij MBN de thuisstaat vergelijkt met andere Staten. De MBN clausele neergelegd in *GATT* Artikel I is een van de hoekstenen van het internationale handelsrecht. MBN wordt dikwijls beschouwd als de hefboom voor landen met economisch gezien een kleiner gewicht.

Enkel soortgelijke producten moeten gelijkaardig worden behandeld. De leden ('contracterende partijen' heetten ze in *GATT* termen) van de *GATT* hebben nooit een specifieke definitie van het begrip naar voren geschoven. Het spreekt voor zich dat de begripsbepaling doorslaggevend is bij de toepassing van de MBN-clausele. Voor wat betreft de milieuproblematiek is de meest prangende vraag die van de zogenaamde 'PPMs' (Productieprocessen en -Methoden). Het gaat hierbij om producten die weliswaar, in hun afgewerkte staat, geen eigenschappen vertonen die schadelijk zijn voor het leefmilieu, maar die tijdens het productieproces en omwille van de gebruikte productiemethode, schade toebrengen aan het leefmilieu. Zijn producten verschillend omdat ze met verschillende PPMs zijn tot stand gebracht, ook al is het resultaat hetzelfde? Een andere vraag in verband met gelijkheid van producten, die bij de milieupolitiek een rol speelt, is of er een onderscheid kan worden gemaakt waar de consument dit voorstaat omwille van milieuoverwegingen. Is een product verschillend omdat de consument van mening is dat het verschillende milieukwaliteiten vertoont? Tijdens de besprekingen in de voorbereidende fase van *GATT* 1947, werd aangehaald dat het begrip 'soortgelijke producten' verschillende betekenissen heeft binnen de context van de verschillende artikelen waarbinnen het in de *GATT* voorkomt. Het voorbereidende comité zelf achtte het niet nodig om de term specifiek te definiëren en suggereerde dat het de voorkeur verdiende om het concept te bestuderen eens het Akkoord in werking trad. In de praktijk werden er door *GATT* en WTO Panels de volgende elementen weerhouden om ten aanzien van twee producten te besluiten tot gelijksoortigheid: classificatie in de douanetarifiering van de betrokken Staten; het eindgebruik van een product; smaken en gebruiken van de consument; en, vooral, de fysische eigenschappen van het product. Voor de milieuproblematiek betekent dit halsstarrig vasthouden aan de notie van de fysische eigenschappen, dat binnen de context van Artikel I van de *GATT* (maar evenzeer voor wat

¹³⁰ Final draft articles of the International Law Commission (UN) on Most-Favoured-Nation clauses, A/33/192, 30 August 1978, opgenomen in 17 ILM 1518 (1978).

betreft Artikel III, zie verder), er door de Staten geen onderscheid mag worden gemaakt op basis van de PPMs van de betrokken producten. Wanneer dus een Staat actie wil ondernemen tegen producten die met een milieuonvriendelijke PPM zijn vervaardigd, verschuift het debat *ipso facto* binnen de huidige GATT praktijk naar de algemene uitzonderingen van GATT's Artikel XX (infra).

4.3.2.2.1.2 Het principe van de 'nationale behandeling' inzake interne belastingen en reglementeringen:

Het principe van de 'nationale behandeling', neergelegd in Artikel III van de GATT, is een noodzakelijke aanvulling op het MBN-principe van Artikel I, en op de tariefverminderingen waartoe de Staten zich verbinden tijdens opeenvolgende onderhandelingsrondes. De algemene bedoeling van Artikel III is om protectionisme te voorkomen door de ongelijke toepassing van interne discriminatie en andere nationale reglementeringen.¹³¹ Eens een product gededouaneerd, moet het op gelijke wijze worden behandeld als een 'gelijksoortig' nationaal product.

Artikel III:1 bevat het algemene principe, Artikel III:2 en 4 zijn daarvan toepassingen. De rechtspraak inzake deze artikelen is nogal complex en het is niet dienend om er hier in detail op in te gaan. De lezer zal vermoeden dat ook hier een centrale vraag is wat er wordt bedoeld met 'soortgelijke producten'. Het antwoord op deze vraag is met name uitermate belangrijk bij de beoordeling van milieubelastingen.

De Volkenbond, de voorloper van de Verenigde Naties, omschreef de term 'soortgelijke producten' als 'praktisch identiek',¹³² maar deze uitleg geeft onvoldoende zekerheid. Bovendien is het natuurlijk niet zeker of de oorspronkelijke GATT onderhandelaars de bedoeling hadden om de Volkenbond interpretatie over te nemen als de hunne. Een zeer belangrijke rol in de discussie over 'soortgelijke producten' wordt gespeeld door het rapport van een werkgroep van 1970 aangaande 'Border Tax Adjustment' (BTA).¹³³ BTA heeft betrekking op het verzekeren van de 'fiscale neutraliteit' van producten die de grens oversteken, door het terugbetalen door de thuisstaat van in die Staat op het product geheven belastingen, en het opleggen door diezelfde Staat op de ingevoerde producten van de belastingen die in de Staat op de 'thuis' producten worden geheven. Dit alles om de concurrentiepositie van binnenlandse producten niet in het gedrang te brengen (bij niet-terugbetaling en/of niet-oplegging loopt het betrokken product immers kans om in het internationale handelsverkeer verschillende malen te worden belast).

Het rapport van deze werkgroep concludeerde onder andere dat de notie 'soortgelijke producten' moet worden onderzocht op casuïstische basis. Hierbij werd er de nadruk op gelegd dat de context van de verschillende artikelen belangrijk is. In het geval van Artikel III is het in dit verband vanzelfsprekend belangrijk dat er binnen hetzelfde artikel ook gesproken wordt van "directly competitive or substitutable product" (Interpretatieve Noot bij Artikel III:2). Deze toevoeging heeft een uitdrukkelijk doel. Het beoogt de lidstaten ervan te weerhouden om de verkoop van nationale producten te bevoordelen die onderling verwisselbaar zijn met het ingevoerde product. Veronderstel bijvoorbeeld dat land A van land B een verminderd douanetarief heeft verkregen voor sinaasappels. "Now country B after that

¹³¹ Report of Appellate Body on Japan - Taxes on Alcoholic beverages, WT/DS8, 10, 11/AB/R, Hoofding F.

¹³² Report of Panel on EEC - Programme of minimum import prices (MIPs), licences, and surety deposits for certain processed fruits and vegetables, BISD 25S/68 (1978), at 3.27 and 4.12.

¹³³ Report of the 1970 Working Party on Border Tax Adjustments, BISD 18S/97 (1972), at 18.

can proceed to put an internal duty of any height at all on oranges, seeing that it grows no oranges itself. But by putting on that very high duty on oranges, it protects the apples which it grows itself. The consequence is that the binding duty which country A has secured from country B on its oranges is made of no effect, because in fact the price of oranges is pushed up so high by this internal [tax] that no one can buy them.”¹³⁴

‘Soortgelijke producten’ is dus in ieder geval een minder omvangrijke categorie dan ‘directly competitive or substitutable’.

GATT rechtspraak neemt aan dat het begrip ‘soortgelijke producten’ suggereert dat opdat twee producten als zodanig kunnen worden beschouwd, ze, behalve soortgelijke aanwendingsmogelijkheden, ook in essentie dezelfde fysieke kenmerken moeten vertonen.¹³⁵ In de praktijk hebben GATT Panels bij de interpretatie van het begrip in de context van Artikel III, dezelfde criteria toegepast als bij Artikel I: soortgelijke fysieke kenmerken, veelal gelijklopende classificatie in douanetarieven, en de perceptie door de consument dat het gaat om soortgelijke producten.¹³⁶ Hierbij moet worden opgemerkt dat geen van deze criteria op zichzelf volstaat in een bepaald geval. Zo zal bijvoorbeeld de houding van de consument om twee producten als niet soortgelijk te beschouwen omwille van de traditie en cultuur in het betrokken land, niet voldoende zijn om te besluiten dat er geen gelijksoortigheid is waar de producten zijn vervaardigd op basis van dezelfde grondstoffen.¹³⁷ Nogal belangrijk in de Vrijhandel en Leefmilieu context is de zogenaamde ‘aim and effect’-test. In essentie komt de test neer op de vraag of het “so as to afford protection to domestic production” criterium moet worden betrokken bij de bepaling van de gelijksoortigheid van producten. Sommige Panels hebben deze stelling onderschreven.¹³⁸ Het 1992 Panel inzake *US Alcoholic & Malt Beverages* was van oordeel dat Artikel III de Staten er niet van weerhoudt om een onderscheid te maken tussen producten op basis van beleidsdoeleinden die geen uitstaans hebben met het bevoordelen van de binnenlandse productie.¹³⁹ “The Panel recognised that the treatment of imported and domestic products as like products under Article III may have significant implications for the scope of obligations under the General Agreement and for the regulatory autonomy of contracting parties with respect to their internal tax laws and regulations: once products are designated as like products, a regulatory product differentiation, e.g. for standardisation or environmental purposes, becomes inconsistent with Article III even if the regulation is not "applied ... so as to afford protection to domestic production". In the view of the Panel, therefore, it is imperative that the like product determination in the context of Article III be made in such a way that it not unnecessarily infringe upon the regulatory authority and domestic policy options of contracting parties.” Een gelijkaardige redenering werd gevolgd door

¹³⁴ Debat in Commission A in the Geneva Session of the Preparatory Committee of GATT, EPCT/A/PV/9, p.7, geciteerd in *Guide to GATT Law and Practice*, Geneva, 1995, (2 vol.), Vol.1, p.159.

¹³⁵ Report of Panel on Japan - Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS8-10-11/R (1996).

¹³⁶ Report of Panel on Japan - Customs duties, taxes and labelling practices on imported wines and alcoholic beverages, BISD 34S/83 (1987), at 5.6; Appellate Body Report on Japan - Taxes on alcoholic beverages, WT/DS8, 10, 11/AB/R, at p.18-19; Report of Panel on Canada - Certain measures concerning periodicals, WT/DS31/R (1997), at 5.22.

¹³⁷ Report of Panel on Japan - Customs duties, taxes and labelling practices on imported wines and alcoholic beverages, at 5.7.

¹³⁸ Net als de voormalige directeur van de GATT juridische dienst: zie ROESSLER, F, 'Diverging domestic policies and multilateral trade integration', in BHAGWATI, J.N., en HUDEC, R.E., (eds.), *Fair Trade and Harmonisation - Prerequisites for Free Trade? Vol.2 - Legal analysis*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1996, (492p.), (p.59-94) p.29-31.

¹³⁹ Report of Panel on United States - Measures affecting alcoholic and malt beverages, BISD 39S/206 (1992), at 5.25.

het 1994 (niet aangenomen)¹⁴⁰ Panelrapport inzake *US - Taxes on automobiles*,¹⁴¹ maar werd expliciet verworpen door het 1996 Panel inzake *Japan - Taxes on Alcoholic Beverages*. In beroep verwierp het Appellate Body niet expliciet de aim and effect test,¹⁴² maar hintte wel in die richting. Het Panel en AB rapport inzake *Reformulated and Conventional Gasoline*¹⁴³ hielden wel een duidelijke afkeur in van de test, net zoals het *Bananas* rapport.¹⁴⁴

4.3.2.2.2 Border Tax Adjustment (Border Adjustment of Taxes and Charges):

Staten zijn vanzelfsprekend begaan met de concurrentiepositie van hun nationale productie. In het geval zij de nationale productie aan belastingen onderwerpen, beogen zij gelijkaardige belastingen op te leggen aan de goederen die in het land worden ingevoerd. Om dezelfde reden wensen zij de belasting terug te storten voor de goederen die uit het land worden uitgevoerd. Het schijnbaar onwrikbare standpunt met respect tot deze ‘fiscale aanpassing aan de grenzen’ [Border Tax Adjustment – BTA] en de verenigbaarheid ervan met de GATT, legt de nadruk op het onderscheid tussen directe en indirecte belastingen. Belastingen die op de producten zelf worden geheven (‘indirecte belastingen’), zijn in deze optiek vatbaar voor BTA. Belastingen die niet direct op producten worden geheven (‘directe belastingen of dikwijls ‘*taxes occultes*’ genoemd) komen niet voor BTA in aanmerking. Dit is gebaseerd op de nu ongetwijfeld voorbijgestreefde veronderstelling dat directe belastingen niet worden doorgesluisd naar de consument en indirecte belastingen wel.

Dit ‘onwrikbare standpunt’ is vervat in het eindrapport van de werkgroep van 1970 inzake BTA. Na grondig onderzoek van de antecedenten van deze werkgroep, van haar mandaat en van de besprekingen tussen de leden ervan, blijkt echter dat de werkgroep het met name haar taak achtte een stand van zaken te geven van de Statenpraktijk en van de gangbare interpretatie door de GATT leden, van de relevante artikelen van het akkoord. Het rapport zelf definieert de conclusies duidelijk als een momentopname en suggereerde de instelling van een permanente BTA commissie om de BTA praktijk van de Staten te bespreken. Tijdens de besprekingen bleek ook dat er een niet onaanzienlijk aantal leden was dat het onderscheid direct/indirect als lakmoesproef voor de aanvaardbaarheid voor BTA verwierp.

Tezamen met de conclusie dat bij de bepaling van ‘soortgelijke producten’ geen onderscheid mag worden gemaakt aan de hand van PPMs, is ook de conclusie dat geen BTA mogelijk is voor directe belastingen, een serieuze domper voor milieubelastingen. Wat voor de analyse van het Vrijhandel en Leefmilieu debat echter nog belangrijker is, is de totale verstarring die in het BTA debat is ontstaan ten gevolge van het rapport van de werkgroep. De analyse van de auteurs tonen aan dat er, mits een aantal waarborgen, geen reden is om onderscheid op basis van PPMs, noch BTA voor directe belastingen radicaal te verwerpen. Daar wordt hieronder nog op teruggekomen.

4.3.2.2.3 Verbod op kwantitatieve handelsbelemmeringen

¹⁴⁰ Onder het vroegere GATT systeem moest een rapport unaniem (inclusief door de ‘verliezende’ partij) worden goedgekeurd om te zijn aangenomen; het huidige WTO systeem leidt tot automatische aanvaarding tenzij er consensus is om het rapport af te keuren.

¹⁴¹ Report of Panel on United States - Taxes on automobiles, (1994, niet aangenomen), at 5.10, opgenomen in 33 *ILM* (1994), 1399.

¹⁴² ZEDALIS, R.J., ‘Product v. Non-Product Based Distinctions in GATT Article III Trade and Environment Jurisprudence: Recent Developments’, *European Environmental Law Review*, 1997, (108-112) at 111.

¹⁴³ Report of Panel on United States - Standards for Reformulated and Conventional gasoline, WT/DS2/10 (1996), at 6.11.

¹⁴⁴ AB-1997-3 (EC- bananas), at 215-216.

4.3.2.2.3.1 Artikel XI GATT:

GATT Artikel XI verbiedt alle kwantitatieve handelsbelemmeringen. Dit omvat alle soorten maatregelen die worden ingesteld of instandgehouden door een lidstaat en die een verbod of een belemmering inhouden van de in- of uitvoer, met uitzondering van douanerechten, belastingen en retributies (die vallen immers onder andere Artikelen).¹⁴⁵ Of er al of niet belemmering is van de handel, is irrelevant, nu het de bedoeling is om de *handelsverwachtingen* van de Staten te beschermen.

Het belangrijkste twistpunt inzake Artikel XI is de afbakening met Artikel III (infra). Eens uitgemaakt is dat Artikel XI van toepassing is wordt echter normalerwijze niet echt betwist dat het ook geschonden is. In de praktijk verplaatst de discussie zich dan nogal snel naar de toepassing van Artikel XX.

4.3.2.2.3.2 Begrenzing met Artikel III:

Vermits de kop bij Artikel III duidelijk maakt dat een maatregel niet noodzakelijk moet worden beschouwd als een invoerbepierking omdat ze wordt uitgevoerd en gecontroleerd aan de grens, moet worden uitgemaakt of een concrete maatregel onder het toepassingsgebied van Artikel III dan wel Artikel XI valt. Deze beslissing is van groot belang. Artikel XI verbiedt immers op algemene wijze kwantitatieve belemmeringen van in -en uitvoer. Artikel III:4 en de interpretatieve nota bij Artikel III, maken daarentegen duidelijk dat een Staat interne reglementeringen kan toepassen op ingevoerde producten op voorwaarde dat de betrokken maatregel voldoet aan de voorwaarden van Artikel I:1 (MBN), III:1 (geen toepassing waardoor bescherming wordt verleend aan binnenlandse productie) en III:4 (geen behandeling die minder gunstig is dan deze van gelijksoortige producten van nationale oorsprong).

De meest omvattende bespreking van het onderscheid Artikel III/XI had plaats in de (niet aangenomen) *Tonijn/Dolfijn* rapporten. Deze betroffen de toepassing door de VS van haar Marine Mammal Protection Act (MMPA) op de invoer van tonijn vanuit Mexico. De VS verboden de invoer van tonijn waarvan het vond dat het op een ‘dolfijn-onvriendelijke’ methode werd gevangen (door het gebruik van bepaalde vangtechnieken die een onevenredig groot aantal dolfijnen doodde). Mexico argumenteerde dat de maatregelen een verboden invoerbelemmering waren in de zin van Artikel XI, terwijl de VS pareerden dat de maatregelen vielen onder Artikel III en met de voorwaarden van dat artikel in overeenstemming waren.

Op basis van een tekstuele analyse van de betrokken Artikelen en onder verrijzing naar o.a. een aantal vorige zaken en het hierboven vermelde rapport van de BTA werkgroep (1970), concludeerde het Panel dat de MMPA bepalingen geen productnormen kunnen zijn. Bijgevolg kunnen zij niet vallen onder Artikel III:4 en maken zij een verboden belemmering uit in de zin van Artikel XI.

4.3.2.2.4 De algemene uitzonderingen van Artikel XX:

GATT's artikel XX is bedoeld om te verzekeren dat de bepalingen van de GATT de Leden van de WTO niet hinderen in het nastreven van de binnenlandse beleidsdoelinden die in het

¹⁴⁵ Zie Report of Panel on EEC - Programme of minimum import prices (MIPS), licences, and surety deposits for certain processed fruits and vegetables, BISD 25S/68 (1978), at 4.9.

Artikel zijn opgenomen. Onder die doeleinden ook de bescherming van het leven en het welzijn van de mens, dier en plant, net als de bescherming van het voortbestaan van uitputtelijke natuurlijke grondstoffen. De toepassing van Artikel XX is in essentie afhankelijk van een noodzakelijkheidstest (waarvan de striktheid verschilt per sub-paragraaf; in sommige gevallen leidt dit tot een absolute noodzakelijkheidstest, in andere gevallen is een oorzakelijk verband tussen de maatregel en het nagestreefde beleidsdoel voldoende). Bovendien onderwerpt de hoed bij Artikel XX de betrokken nationale maatregelen aan een niet-discriminatie test en aan een test van afwezigheid van verborgen handelsbelemmeringen. Het belang van Artikel XX in de sector van de Vrijhandel en Leefmilieu is zeer groot. Met name de restrictieve interpretatie, door de Tonijn/Dolfijn Panels, van Artikel III van de GATT, leidden er *de facto* toe dat de Leden van de WTO blijkbaar de hoop hebben opgegeven om een Panel ervan te overtuigen dat er wel degelijk heel wat maatregelen zijn die in onder andere Artikel III kunnen worden ingepast, zonder naar de noodrem van Artikel XX te moeten grijpen.

Het weze opgemerkt dat Artikel XX van het GATT akkoord iets biedt wat bijvoorbeeld in de E.G.-context onbestaande is. Het E.G.-Verdrag voorziet wel in uitzonderingen per titel en/of in bijzondere Artikels (wat ook in de GATT, naast het algemene uitzonderingsregime van Artikel XX bestaat), maar kent geen algemeen uitzonderingsregime zoals dat van Artikel XX.

4.3.2.3 De centrale vraag: een afzonderlijke milieutitel voor de WTO ?

Het 'Vrijhandel en Leefmilieu'-debat heeft zijn oorsprong in de jaren '80. Het onderzoekt of het internationale handelsrecht plaats biedt voor de inschakeling van milieubekommernissen, dan wel of door de oorsprong van dit recht in een periode van relatief weinig milieuaandacht, de teksten ervan 'besmet' zijn en niet in staat om milieubekommernissen op te vangen. Een radicale stelling van milieuactivisten wijst de GATT/WTO in hun huidige vorm af als aanvaardbaar forum voor de oplossing van handelsconflicten die hun oorsprong vinden in milieuwetgeving van de Staten. Zij stellen voor ofwel om dit soort van conflicten toe te vertrouwen aan een andere internationale organisatie (nieuw op te richten dan wel door hervorming van bijvoorbeeld UNEP, het milieuprogramma van de VN), ofwel om aan de GATT/WTO een volledig nieuw hoofdstuk te hechten dat in het bijzonder zou handelen over de handelsrechtelijke impact van het milieurecht.

Zeker tengevolge van de *Tonijn/Dolfijn* zaken, is het debat in de loop van de jaren '90 vastgelopen in dogma. Milieuactivisten grepen deze zaken aan om de GATT af te schilderen als een vrijhandel Armageddon, waarin volledig legitieme milieubekommernissen niet opknnen tegen economische belangen en macht. Ze verweten het GATT geschillenbeslechtingmechanisme een compleet gebrek aan milieuexpertise. Omgekeerd werd er door verdedigers van het internationale handelsrecht gehamerd op de leer van de vergelijkende voordelen en op de *rule of law* die koste wat kost moest worden instandgehouden.

4.3.2.4 De agenda van het WTO Committee on Trade and Environment als baken:

Binnen de WTO werd een *Committee on Trade and Environment* opgericht dat tot taak kreeg een breed scala van Vrijhandel en Leefmilieu problemen te analyseren en zo nodig oplossingen aan te reiken aan de WTO Ministeriele Conferentie. Het Comité nam de volgende Agenda aan, die is

gebaseerd op de bewoordingen van de Marrakesh Ministeriele Verklaring aangaande Vrijhandel en Leefmilieu¹⁴⁶:

1. De verhouding tussen het multilateraal vrijhandel regime en handelsmaatregelen met milieudoelinden, inclusief deze ten uitvoerlegging van multilaterale milieuakkoorden;
2. De verhouding tussen onderdelen van het milieubeleid met een relevantie voor zowel milieu- als handelsmaatregelen enerzijds, en het multilateraal vrijhandel regime;
3. De verhouding tussen het multilateraal vrijhandel regime en (a) heffingen en belastingen voor milieudoelinden en (b) productvereisten opgelegd voor milieudoelinden, inclusief productnormen en technische voorschriften, verpakking, etikettering en recyclage;
4. De voorzieningen van het multilateraal vrijhandel regime met betrekking tot de doorzichtigheid van handelsmaatregelen opgelegd voor milieudoelinden en van milieumaatregelen met een belangwekkende impact op de handelsstromen;
5. De verhouding tussen de geschillenbeslechtingmechanismen van het multilateraal handelsregime en deze die bestaan in multilaterale (milieu)akkoorden;
6. De invloed van milieumaatregelen op de toegang tot de markt, in het bijzonder wat betreft de ontwikkelingslanden en met name de minst ontwikkelde onder hen, en de milieuvordelen die de verwijdering van handelsbelemmeringen oplevert;
7. De uitvoer van goederen die op de binnenlandse markt zijn verboden;
8. De handelsaspecten van intellectuele eigendom (TRIPs);
9. Diensten;
10. Gepaste maatregelen inzake de verhoudingen met NGOs, en toegang tot informatie.

4.3.2.5 De ruimte voor groene bekommernissen in de bestaande akkoorden:

De volgende hoofdingen zijn niet exhaustief, maar geven wel een goede illustratie van de contouren van het 'Vrijhandel en Leefmilieu'-debat.

4.3.2.5.1 Eenzijdige maatregelen ter bescherming van het leefmilieu

Op de eerste plaats zijn er een aantal beslissingen van GATT en WTO Panels die zeer sceptisch zijn t.o.v. eenzijdige maatregelen van Staten ter bescherming van het leefmilieu. Met name waar het gaat om maatregelen die het leefmilieu van een andere Staat, ofwel het internationale leefmilieu beschermen. Een van de centrale overwegingen in beide *Tonijn/Dolfijn* rapporten heeft betrekking op het leerstuk van de territoriale soevereiniteit. Hoewel de analyse in beide beslissingen werd gebaseerd op handelsrechtelijk-technische overwegingen, klonk toch duidelijk het leerstuk van de extraterritorialiteit uit het internationale publiek recht door.

Op het eerste gezicht klinkt het sympathiek om Staten toe te laten door middel van handelsbelemmerende maatregelen het leefmilieu, ethische waarden, sociale normen... te laten beschermen op het grondgebied van andere Staten. Vanuit de filosofie van de *rule of law* en de noodzaak aan ordentelijke internationale relaties kan men echter niet anders dan zulk ingrijpen enkel toe te laten waar dit door het internationale publiek recht expliciet wordt aanvaard.

Uit een grondige analyse van het internationaal publiek recht, Verdragen en rechtspraak, blijkt dat de territoriale soevereiniteit nog altijd de belangrijkste maatstaf is voor het toekennen van

¹⁴⁶ Vrije vertaling uit het Engels.

wetgevende jurisdictie. Met andere woorden, Staten kunnen wetgevend optreden t.a.v. activiteiten, feiten en gebeurtenissen die een rechtstreekse invloed hebben op hun grondgebied. Staten kunnen dus bijvoorbeeld hun wetgeving inzake productnormering van toepassing verklaren op ingevoerde producten, wanneer de producten zelf, door hun fysische eigenschappen, schade zouden kunnen toebrengen aan mens of milieu.

Recent heeft zich in het internationale publiek recht de categorie van de 'global commons' of het gemeenschappelijk erfgoed van de mens ontwikkeld. Het gemeenschappelijk erfgoed is het geheel van rechtsgoederen waarvan men aanneemt dat zij door de internationale gemeenschap worden beheerd en waarvan de delen niet vatbaar zijn voor exclusieve toeëigening door een bepaalde staat. De juiste omvang van deze categorie is vooralsnog vaag. Zij zou ondermeer de ozonlaag kunnen bevatten, of meer in het algemeen de problematiek van de klimaatwijziging. Ook milieubelangen zoals biodiversiteit zouden er op termijn toe kunnen gaan behoren. Ten opzichte van dit soort belangen maakt de opvatting school dat Staten in staat zouden moeten worden gesteld om de aantasting door andere Staten, met name door schadelijke PPMs, te kunnen aanpakken door de producten te treffen die met behulp van zulke PPMs zijn geproduceerd (ook al zijn de producten zelf onschadelijk). Dat zou Staten moeten kunnen toestaan om bijvoorbeeld ecotaksen toe te passen op ingevoerde producten die zijn aangemaakt met producten die de ozonlaag aantasten.

Buiten deze zich nog ontwikkelende theorie van de *global commons* en het daarbij horende vraagstuk van wie er dan wel de bevoegdheid heeft om regulerend op te treden, toont het onderzoek aan dat er geen enkele grond is in het internationale publiek recht om Staten regulerende bevoegdheid te geven ten aanzien van activiteiten die buiten hun grondgebied plaatshebben en die geen effect sorteren op hun grondgebied. Dit is zo bijvoorbeeld ten aanzien van de Europese Beenklemverordening en van de VS maatregelen ter bescherming van de dolfijn in Mexicaanse wateren (zeker daar deze diersoort niet voorkomt op de CITES lijst van met uitsterven bedreigde soorten). De grote kritiek van de auteurs op het Tonijn/Dolfijn rapport is dat het eigenlijk de Amerikaanse regeling had moeten afwijzen op grond van het beginsel van het internationaal publiek recht van de territoriale soevereiniteit.

M.b.t. eenzijdige maatregelen die het leefmilieu en/of de volksgezondheid op het eigen grondgebied beschermen, biedt het internationale handelsrecht wel ruimte. Hierbij is het in het kader van bijvoorbeeld de SPS akkoorden (men denke aan de hormonenzaak tussen de EG en de VS/Canada) belangrijk dat de Staten een consistente houding aannemen (met name een even hoge graad van bescherming van het leefmilieu/ de volksgezondheid nastreven voor de eigen nationale productie), zich steunen op wetenschappelijk aantoonbare risico's, en doorzichtigheid garanderen van de maatregelen en van de manier waarop ze tot stand komen.

4.3.2.5.2 Multilaterale milieuakkoorden:

Een volgend pijnpunt is de verhouding tussen multilaterale milieuakkoorden ('MEAs', naar de Engelse benaming Multilateral Environmental Agreements) en het internationale handelsrecht. Om milieutechnische redenen komen de Partijen bij Verdragen als CITES (de Conventie inzake internationale handel in bedreigde dieren- en plantensoorten, 1973), Bazel (het Verdrag inzake de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en hun verwijdering, 1989) en Wenen/Montreal (bescherming van de ozonlaag, 1985-87) vaak maatregelen overeen die een belemmering van de handel inhouden. Het vergunningstelsel van CITES en Bazel, verbodsbepalingen om handel in de betrokken producten te drijven met niet-Verdragsstaten (vooral in Bazel), de manier waarop Montreal consumptie in de

gereguleerde substanties reguleert (met een indirecte weerslag op de handel in de betrokken stoffen) etc., is in verscheidene opzichten strijdig met het internationale handelsrecht.

Een beroep op de uitzonderingsclausule van GATT Artikel XX en op het uitzonderingsregime van andere akkoorden (waaronder het TBT en SPS akkoord) ligt niet altijd voor de hand. Dit is onder andere het gevolg van de vaagheid van de handelsbelemmeringen die in het akkoord zijn ingebouwd. Zelfs wanneer ze worden gespecificeerd door beslissingen van de vergaderingen der partijen, laten de in deze Verdragen opgenomen voorwaarden voor het verlenen van vergunningen en het toelaten van de vrije handel, te veel oncontroleerbare ruimte aan de Partijen. Dit opent de weg naar arbitraire discriminatie wat, zoals hierboven aangehaald (bij Artikel XX), onaanvaardbaar is voor het internationale handelsrecht.

De betrokken Verdragen zouden m.a.w. wellicht makkelijker in het internationale handelsrecht kunnen worden ingepast, mochten de Verdragspartijen het vergunningen- en uitzonderingsregime specificeren door duidelijke instructies en voorwaarden.

De kwestie van de MEAs heeft in het Committee on Trade and Environment (CTE) grote aandacht genoten. Dit is te verklaren door de grote symbolische waarde van het conflict. De betrokken milieuverdragen hebben dikwijls immers minstens evenveel Verdragspartijen als de WTO en elke opinie vanuit de WTO die een afkeuring van de Verdragen inhoudt, wordt onmiddellijk geïnterpreteerd als ondemocratisch en zelfs blind kapitalistisch. Deze symbolische spanning is veel belangrijker dan de eigenlijke Verdragspraktijk, nu er bij het geschillenbeslechtingsmechanisme nog geen enkel formeel conflict is aangebracht tussen een MEA en de GATT/WTO.

Tijdens lange discussies, ondersteund door een batterij rapporten, voorstellen en analyses, werden in het CTE verschillende opties onderzocht om MEAs formeel in de teksten te kunnen inschuiven. Dit ging van kleine tekstuele wijzingen aan GATT Artikel XX, tot het toevoegen van een aparte sub-paragraaf, al dan niet gepaard gaand met een officiële verklaring van de Leden. Met name de E.G. stak zeer veel energie in het proberen te aanvaarden van een van haar voorstellen (de toevoeging van een sub-paragraaf en de opstelling van een set Richtlijnen).

Deze auteurs geloven echter dat gezien de eigenlijke vooralsnog beperkte omvang van het probleem, het wenselijker is om gebruik te maken van een bestaand instrument in het WTO akkoord om aan dit soort situaties het hoofd te bieden, namelijk de techniek waarbij de Leden beslissen om een bepaalde situatie die strijdig lijkt met het internationale handelsrecht, van de werking daarvan vrij te stellen (Artikel IX:3 van het WTO akkoord). Zulke vrijstelling vereist de goedkeuring met een drie/vierden meerderheid van alle WTO leden. Deze aanpak heeft serieuze voordelen. Om te beginnen is de mogelijkheid van de vrijstelling reeds in het WTO akkoord ingebouwd. Dit in tegenstelling tot andere routes, zoals de toevoeging van een sub-paragraaf, die een wijziging van de akkoorden vereisen. De wijziging van de akkoorden is problematisch, nu er een aantal Leden is die systematisch elke suggestie van wijziging afwijzen. Het vinden van een voldoende aantal leden voor de vrijstelling lijkt anderzijds een niet al te grote opgave, daar zoals opgemerkt de betrokken Verdragen sowieso een groot aantal Verdragspartijen hebben. Vervolgens is het gebruik van deze techniek het beste aangepast aan de ware omvang van het probleem. Hoewel zoals vermeld de MEA problematiek symbool is komen te staan voor het Vrijhandel en Leefmilieu debat op zich, zijn er zoals eveneens vermeld nog geen eigenlijke geschillen uit voort gekomen. Het lijkt beter de

aandacht, tijd en energie te concentreren op problemen die wel tot specifieke conflictsituaties hebben geleid, zoals de problematiek van de eenzijdige maatregelen (supra) of het dossier van de ecotaksen.

4.3.2.5.3 Border Tax Adjustment om milieuredenen:

Vervolgens is ook BTA voor ecologische redenen betwist. In de WTO akkoorden zijn er twee ankerpunten voor de verenigbaarheid van milieutaksen; dit zijn GATT Artikel III, en de Overeenkomst aangaande subsidies en compenserende maatregelen (gemeenzaam afgekort tot 'SCM': Subsidies and Countervailing Measures).

Grondige analyse wijst uit dat BTA in een aantal gevallen,¹⁴⁷ ofwel milieutechnisch gezien geen zin heeft, ofwel sowieso door de GATT wordt toegestaan. Knelpunten zijn opnieuw de BTA in een extraterritoriale context [BTA ter bescherming van het lokale leefmilieu of bijvoorbeeld van ethische belangen op het grondgebied van een Staat andere dan deze die de belastingen hanteert], en BTA in de context van de *productie* van goederen die schade toebrengen aan delen van het *Gemeenschappelijk erfgoed*. Voor deze twee probleemgebieden liggen de knelpunten niet in de teksten zelf van de GATT en, voor wat bijvoorbeeld energietaksen betreft, van de SCM Overeenkomst, doch eerder in het internationale publiek recht (wat de extraterritoriale maatregelen betreft) en in de interpretatie, door de Leden van de WTO, van de bestaande akkoorden. Wat dit laatste betreft verwijzen de auteurs in dit verband opnieuw naar de wijze waarop het rapport van de BTA werkgroep van 1970 is verheven tot een dogma inzake de notie 'soortgelijke producten'.

Inzake BTA zou de taak van WTO Panels in belangrijke mate vergemakkelijkt worden mocht de internationale milieugemeenschap, en/of gespecialiseerde instanties, tot een grotere consensus komen inzake de zogenaamde Life Cycle Analysis van producten, dat de milieu(on)vriendelijkheid van een product in haar gehele levenscyclus in kaart brengt. Ook de huidige besprekingen in het kader van het VN raamverdrag klimaatwijziging en de plaats die milieutaksen binnen dat Verdrag kunnen innemen, zijn in deze context van groot belang.

4.3.2.5.4 Conceptuele conclusie van de auteurs

Mede door de beperkte mogelijkheden van een efficiënte afdwinging van het milieurecht, geniet het WTO geschillenbeslechtsmechanisme duidelijk de voorkeur van de internationale gemeenschap. De *Garnaal/Zeeschildpaddenzaak* is een goede illustratie. Alle partijen die bij dit conflict betrokken waren, zijn leden van CITES (het Verdrag ter bescherming van de bedreigde planten- en diersoorten). Zij verkozen echter om het geschil te beslechten bij de WTO. In het algemeen vertegenwoordigt de WTO een min of meer duidelijk en sluitend geheel van regels en bindende verplichtingen. Bij betwisting beschikt het over een goed functionerend geschillenbeslechtsmechanisme. Beslissingen van dat mechanisme worden effectief afgedwongen, daar handelssancties ter beschikking staan van de winnende partij. Dit alles contrasteert sterk met vele internationale milieuverdragen (waaronder het CITES-Verdrag, maar ook het grote deel van de Verdragen die in het kader van de Rio conferentie werden overeengekomen) die dikwijls slechts kaderverdragen zijn. Hoewel bindend, zijn de Verdragsverplichtingen zelf vaak zo vaag en algemeen dat men niet

¹⁴⁷ Zoals binnenlandse belastingen die zijn gericht op de annihilatie of althans het minder aantrekkelijk maken van *productiemethoden* die schadelijk zijn voor het leefmilieu *binnen de Staat* zelf; het fiscaal afraden van *consumptie* van goederen waarvan de consumptie schade toebrengt *aan het leefmilieu van de Staat* zelf; BTA in de context van de *consumptie* van goederen die schade toebrengen aan delen van het *Gemeenschappelijk erfgoed*, zoals taksen in het kader van de bescherming van de ozonlaag of het Verdrag Klimaatwijziging.

goed inziet hoe men die via geschillenbeslechting kan afdwingen. De eigenlijke verplichtingen zitten vervat in een amalgaam van Resoluties en Beslissingen van Vergaderingen der Partijen, wat het geheel nogal onoverzichtelijk maakt. Bovendien beschikken de Verdragspartijen in principe niet over handelssancties om de beslissingen kracht bij te zetten.

Dat de geschillenbeslechting in de GATT/WTO op kruissnelheid is, betekent nog niet dat men voor wat Vrijhandel en Leefmilieu betreft kan spreken van het soort van judicieel activisme dat in de E.G. nodig was om een doorbraak te forceren (wat de E.G. betreft denken de auteurs hierbij met name aan de *Cassis de Dijon* rechtspraak). Het *Garnaal/Zeeschildpadden* rapport van het Appellate Body, bijvoorbeeld, wordt terecht naar voren geschoven als een positieve ontwikkeling voor het Vrijhandel en Leefmilieu debat. De nadruk van dat rapport ligt echter op het rechte trekken van manifest verkeerde interpretaties van het internationale handelsrecht door het Panel. Wel bevat het AB rapport in zich de kiemen van wat in de toekomst een meer alomvattende aanpak van de problematiek kan worden, bijvoorbeeld in de nadruk op de consistentie en doorzichtigheid bij de toepassing van eenzijdige handelsmaatregelen (waarin de VS hadden gefaald). Men zou pas echt van judicieel activisme kunnen spreken mocht er bijvoorbeeld een doorbraak worden geforceerd in de problematiek van de PPMs.

Om het spoor van de 'negatieve integratie' in de WTO voor de Vrijhandel en Leefmilieu-problematiek op gang te trekken is steun nodig van de WTO Leden. Allereerst moet er door de Leden zelf, in hun memories voor de Panels en de AB, op meer innovatieve wijze voor de integratie van milieubekommernissen worden gepleit. In het Hof van Justitie speelt de Advocaat-Generaal dikwijls de rol van voortrekker; bij de WTO bestaat deze instelling niet en is het aan de partijen bij het geschil om het Panel/ het AB munitie te bezorgen. In dit verband verwijzen de auteurs onder andere naar de complete verstarring, sinds de Tonijn/Dolfijn rapporten, inzake de problematiek van de PPMs in het kader van GATT Artikel III. Partijen hebben zich zonder meer neergelegd bij de conclusies van een (niet aangenomen!) rapport van een GATT Panel terzake en laten dit onaangetaast. Eerder dan in volgende geschillen op de kwestie terug te komen, wordt onmiddellijk gegrepen naar het uitzonderingsregime van Artikel XX.

Positieve harmonisatie moet plaats nemen buiten het institutionele kader van de WTO. Gespecialiseerde internationale milieuintellingen en -agentschappen hebben de expertise en het mandata om dit aan te pakken. Een grote uitdaging in dit verband is precies de grote verscheidenheid aan instellingen die zich over de milieuproblematiek buigen.

4.3.2.6 Blauwdruk voor verdere integratie:

Hoewel de auteurs een aantal specifieke, kleine tekstuele wijzigingen voorstellen aan de WTO akkoorden, benadrukken zij over het algemeen de ruimte die er in de bestaande akkoorden is voor een efficiënte integratie van oprechte milieubekommernissen. Zij onderstrepen ook dat het grootste obstakel voor eenzijdige, extraterritoriale maatregelen, niet van het internationale handelsrecht komt, maar van het algemeen internationaal publiek recht.

De ervaring van de E.G. leert dat soelaas in het Vrijhandel en Leefmilieu dilemma enkel kan komen van de wisselwerking tussen positieve en negatieve harmonisatie. Van bijzonder belang hierbij is dat waar in E.G. verband beide kunnen worden ondernomen binnen hetzelfde institutionele kader (de E.G.), dit niet het geval is voor de WTO. De WTO is niet het forum voor de harmonisatie van de milieuwetgevingen van haar Leden. Anderzijds biedt Artikel

3(2) van de het Memorandum betreffende de beslechting van geschillen (beter bekend als 'DSU', Dispute Settlement Understanding) het perfecte middel/de plicht aan de WTO Panels en de AB om de ontwikkeling van het internationale milieurecht optimaal te integreren. Dit artikel bepaalt dat het geschillenbeslechtingsmechanisme dient ter bescherming van de rechten en verplichtingen van de WTO leden ingevolge de WTO overeenkomst, en ter verheldering van de bepalingen van de overeenkomst in overeenstemming met de gebruikelijke interpretatieregels van het internationaal publiek recht.

De optimale integratie van het internationale milieurecht in het internationale handelsrecht vereist dan wel dat het internationale milieurecht zich op zulke manier ontwikkelt dat het een coherent geheel van juridisch bindende normen vormt. Protesten in de straten van Seattle en Washington lijken dan ook fysisch misplaatst: ze zouden eerder moeten worden georganiseerd in Bonn, Malmö en andere locaties waar het internationale milieurecht wordt onderhandeld.

Het 'model' legt dus een grote verantwoordelijkheid bij de onderhandelaars van het internationale milieurecht (hierin zit ook een belangrijke boodschap voor België) en moedigt tevens een blijvende (zeker sinds het rapport van het AB in de Shrimp/Turtle zaak)¹⁴⁸ waakzaamheid aan van het WTO geschillenbeslechtingsmechanisme.

4.3.2.7 Conclusie - Specifieke richtlijnen voor België:

Om problemen met het internationale handelsrecht te verminderen, volgt België het best de volgende richtlijnen:

- (1) Knoop steeds internationale (multi- of bilaterale) besprekingen aan om op *bona fide* wijze minstens tot een begin van internationale oplossing te komen)
- (2) Beoordeel en heb oog voor de gevolgen van de voorgestelde maatregel op de buitenlandse handelspartners
- (3) Verkies maatregelen die gericht zijn op fysieke eigenschappen van producten. Vermijd maatregelen op grond van productie processen en –methoden;
- (4) Maak duidelijk welke de preciese milieudoelinden zijn van de maatregel en wat er van de producenten, invoerders etc wordt verwacht om aan deze doelinden tegemoet te komen
- (5) Voer enkel die maatregelen in waarvan de noodzakelijkheid wordt aangetoond door wetenschappelijk onderzoek, vatbaar voor peer review, en uitgevoerd volgens aanvaardbare wetenschappelijke methodologie
- (6) Bij beroep op het voorzorgsbeginsel, moet er minstens een objectief wetenschappelijk onderzoek zijn dat de risico's op verifieerbare wijze aanduidt
- (7) Onderwerp de nationale productie aan dezelfde beperkingen

4.3.3 Milieueffectenrapportering:

In internationale context wordt milieueffectenrapportering geregeld door het Verdrag van Espoo van 25 februari 1991 (*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*). Het Verdrag is in werking getreden op 10 september 1997. België heeft het Verdrag geratificeerd¹⁴⁹. Voor een goed begrip van het Verdrag van Espoo moeten een aantal opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats moet worden benadrukt dat het

¹⁴⁸ Waar het Panel zwaar uitgleed maar de Appellate Body de zaak rechtekrok.

¹⁴⁹ Decr. Vl. Parl. 15 juli 1997, *B.S.* 1 oktober 1997, 36.163; Decr. W. Gew. R. 23 oktober 1997, *B.S.* 30 oktober 1997, 27.580, *err. B.S.* 8 november 1997, 27.611; Ord. Br. H. R. 27 april 1995, *B.S.* 23 juni 1995; Wet 9 juni 1999, *B.S.* 31 december 1999, 1^oed., 50.296.

Verdrag deel uitmaakt van het internationaal publiekrecht. Het Verdrag regelt m.a.w. de verhouding tussen twee of meer (naburige) Staten. Zoals in de titel reeds wordt aangegeven, heeft het betrekking op de milieueffectenrapportage voor projecten met *grensoverschrijdende* milieueffecten. Er is sprake van een *transboundary impact* wanneer een milieueffect optreedt in een gebied waarover een Verdragsluitende Partij jurisdictie uitoefent en dat veroorzaakt is door een activiteit waarvan de oorsprong zich geheel of gedeeltelijk situeert in een gebied waarover een andere Verdragsluitende Partij jurisdictie uitoefent. In de tweede plaats moet worden vermeld dat het Verdrag geen internationaal publiekrechtelijke milieueffectenrapporteringsprocedure instelt. Onder het begrip *milieueffectenrapportering* in de zin van het Verdrag moet immers een *nationale* procedure worden verstaan. De achterliggende filosofie van het Verdrag van Espoo bestaat er bijgevolg in Verdragsluitende Partijen te verplichten in een nationale MER-procedure rekening te houden met de belangen van naburige Verdragsluitende Partijen. De Verdragsluitende Partijen moeten derhalve de nodige wettelijke, administratieve en andere maatregelen nemen om het Verdrag uit te voeren. Op die manier moeten belangrijke nadelige grensoverschrijdende milieueffecten worden vermeden, beperkt of beheerst. In de derde plaats moet worden beklemtoond dat het toepassingsgebied van het Verdrag zich beperkt tot projecten die belangrijke nadelige milieueffecten kunnen teweegbrengen. Hier moet worden onderscheiden tussen projecten die zijn opgenomen in de lijst van Bijlage I bij het Verdrag en projecten die niet op de lijst figureren. Bijlage I-projecten worden vermoed belangrijke nadelige milieueffecten te veroorzaken. De Verdragsluitende Partij die dergelijk project wil uitvoeren (*Party of origin*), moet aan elke andere Verdragsluitende Partij die zij beschouwt als potentiële benadeelde (*affected Party*) kennis geven van haar voornemen. Een grensoverschrijdende MER-procedure wordt slechts opgestart indien een of meerdere *affected Parties* de wens uiten deel te nemen in een MER-procedure. Inhoudelijk moet een (nationale) grensoverschrijdende MER-procedure voldoen aan de eisen van artikel 3, §§ 5 tot en met 8 en artikelen 4 tot en met 7 Verdrag van Espoo. Deze eisen hebben betrekking op het wederzijds uitwisselen van informatie, het opstellen van een milieueffectenrapport en wederzijds overleg (*consultation*) daarover. Vermeldenswaardig is enerzijds de inlassing van de mogelijkheid voor de betrokken partijen (*concerned Parties*) om te voorzien in een milieueffectenbewaking (*post-project analysis*) en anderzijds de plicht van de *Party of origin* tot gelijke behandeling van de inwoners van het potentiële benadeelde gebied van de *affected Parties*. Dit publiek moet op gelijke wijze als de eigen onderdanen kunnen participeren in de MER-procedure. Uiteindelijk beslist de *Party of origin* over het al dan niet uitvoeren van het project. Daarbij wordt op gepaste wijze rekening gehouden met de bevindingen in het MER-rapport en de opmerkingen van de *affected Parties*. Projecten die niet zijn opgenomen in Bijlage I worden slechts onderworpen aan de hierboven beschreven formaliteiten indien de betrokken partijen het, op verzoek van één van beide, na discussie eens raken over het al dan niet belangrijk nadelig karakter van de milieueffecten van het voorgenomen project. De betrokken partijen kunnen zich daarbij laten leiden door de criteria die zijn opgenomen in Bijlage III bij het Verdrag. Een vierde opmerking heeft betrekking op het niveau waarop een MER-procedure wordt gevoerd. Artikel 2, 7 van het Verdrag verduidelijkt dat een MER-procedure wordt gevoerd op project-niveau. De Verdragsluitende Partijen kunnen de beginselen van de milieueffectenrapportage evenwel ook toepassen op niveau van de beleidsvoornemens, plannen en programma's. Vijfde opmerking betreft de relatie tussen het Verdrag van Espoo en andere (milieu)verdragen. Volgens artikel 2, 10 van het Verdrag doet het Verdrag geen afbreuk aan de verplichtingen die Verdragsluitende Staten hebben op grond van het internationaal recht. Tegen deze achtergrond weze vermeld dat andere Verdragen vaak activiteiten aan een MER-procedure onderwerpen. Voorbeelden zijn artikel 206 van het Zeerechtverdrag en artikel 19, 1, i) van het

VEH dat de Verdragsluitende Partijen oproept MER-procedures te bevorderen m.b.t. investeringsprojecten in de energiesector.

4.3.4 Veiligheidsrapportering:

Begin jaren '90 van vorige eeuw is op internationaal niveau aandacht besteed aan de grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen. De internationaalrechtelijke beginselen inzake het veiligheidsbeleid m.b.t. gevaarlijke inrichtingen zijn vastgelegd in het Verdrag van Helsinki van 17 maart 1992 (*Convention on the transboundary effects of industrial accidents*). België is geen partij bij het Verdrag. De Europese Gemeenschap is wel partij. Het Verdrag van Helsinki is van toepassing ingeval van een industrieel ongeval dat grensoverschrijdende effecten kan hebben en heeft het voorkomen, voorbereid zijn op en aanpakken van dergelijke industriële ongevallen tot doel. De verdragsluitende partijen worden verzocht terzake samen te werken. Het Verdrag verplicht de verdragsluitende partijen tot het nemen van de nodige maatregelen om industriële ongevallen te voorkomen, de gevolgen ervan te beperken en de schade te herstellen. Daartoe moeten de partijen een aangepast beleid voeren om de risico's van industriële ongevallen te reduceren. In het kader van het nemen van preventieve maatregelen creëert het verdrag in hoofde van de betrokken verdragspartij de verplichting aangepaste maatregelen te nemen m.b.t. het identificeren van schadelijke activiteiten. Deze verdragspartij moet alle andere betrokken verdragspartijen op de hoogte brengen van de geïdentificeerde schadelijke activiteiten. De betrokken verdragspartijen hebben het recht om deel te nemen aan het overleg rond het al dan niet kwalificeren van een activiteit als een schadelijke activiteit. Indien de partijen geen overeenstemming bereiken, kan het geschil door elke partij voor een geschillencommissie worden gebracht. Elke verdragspartij moet ervoor zorgen dat de exploitant verplicht is alle noodzakelijke maatregelen te nemen m.b.t. het veilig uitvoeren van schadelijke activiteiten en het voorkomen van industriële ongevallen. Bijlage IV bij het verdrag bevat een indicatieve opsomming van potentieel te nemen preventieve maatregelen. Het Verdrag verplicht elke partij tot het opleggen van een bewijsplicht aan de exploitant: de exploitant moet via het verstreken van informatie bewijzen dat de schadelijke activiteit veilig wordt uitgevoerd (bijlage V bij het verdrag). In het kader van het reduceren van het risico voor bevolking en milieu draagt het verdrag de verdragspartijen op een aangepast beleid inzake ruimtelijke ordening te voeren. De krachtlijnen van dergelijk beleid zijn opgenomen in bijlage V en VI bij het verdrag. Het Verdrag besteedt eveneens aandacht aan noodplanning. Daarbij heeft men zowel oog voor interne (binnen de onderneming) als externe noodplanning. De noodplannen moeten periodiek worden herzien en steeds worden aangepast in het licht van de ervaring die is opgedaan met industriële ongevallen. Het Verdrag benadrukt, enigszins redundant, dat deze noodplannen in voorkomend geval moeten worden geactiveerd en uitgevoerd. Het Verdrag kent aan het potentieel getroffen publiek een aantal rechten toe. In de eerste plaats heeft het publiek het recht geïnformeerd te worden. Het Verdrag legt de minimale inhoud van de informatie vast (bijlage VIII). Wat de wijze van informeren betreft, behouden de verdragspartijen maximale vrijheid. Daarnaast heeft het potentieel getroffen publiek het recht te participeren aan het beleid in die zin dat het in staat moet worden gesteld haar visie te geven m.b.t. preventie en noodplanning. Het verdrag bepaalt uitdrukkelijk dat terzake niet mag worden gediscrimineerd tussen het publiek in de staat waar het ongeval zich kan voordoen en dat in de potentieel getroffen staten. Tenslotte moet worden voorzien in hoofde van het publiek in de potentieel getroffen staten in een recht van toegang tot de rechter in de staat waarin het ongeval zich heeft voorgedaan. Het verdrag bepaalt dat dit recht mag worden afhankelijk gesteld van een wederkerigheidsclausule en dat het evenwaardig moet zijn aan de rechten die zijn toegekend aan de onderdanen van het land waarin het ongeval zich heeft

voorgedaan. Het Verdrag verplicht de partijen een systeem op te zetten dat er moet voor zorgen dat de partijen elkaar kennis geven van industriële ongevallen. Er geldt terzake een kennisgevingsverplichting. De minimale inhoud van de kennisgeving is opgenomen in bijlage IX bij het Verdrag. Het Verdrag bevat ook een regeling inzake hulpverlening en bijstand. Deze regeling creëert evenwel geen bijstandsverplichting in hoofde van de aangezochte verdragspartijen. Het Verdrag besteedt tenslotte aandacht aan het uitwisselen van informatie en technologie.

4.3.5 Instrumenten van financiële steunverlening:

Zowel het SCM Akkoord (Subsidies and Countervailing Measures) als het Akkoord inzake de liberalisering van de landbouw, voorzien in redelijke flexibiliteit voor de Leden om milieusubsidies aan hun industrie toe te kennen. Behalve voor de categorie van de verboden subsidies, kent het SCM Akkoord geen absoluut verbod op het toekennen van subsidies. Bovendien moeten subsidies specifiek zijn vooraleer ze in het kader van het akkoord kunnen worden aangepakt. Zelfs als de nationale programma's de voorwaarden overschrijden, kan dit enkel leiden tot tegenmaatregelen door andere Leden, wanneer de subsidies schade veroorzaken bij de industrie van deze andere Leden.

Er zijn geen aanduidingen dat milieusubsidies wijdverspreid zijn om eventuele onevenwichten als gevolg van verschillende nadrukken op milieubeleid, te corrigeren. Eerder lijken het grootste deel van deze subsidies betrekking te hebben op onderzoek en ontwikkeling, alsook op infrastructuur. Desalniettemin is het niet uit te sluiten dat het belang van het SCM Akkoord in deze sector zal toenemen, met name mochten Leden steeds meer hun toevlucht nemen tot fiscale manipulatie voor milieudoeleinden.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat voor België de Europese context vanzelfsprekend belangrijk is. Mocht een Belgische steunregeling de test van de Europese staatssteunregels doorstaan, dan lijkt het internationale handelsrecht weinig extra drempels te zullen opleggen.

4.3.6 Internationaal strafrecht:

Voor een overkoepelende benadering van de strafrechtelijke bescherming van het leefmilieu op internationaal vlak kan verwezen worden naar de initiatieven genomen in het kader van de Association Internationale de Droit Pénal (A.I.D.P.). Naar aanleiding van het Xve internationaal congres van de A.I.D.P. te Rio de Janeiro werden met betrekking tot het milieustrafrecht verschillende aanbevelingen geformuleerd. Ook de Raad van Europa besteedde in het verleden reeds aandacht aan het milieustrafrecht. Een aanbeveling, aangenomen door het Comité van de Ministers van Justitie van de Raad van Europa spoort de leden van de Raad aan onder meer het water, de bodem en de atmosfeer van een strafrechtelijke bescherming te voorzien. Het hoeft niet te verwonderen dat precies in de schoot van de Raad van Europa een verdrag tot stand kwam waarin het milieustrafrecht op een sectoroverschrijdende wijze wordt behandeld.

Op 4 november 1998 werd het in de schoot van de Raad van Europa tot stand gekomen verdrag "La Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal" voor ondertekening en goedkeuring opengesteld.¹⁵⁰ In hoofdzaak verplicht het Verdrag de

¹⁵⁰ Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal, Strasbourg, 4.XI.1998, *Série des traités européens*/172.

goedkeurende staten ernstige inbreuken op de milieuwetgeving strafbaar te stellen. In beginsel – in een aantal gevallen kan voorbehoud gemaakt worden - worden de verdragspartijen ook verplicht hun interne (milieu)straf- en (milieu)strafprocesrecht in overeenstemming te brengen met de verdragsbepalingen inzake de rechtsmacht, de bestraffing, de inbeslagname, de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon en de samenwerking tussen de verschillende handhavingsactoren. De tweede – zij het heel wat minder uitgewerkte - pijler van het Verdrag voorziet in een internationale samenwerking op het vlak van het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging van milieumisdrijven. Het spreekt evenwel voor zich dat de harmonisatie van het (milieu)straf- en (milieu)strafprocesrecht van de verdragspartijen de internationale samenwerking in dit domein bewerkstelligt. De inwerkingtreding van het Verdrag veronderstelt de goedkeuring door drie staten. Begin 2001 hadden twaalf staten het Verdrag ondertekend, zonder dit evenwel ook goed te keuren. België ondertekende het Verdrag op 7 mei 1999.

In het Verdrag worden in globo drie modellen van strafbaarstelling gehanteerd: zelfstandige concrete gevaarzettingsdelicten waarbij de wederrechtelijkheid geen deel uitmaakt van de objectieve delictsinhoud, concrete gevaarzettingsdelicten waarbij de wederrechtelijkheid wel deel uitmaakt van de objectieve delictsinhoud en tenslotte abstracte gevaarzettingsdelicten waarbij de wederrechtelijkheid eveneens deel uitmaakt van de objectieve delictsinhoud. Krachtens de artikelen 2, 3 en 4 van het Verdrag worden de verdragspartijen verplicht om welbepaalde handelingen en onthoudingen, al dan niet gepaard met het veroorzaken van specifieke gevolgen, als misdrijven in hun interne recht op te nemen. Vanuit het perspectief van het Belgische strafrecht kan uit deze bewoordingen afgeleid worden dat de vermelde verdragsbepalingen uitsluitend aanduidingen bevatten betreffende de delictstypiciteit – de objectieve en subjectieve delictsinhoud – van de milieumisdrijven en de drie andere algemene voorwaarden voor de strafbaarheid – wederrechtelijkheid, verwijtbaarheid en strafwaardigheid - ongemoeid laten.

Met de strafbaarstelling zoals opgenomen in art. 2, §1, a (opzettelijke variant) en in art. 3, §1 (onopzettelijke variant) beoogt men de ernstigste vormen van milieuverontreiniging strafbaar te stellen. Dit misdrijf wordt getypeerd als een zelfstandig of autonoom misdrijf, d.i. een misdrijf dat zich niet laat kenmerken door administratieve afhankelijkheid. Ter zake valt bij deze strafbaarstelling op dat niet is vereist dat de bedoelde gedraging wederrechtelijk is opdat zij tot bestraffing aanleiding zou kunnen geven. De term ‘wederrechtelijk’ werd bewust achterwege gelaten. De afwezigheid van deze wederrechtelijkheidseis verklaart de kwalificatie van dit misdrijf als een zelfstandig of autonoom misdrijf maar laat niet toe te stellen dat daardoor de eenheid tussen het administratieve recht en het strafrecht - die bij administratief afhankelijke misdrijven vervat ligt in het wederrechtelijkheidsvereiste - zonder meer doorbroken is. Deze zelfstandige strafbaarstelling kan worden ingeroepen als rechtsgrond voor bestraffing indien de verdachte een door de administratieve overheid vergunde activiteit ten laste gelegd wordt, als daardoor de dood of ernstige verwondingen (kunnen) veroorzaakt worden. Dat de strafrechter hierdoor onrechtstreeks verbiedt – via het strafrechtelijk sanctiearsenaal- wat door de administratieve overheid initieel werd toegestaan en op deze wijze de eenheid tussen het administratieve recht en het strafrecht op het spel zet, is een weinig genuanceerde uitspraak. Bovendien een welomschreven gedraging veronderstelt strafbaarheid op basis van art. 2, §1, a of art. 3, §1 van het Verdrag een specifiek gevolg: (een aanzienlijk risico op) de dood of (een aanzienlijk risico op) ernstige verwondingen. Het is weinig aannemelijk te stellen dat de administratie bij het verlenen van de vergunning de strafrechtelijk relevante gevolgen waarvan sprake voor ogen heeft en daarvoor toestemming wil verlenen. Het loslaten van de administratieve afhankelijkheid resulteert dus geenszins in

een breuk tussen het strafrecht en het administratieve recht. Bij de analyse van de delictsoomschrijving ex art. 2, §1, a, van het Verdrag kunnen drie objectieve delictbestanddelen onderscheiden worden: een in het Verdrag omschreven gedraging (1), een strafrechtelijk relevant gevolg (2) en het oorzakelijk verband tussen beide (3). Deze strafbaarstelling laat zich kwalificeren als een materiële delictsoomschrijving, d.i. een misdrijf waarbij het veroorzaken van een gevolg een constitutief bestanddeel van het misdrijf is. Strafbaarheid op grond van deze delictsoomschrijving vereist dat de in het Verdrag omschreven gedraging ofwel de dood of een ernstige verwonding veroorzaakt, ofwel een ernstig gevaar creëert voor de dood of een ernstige verwonding. Het strafrechtelijk relevante gevolg bestaat aldus in een causaal gevaar voor de menselijke integriteit of in een causale aantasting van de menselijke integriteit. Krachtens de delictsoomschrijving ex art. 2, §1, a en art. 3, §1 van het Verdrag is niet elke vorm van ernstige milieuverontreiniging strafbaar gesteld. Strafbaarheid op grond van deze delictsoomschrijving vereist dat het strafrechtelijk relevante gevolg door de verspreiding, emissie of inbreng van een hoeveelheid stoffen of ioniserende stralingen in de atmosfeer, in de bodem of in het water veroorzaakt wordt. De strafbaarstelling van ernstige milieuverontreiniging wordt beperkt tot die gevallen waarin het strafrechtelijk relevante gevolg veroorzaakt wordt door welbepaalde in het Verdrag opgesomde gedragingen. Bij de omschrijving van deze specifieke gedraging worden verschillende termen ontleend aan het internationale milieurecht. De term “eaux” wordt door het Verdrag heel ruim gedefinieerd. De verdragsbepalingen zijn toepasselijk zowel op grond- als op oppervlaktewater en ook rivieren, stromen, meren, zeeën en oceanen behoren tot de strafrechtelijk beschermde ecologische rechtsgoederen. ‘Sol’ is ‘la croûte terrestre externe’, voorzover deze een ecologische functie heeft. Het milieucompartiment ‘air’ wordt omschreven als «l’air atmosphérique ou extérieur (c’est-à-dire à l’extérieur des immeubles et des installations)». Voor de inhoud van ‘introduction’ wordt verwezen naar het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (10 december 1982), in het bijzonder naar art. 1, 4 van het Verdrag omdat ook daar de term ‘introduction’ gebruikt wordt bij het definiëren van verontreiniging van het mariene milieu. Verontreiniging van het mariene milieu kan veroorzaakt worden door zowel het rechtstreeks als het onrechtstreeks brengen van stoffen of energie in het mariene milieu. Het behoort tot de doelstelling van het Verdrag de strafbepalingen zo breed mogelijk te houden en op grond hiervan kan aangenomen worden dat met art. 2, §1, a van het Verdrag zowel de directe als indirecte inbreng van stoffen en ioniserende stralingen beoogd worden. Spijts de verwijzingen naar andere verdragen, is de inhoudelijke draagwijdte van de opgesomde gedragingen niet precies afgelijnd. Het ontbreekt eveneens aan een definitie van vervuiling of verontreiniging in het Verdrag en in het verklarend rapport. De verdragstekst en het verklarend rapport lijken te suggereren dat verspreiding, emissie en inbreng geen synoniemen zijn, maar bij gebreke aan definities, kan daarover geen uitsluitsel gegeven worden. Doorgaans wordt verontreiniging of vervuiling gedefinieerd als de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren die de oorzaak vormen van een (potentiële) nadelige invloed op de mens en/of het milieu. Het Verdrag voorziet evenwel in misdrijven met een verschillende delictsinhoud afhankelijk van de gevolgen die veroorzaakt worden door de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren, zodat een definitie medebepaald door de gevolgen hier niet werkzaam is. Doordat het Verdrag algemene termen hanteert zonder in een precieze definitie te voorzien, wordt de implementatie uiteraard bemoeilijkt.

Overeenkomstig de bewoordingen van art. 2, §1, a van het Verdrag bestaat het strafrechtelijk relevante gevolg in de (potentiële) aantasting van de mens of van de menselijke integriteit, niet in de (potentiële) aantasting van het leefmilieu. Vanuit het perspectief van de doelstelling dient opgemerkt te worden dat deze strafbaarstelling dus slechts als rechtsgrond voor bestraffing van ernstige milieuverontreiniging kan dienen in de mate dat de aantasting van de

ecologische rechtsgoederen ook een (potentiële)aantasting voor de menselijke integriteit met zich meebrengt. De strafrechtelijke bescherming van de ecologische rechtsgoederen gebeurt dus niet autonoom maar wel via de omweg van de bescherming van de menselijke integriteit.

In beginsel verplicht het Verdrag de Verdragsluitende partijen zowel een opzettelijke als een onopzettelijke ernstige milieuverontreiniging strafbaar te stellen. Met betrekking tot de onopzettelijke variant kan krachtens art. 3, §2 van het Verdrag een voorbehoud gemaakt worden zonder dat het echter mogelijk is ook gevallen van ernstige nalatigheid uit te sluiten, behoudens wanneer de gedraging enkel een betekenisvol risico creëert tot de dood of ernstige verwondingen (art. 3, §3 van het Verdrag). Is dit laatste het geval, dan kunnen de verdragsluitende partijen dit misdrijf onbestraft laten. België maakte bij de ondertekening van het Verdrag geen enkel voorbehoud zodat ook de onopzettelijke variant in een strafbepaling dient opgenomen. Bij art. 2, §1, a van het Verdrag is de vraag aan de orde of het opzet betrekking heeft op alle objectieve delictsbestanddelen. In het bijzonder dient nagegaan te worden of het kennis- en wilselement ook moet betrokken worden op het strafrechtelijk relevante gevolg of niet. De verdragstekst biedt daarover geen uitsluitsel.

De strafbaarstellingen opgenomen in art. 2, §1, b van het Verdrag zijn de belangrijkste delictsommschrijving van het Verdrag, in die zin dat deze strafbaarstelling in vergelijking met de autonome strafbaarstelling in art. 2, §1, a, een veel ruimer toepassingsgebied heeft. Neemt men de beschermde rechtsgoederen van beide strafbaarstellingen in aanmerking, dan beschermt art. 2, §1, b inderdaad niet enkel de menselijke integriteit, maar ook de lucht, de bodem, het water, beschermde monumenten, dieren en planten en andere beschermde goederen en eigendommen. Deze strafbaarstelling onderscheidt zich voorts ook van de eerder behandelde strafbaarstelling doordat slechts een wederrechtelijke verspreiding, inbreng, emissie van stoffen of ioniserende stralingen tot bestraffing aanleiding kan geven. In tegenstelling tot de menselijke integriteit geldt dat ecologische rechtsgoederen als dusdanig slechts strafrechtelijk beschermd worden als de inbreng, emissie of verspreiding van stoffen of ioniserende stralingen wederrechtelijk is. Worden de strafbaarstellingen uit art. 2, §1, a en b van het Verdrag samen beschouwd dan kan een antropocentrische inslag ontwaard worden in de zin dat het niet wederrechtelijk inbrengen, verspreiden of emitteren van stoffen of ioniserende stralingen in de bodem, de lucht of in het water slechts strafbaar is als dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid of de menselijke integriteit daadwerkelijk aantast. Is dit niet het geval dan veronderstelt strafbaarheid dat de inbreng, de emissie of de verspreiding van stoffen of ioniserende stralingen in de bodem, in de lucht en in het water wederrechtelijk is. Bij de analyse van de delictsommschrijving ex art. 2, §1, b van het Verdrag kunnen opnieuw drie objectieve delictsbestanddelen onderscheiden worden, zoals dit het geval is voor het misdrijf ex art. 2, §1, a van het Verdrag: een in het Verdrag omschreven gedraging (1), een strafrechtelijk relevant gevolg (2) en het oorzakelijk verband tussen beide (3). Ook dit misdrijf valt dus te kwalificeren als een materiële delictsommschrijving (supra) waarbij het strafrechtelijke relevante gevolg er in bestaat dat ofwel de blijvende aantasting van de bodem, het water, of de lucht veroorzaakt wordt of kan veroorzaakt worden, ofwel de dood of ernstige verwondingen tot gevolg heeft of tot gevolg kan hebben, ofwel in substantiële schade aan monumenten, andere goederen en eigendommen, aan dieren of aan planten resulteert of kan resulteren. Het strafrechtelijk relevante gevolg kan dus zowel bestaan in de (potentiële) aantasting van de menselijke integriteit als in de (potentiële) aantasting van beschermde monumenten, andere beschermde goederen, dieren en planten en andere goederen. In vergelijking met het misdrijf ex art. 2, §1, a is de antropocentrische inslag van deze strafbaarstelling veel zwakker, in die zin dat niet enkel een gevaar voor de aantasting of de aantasting van de fysieke integriteit van natuurlijke personen tot bestraffing aanleiding kan

geven. Ook de (potentiële) aantasting van beschermde monumenten, andere beschermde goederen, dieren en planten en andere goederen kan aanleiding geven tot bestraffing. De strafbaarstelling heeft ook nog in ander opzicht een grotere reikwijdte dan de eerder besproken autonome of zelfstandige strafbaarstelling. Met name is het voldoende dat de gedragingen ‘vatbaar’ zijn om schade aan te richten. In beginsel verplichten art. 2, §1 respectievelijk art. 3, §1 van het Verdrag de Verdragsluitende partijen zowel het opzettelijk als het onopzettelijk verspreiden, emitteren of inbrengen van stoffen en ioniserende stralingen strafbaar te stellen. Art. 3, §3 van het Verdrag voorziet in de mogelijkheid om de onopzettelijke variant niet strafrechtelijk te sanctioneren voor zover het overtreden gedragsvoorschrift de bescherming van eigendommen, monumenten of andere goederen voor ogen heeft. Voor alle andere gedragingen die kwalificeren als het misdrijf omschreven in art. 2, §1, b moet de onopzettelijke variant bestraft worden, zij het dat dit krachtens art. 3, §2 beperkt kan worden tot de gevallen van grove nalatigheid. België maakte bij de ondertekening van het Verdrag geen enkel voorbehoud zodat ook de onopzettelijke variant in een strafbepaling dient te worden opgenomen.

De overige misdrijven zoals opgenomen in art. 2, §1 van het Verdrag zijn van dezelfde aard als het hierboven besproken misdrijf. Het woord ‘unlawful’ of ‘illégal’ duidt op de vereiste van wederrechtelijkheid en de objectieve delictsinhoud kan steeds opgedeeld worden in de drie eerder besproken elementen: een in het Verdrag omschreven gedrag, een strafrechtelijk relevant gevolg en het oorzakelijk verband tussen beiden. Art. 2, §1, c beoogt het zich wederrechtelijk ontdoen, behandelen, transporteren, opslaan, exporteren en importeren van gevaarlijke afvalstoffen te sanctioneren. Art. 2, §1, d beoogt de wederrechtelijke gevaarlijke activiteiten binnen het kader van een onderneming strafrechtelijke te beteugelen en tenslotte voorziet art. 2, §1, e in de bestraffing van het wederrechtelijk vervaardigen, behandelen, opslaan, gebruiken, transporteren, exporteren en importeren van nucleaire materialen en van gevaarlijke radioactieve stoffen. Dit onder voorwaarde dat het strafrechtelijk relevante gevolg zich manifesteert. Met betrekking tot het moreel element van deze strafbaarstellingen bepaalt art. 3, §§1-2 dat ook de onopzettelijk variant in beginsel strafbaar is, onverminderd de mogelijkheid om de strafbaarheid te beperken tot de misdrijven die met grove nalatigheid gepleegd zijn.

Tenslotte verplicht art. 4 van het Verdrag de verdragsluitende partijen om de hierna opgenomen inbreuken hetzij met een strafrechtelijke sanctie te bedreigen hetzij als ‘administratieve inbreuken’ te sanctioneren. Het betreft: (a) le rejet, l’ émission ou l’ introduction illicites d’ une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l’ atmosphère; le sol ou les eaux; (b) le fait de causer du bruit de manière illicite ; (c) l’ élimination, le traitement, le stockage, le transport, l’ exportation ou l’ importation illicites de déchets; (d) l’ exploitation illicite d’ une usine ; (e) la fabrication, le traitement, l’ utilisation, le transport, l’ exportation ou l’ importation illicites de matières nucléaires, d’ autres substances radioactives ou de produits chimiques dangereux; (f) le fait de provoquer de manière illicite des altérations nuisibles des éléments naturels d’ un parc national, d’ une réserve naturelle, d’ une zone de conservation de l’ eau ou d’ autres zones protégées; (g) la possession, la capture, l’ endommagement, la mise à mort ou le commerce illicites d’ espèces protégées de la flore et de la faune sauvages.

4.3.7 Financiële zekerheden en aansprakelijkheidsregels:

In 1993 kwam binnen de Raad van Europa het Verdrag van Lugano (*Convention of civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment*) tot stand. Het

Verdrag heeft tot doel een civielrechtelijke aansprakelijkheidsregeling uit te werken m.b.t. schade veroorzaakt aan het milieu door gevaarlijke activiteiten. Het Verdrag heeft evenwel ook aandacht voor preventie van schade en herstel van het milieu. Het Verdrag voert een objectieve aansprakelijkheid in die steunt op het beginsel dat de vervuiler betaalt. Daarnaast voorziet het Verdrag een recht van toegang tot milieuinformatie. Het Verdrag voorziet in dekking van aansprakelijkheid door middel van verplichte deelname door exploitanten van een inrichting die gevaarlijke activiteiten ontplooit in een systeem van financiële zekerheden of het instellen van een verplichting tot het stellen van een financiële zekerheid. Het Verdrag van Lugano is evenwel nog niet in werking getreden. Gezien de verstrekkende gevolgen van het Verdrag en de concurrentie van lokale initiatieven (bijvoorbeeld de initiatieven genomen door de Europese Gemeenschap), is men van oordeel dat de kans zeer klein is dat het Verdrag ooit in werking treedt.

5 BIJLAGEN:

In bijlage zijn de gedetailleerde resultaten opgenomen van het onderzoek. In boekdeel I staan de onderzoeksresultaten m.b.t. het Belgisch perspectief. Boekdeel II handelt over het Europese perspectief. Het internationale perspectief wordt toegelicht in boekdeel III. Boekdeel IV bevat het draaiboek.