

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)**

SYNTHESEVERSLAG

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>	3
<u>2</u>	<u>Doelstellingen en methodologie:</u>	3
<u>3</u>	<u>Taxonomie van de milieubeleidsinstrumenten:</u>	3
3.1	<u>Algemeen:</u>	3
3.2	<u>Instrumenten van sociale regulering:</u>	4
3.3	<u>Instrumenten van planning:</u>	4
3.4	<u>Instrumenten van financiële steunverlening:</u>	4
3.5	<u>Instrumenten van directe regulering:</u>	5
3.6	<u>Instrumenten van marktconforme regulering:</u>	5
<u>4</u>	<u>Internationaal-, Europees- en nationaalrechtelijke juridische aspecten van de keuze van milieubeleidsinstrumenten:</u>	6
4.1	<u>Algemeen:</u>	6
4.2	<u>Instrumenten van sociale regulering:</u>	6
4.2.1	<u>Milieureclame:</u>	6
4.2.2	<u>Milieuetikettering:</u>	7
4.2.3	<u>Milieukeuren:</u>	8
4.2.4	<u>Milieueffectenrapportering:</u>	8
4.2.5	<u>Veiligheidsrapportering:</u>	9
4.2.6	<u>Milieubeleidsovereenkomsten:</u>	10
4.2.7	<u>Milieuzorgsystemen:</u>	10
4.3	<u>Instrumenten van planning:</u>	11
4.4	<u>Instrumenten van financiële steunverlening:</u>	12
4.5	<u>Instrumenten van directe regulering:</u>	12
4.5.1	<u>Vergunningen:</u>	12
4.5.2	<u>Verboden en beperkingen:</u>	13
4.5.3	<u>Hoedanigheidseisen:</u>	14
4.6	<u>Instrumenten van marktconforme regulering:</u>	14
4.6.1	<u>Handhavingsprikkels:</u>	14
4.6.2	<u>Aansprakelijkheidsregels:</u>	15
4.6.3	<u>Statiegeldsystemen:</u>	15
4.6.4	<u>Milieuheffingen:</u>	15
<u>5</u>	<u>Besluit:</u>	16

1 Inleiding:

Voorliggend eindverslag is het resultaat van het onderzoeksproject “Onderzoek naar de juridische aspecten van de keuze inzake milieubeleidsinstrumenten vanuit Belgisch, Europees en internationaal perspectief”. Het onderzoeksproject maakt deel uit van het federale ‘Plan voor Wetenschappelijke ondersteuning van een Beleid Gericht op Duurzame ontwikkeling,’ in het bijzonder het programma ‘Hefbomen voor een Beleid Gericht op 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(modaliteiten) 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 de milieubeleidsinstrumenten:

3.1 Algemeen:

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.

3.2 Instrumenten van sociale regulering:

Een eerste categorie milieubeleidsinstrumenten zijn de instrumenten van sociale regulering. Deze milieubeleidsinstrumenten 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. Vormen van informatieoverdracht zijn milieueducatie, sensibiliseringscampagnes, milieukeuren en milieueffect- en veiligheidsrapportering. Onder instrumenten van zelfregulering worden begrepen milieubeleidsovereenkomsten en zelfcontrole. Milieuzorgsystemen verwijzen naar systematische, geïnstitutionaliseerde en geïntegreerde gehelen van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen gericht op de bewaking, voorkoming en verantwoording van de schadelijke milieupact 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 beheersysteem 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.

3.3 Instrumenten van planning:

Een tweede categorie milieubeleidsinstrumenten zijn de instrumenten van planning. Instrumenten van planning kunnen worden omschreven 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. Micro-planning is de milieubeleidsplanning 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. Milieubeleidsplannen zijn in principe juridisch niet-bindend. Veelal hebben ze voor de overheid of het bedrijf enkel een richtinggevende waarde. Op deze vrij algemene regel zijn er toch belangrijke uitzonderingen, waar bepalingen van bepaalde plannen bindende waarde kunnen hebben. Sectorale milieubeleidsplannen richten zich op een welbepaald compartiment van het leefmilieu, terwijl niet-sectorale milieubeleidsplannen betrekking hebben op een brede waaier van milieusectoren.

3.4 Instrumenten van financiële steunverlening:

Instrumenten van financiële steunverlening vormen een derde categorie van milieubeleidsinstrumenten. Het betreft subsidies, zachte leningen en belastingsprikkelers. Subsidies kunnen worden toegekend aan potentiële vervuilers in ruil voor het nemen van maatregelen om het toekomstig niveau van verontreiniging te verminderen. Zachte leningen zijn leningen waarvan het interesttarief lager is dan het normale markttarief. De meest complexe categorie van financiële steunverlening voor milieudoeleinden wordt gevormd door belastingprikkelers: via belastingssystemen worden prikkels 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 (de al dan niet verhoogde investeringsaftrek en het versneld afschrijvingsritme), maatregelen die de prijs van milieuvriendelijke activiteiten of producten verminderen (belastingverminderingen en belastingvrijstellingen) en maatregelen die de prijs van fondsen voor investeringen in milieuprojecten verminderen (fiscaal aantrekkelijk maken van investeringen in milieuvriendelijke bedrijven in het algemeen en milieuprojecten in het bijzonder, via de aankoop van aandelen of obligaties).

3.5 Instrumenten van directe regulering:

Een vierde categorie zijn de instrumenten van directe regulering. Deze beleidsinstrumenten hebben tot doel 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. 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. Soms is de draagkracht van het leefmilieu m.b.t. bepaalde vormen van verontreiniging totaal uitgeput, zodat deze vormen van verontreiniging moeten worden verboden. Vaak worden daartoe verbods- en/of beperkingsbepalingen ingesteld. De in een milieuvergunning of andere normerende bepalingen opgenomen voorwaarden kunnen verschillende vormen aannemen. Onder de generieke noemer hoedanigheidseisen kunnen worden geplaatst: kwaliteitseisen (eisen in verband met de kwaliteit van lucht, water, bodem, ...), 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 emissie-niveau van producten en/of handelingen), immissie-eisen (eisen in verband met het immissie-niveau van producten en/of handelingen) en blootstellingseisen (eisen in verband met het niveau van gevaar waaraan mensen worden blootgesteld).

3.6 Instrumenten van marktconforme regulering:

Een laatste categorie milieubeleidsinstrumenten zijn de 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: 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. Handhavingsprikkels kunnen de vorm aannemen van administratieve dan wel strafrechtelijke sancties of van financiële zekerheden. Het risico om aansprakelijk gesteld te worden voor veroorzaakte milieuschade kan voor vervuilers eveneens een prikkel zijn om minder vervuiling te veroorzaken. 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. 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. Dergelijke rechten kunnen worden verhandeld. Een milieuheffing 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 (belasting of retributie). Zij kunnen de vorm aannemen van emissieheffingen, productheffingen of administratieve heffingen en financierend, regulerend of compenserend van aard zijn.

4 Internationaal-, Europees- en nationaalrechtelijke juridische aspecten van de keuze van milieubeleidsinstrumenten:

4.1 Algemeen:

In de hiernavolgende beschouwingen wordt aandacht besteed aan de voornaamste milieubeleidsinstrumenten. Daarbij wordt een niet-exhaustieve synthese van de meest in het oog springende juridische aspecten op het internationaal-, Europees- en Belgische niveau nagestreefd.

4.2 Instrumenten van sociale regulering:

4.2.1 Milieureclame:

Beleidslui worden zich steeds meer bewust van de impact die reclame heeft op het consumptiegedrag. Er duiken dan ook steeds vaker bepalingen op in internationale, Europese en Belgische wetgeving die reclame reglementeren, specifiek met het oogmerk het leefmilieu te beschermen. Terzake kunnen twee hypothesen worden onderscheiden. Een eerste hypothese is deze waarbij reclame wordt gevoerd door middel van benadrukking van het (beweerde) milieuvriendelijk karakter van het product. Het is mogelijk dat de consument in dit geval blootgesteld wordt aan misleidende reclame en in zijn economische belangen aangetast. Indirect heeft dergelijke misleidende reclame ook nefaste gevolgen voor het leefmilieu. Een

tweede hypothese 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. Overheden kunnen aan deze problemen remediëren door misleidende reclame te verbieden of een (absoluut) reclameverbod, dan wel reclamebeperking in te stellen. Het is duidelijk dat dergelijke maatregelen het handelsverkeer kunnen beïnvloeden. Op het internationaal niveau gelden terzake de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). De Europese Gemeenschap heeft een geharmoniseerd algemeen wetgevend kader m.b.t. misleidende en vergelijkende reclame uitgewerkt, nl. Richtlijn van de Raad van 10 september 1984 inzake misleidende reclame en vergelijkende reclame (samenvoegen Richtlijnen 84/450/EEG en 97/55/EG). Daarnaast werden voor een aantal producten (gevaarlijke stoffen, preparaten en bestrijdingsmiddelen) bijzondere reclamebepalingen opgenomen in richtlijnen (Richtlijn 67/548/EEG, Richtlijn 88/379/EEG, Richtlijn 98/8/EG en Richtlijn van 1999/45/EG). De problematiek van reclamebeperkingen of reclameverboden blijkt niet geregeld door secundair communautair recht. Nationaal opgelegde beperkingen of reclameverboden moeten bijgevolg worden beoordeeld in het licht van de regels van het E.G.-Verdrag inzake vrij verkeer van goederen en diensten. Op Belgisch niveau moeten in de eerste plaats de bevoegdheidsverdelende regelen inzake reglementering van reclame worden aangehaald. De bevoegdheid inzake reclame blijkt een federale aangelegenheid te zijn en wordt ondergebracht bij de handelspraktijken (artikel 6 §1, VI, laatste lid, 4° Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, hierna BWHI), ondanks het feit dat de bevoegdheid inzake leefmilieu toegewezen is aan de gewesten (artikel 6, § 1, II BWHI). De toepasselijke bepalingen zijn dan ook opgenomen in federale wetgeving: de Wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument (artikelen 23, 28 en 29) en de wetgeving inzake sommige producten (artikel 9 Koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu, artikel 57 van het Koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en artikelen 46 en 47 van Koninklijk besluit van 5 september 2001 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden).

4.2.2 Milieuetikettering:

Etikettering heeft tot doel aan de gebruiker van een product de informatie te verschaffen die noodzakelijk is voor een oordeelkundig gebruik van het product. Daardoor verschilt etikettering van het aanbrenge van ecolabels (zie verder) die tot doel hebben aan de consument informatie te verschaffen m.b.t. de milieukwaliteiten van het product naar aanleiding van de aankoop. Etikettering draagt niet alleen bij tot de bescherming van de gezondheid van de gebruiker, maar ook tot de bescherming van het leefmilieu. Aangezien het handelsverkeer geremd wordt door het naast elkaar bestaan van diverse en uiteenlopende etiketteringssystemen, werd al snel ingezien dat de beleidsvrijheid van de overheden terzake strikt moest worden afgelijnd. Op het internationaal niveau gelden daarom de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). Ten gevolge van het bestaan van geharmoniseerde Europese wetgeving (Richtlijn 67/548/EEG betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, 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 preparaten, Richtlijn 76/769/EEG

van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, Richtlijn 78/631/EEG van de Raad van 26 juni 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen in de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten (bestrijdingsmiddelen), Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, Richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden) is de beleidsruimte van de lidstaten terzake zeer beperkt. Deze richtlijnen bepalen minimale inhoud en wijze van etiketteren. De lidstaten mogen in principe geen producten uit het handelsverkeer weren die aan de minimumvereisten van de richtlijnen voldoen. De richtlijnen laten wel toe dat de lidstaten gedurende een beperkte tijd en mits naleving van de procedure die is beschreven in de zogenaamde “vrijwaringsclausule” van de richtlijn handelsbelemmerende maatregelen nemen. Op het Belgische niveau blijkt etikettering een federale aangelegenheid: er zijn raakpunten met ecologische productnormering (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI *juncto* artikel 6, § 4, 1° BWHI), bescherming van de verbruiker (artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2° BWHI), handelspraktijken (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4° BWHI) en landbouw (artikel 6, § 1, V BWHI). De gewesten kunnen in principe geen milieubeleid voeren via etikettering van producten.

4.2.3 Milieukeuren:

Milieukeuren of ecolabels hebben tot doel de consument te informeren over de milieueigenschappen van een product. De producten die voldoen aan bepaalde milieucriteria mogen een ecolabel dragen. Ook hier bestaat het gevaar dat de consument ten gevolge van een wildgroei van ecolabels gedesinformeerd wordt. Een wetgevend ingrijpen blijkt noodzakelijk. Wat het internationaal niveau betreft, moet rekening worden gehouden met de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het akkoord inzake technische handelsbelemmeringen. De Europese Gemeenschap heeft geharmoniseerde voorschriften uitgewerkt voor een Europese milieukeur (Verordening 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren). De Milieukeurverordening heeft evenwel slechts betrekking op de milieukeur naar Europees model. De verordening laat de bevoegdheid van de lidstaten om bestaande nationale milieukeursysteem te handhaven of nieuwe in te stellen onaangetast. De verordening spreekt zich noch over eventuele vormelijke en inhoudelijke beperkingen op deze bevoegdheid, noch over de verhouding van deze nationale systemen tot het Europese systeem, uit. Binnen de Belgische context zijn milieukeuren een federale bevoegdheid. De bevoegdheidsgrond terzake blijft evenwel omstreden: handelspraktijken (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4° BWHI) of productnormering (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° BWHI). Ingeval een Belgische milieukeursysteem zou worden gegrond op de bevoegdheid inzake productnormering, moet de federale overheid de gewesten bij het totstandbrengen ervan betrekken (artikel 6, § 4, 1° BWHI). Artikel 3 §1 van de Wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een Comité voor het toekennen van de Europese Milieukeurmerk voorziet uitdrukkelijk de mogelijkheid dat de Koning bij in Ministerraad overlegd Koninklijk Besluit een nationale milieukeur instelt.

4.2.4 Milieueffectenrapportering:

Een milieueffectenrapport is een hulpmiddel voor de overheid bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag. In het rapport worden de te verwachten milieugevolgen van een

afzonderlijk project of van een in een plan of programma opgenomen geheel van projecten voor het milieu op een systematische en zo objectief mogelijke wijze beschreven en geëvalueerd. Bij de invoering van een milieueffectenrapporteringsverplichting moeten volgende juridische bepalingen in acht worden genomen. Op het internationaalrechtelijk niveau werd een kaderregeling onderhandeld voor grensoverschrijdende milieueffectenrapportering (Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Espoo van 25 februari 1991). Sporen van dit verdrag zijn terug te vinden in de geharmoniseerde Europese wetgeving: Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. De richtlijn bevat een regeling voor zowel de zuivere nationale milieueffectenrapportering als voor de grensoverschrijdende milieueffectenrapportering en bepaalt de minimale inhoud van de milieueffectbeoordeling en van de milieueffectenbeoordelingsprocedure. In 2001 werd eveneens een geharmoniseerd wetgevend kader opgesteld voor de milieueffectbeoordeling van plannen en programma's: Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. De richtlijn moet worden omgezet voor 21 juli 2004. 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. Binnen de Belgische context loopt de bevoegdheid tot het instellen van een verplichting tot milieueffectbeoordeling van projecten parallel met de bevoegdheid inzake leefmilieu (artikel 6, § 1, II BWHI). Dit betekent dat de gewesten niet bevoegd zijn een milieueffectbeoordelingsplicht in te stellen ter bescherming tegen ioniserende stralingen met inbegrip van het radioactief afval. Inzake de milieueffectbeoordeling van plannen en programma's is de bevoegdheidsverdeling minder duidelijk. Hoewel de bevoegdheid inzake leefmilieu principieel is toegewezen aan de gewesten, is het niet duidelijk of dit principe zonder problemen kan worden toegepast m.b.t. bepaalde door de federale overheid opgestelde plannen en programma's. Federale plannen en programma's territoriaal opsplitsen en onderwerpen aan (uiteenlopende) gewestelijke wetgeving, lijkt omslachtig.

4.2.5 Veiligheidsrapportering:

Sedert de dioxineramp te Seveso is steeds meer aandacht besteed aan het veiligheidsbeleid m.b.t. ondernemingen die gevaarlijke activiteiten ontplooiën. Internationale, Europese en Belgische wetgeving heeft de instrumenten uitgewerkt via dewelke dergelijk veiligheidsbeleid kan worden gevoerd. Op het internationale niveau kwam op 17 maart 1992 de Convention on the transboundary effects of industrial accidents (Verdrag van Helsinki) tot stand. België is geen partij bij het Verdrag. De Europese Gemeenschap is wel verdragspartij. Het Verdrag van Helsinki is van toepassing ingeval van een industrieel ongeval dat grensoverschrijdende effecten kan hebben. De Europese wetgeving heeft een ruimer toepassingsgebied: Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken is ook (en vooral) van toepassing op zware ongevallen die geen grensoverschrijdende effecten hebben. De richtlijn onderwerpt de exploitanten aan kennisgevings-, meldings- en rapporteringsplichten (veiligheidsrapport), voert een systeem van interne en externe noodplannen in en besteedt aandacht aan de relatie tussen veiligheidsbeleid en ruimtelijke ordening. De implementatie van de internationale en Europeesrechtelijke regels in de Belgische context is een uiterst ingewikkelde aangelegenheid ten gevolge van de opeenvolgende staatshervormingen. De bevoegdheden inzake veiligheidsbeleid m.b.t. gevaarlijke inrichtingen liggen verspreid over de federale en gewestelijke overheden. Het veiligheidsbeleid heeft immers raakpunten met zowel milieubescherming (gewestelijke bevoegdheid) als arbeidsbescherming en civiele

bescherming (federale bevoegdheid). Grondwettelijk moet het veiligheidsbeleid t.o.v. gevaarlijke inrichtingen worden geregeld via een samenwerkingsakkoord (Artikel 92 bis, § 3, b) BWHI). Op grond van deze bepaling werd op 21 juni 1999 een Samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Samenwerkingsakkoord betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken). Het Samenwerkingsakkoord is op 26 juni 2001 in werking getreden.

4.2.6 Milieubeleidsovereenkomsten:

Algemeen beschouwd is een milieubeleidsovereenkomst een overeenkomst tussen de overheid en één of meer (organisaties van) ondernemingen waarin 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. Het gebruik van milieubeleidsovereenkomsten is aan een aantal wettelijke beperkingen onderworpen. Op het internationaal niveau gelden daarom de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). De Europese Commissie heeft in een Mededeling van 1996 haar standpunt uiteengezet m.b.t. het gebruik van Europese en nationale milieubeleidsovereenkomsten. De Commissie staat positief tegenover het gebruik van zulke overeenkomsten op nationaal niveau, maar minder positief tegenover Europese milieubeleidsovereenkomsten. Wat het gebruik van nationale milieubeleidsovereenkomsten ter omzetting van Europese richtlijnen betreft, moet worden opgemerkt dat dergelijke overeenkomsten nationale wetgeving niet kunnen vervangen in zoverre de richtlijn rechten en verplichtingen bevat voor individuen. Bovendien moet steeds 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. De federale overheid en het Vlaamse Gewest hebben reeds meermaals (milieu)beleidsovereenkomsten gesloten met de industrie. In het Vlaamse Gewest heten dergelijke overeenkomsten milieubeleidsovereenkomsten. Deze overeenkomsten zijn onderworpen aan de dwingende bepalingen van het Decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsovereenkomsten. Op het federale niveau is er sprake van sectorale overeenkomsten. Dergelijke overeenkomsten zijn onderworpen aan de dwingende bepalingen van 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 volksgezondheid. Tenslotte moet worden opgemerkt dat in principe slechts de federale overheid bevoegd is voor het overeenkomstenrecht. De Gewesten kunnen terzake slechts optreden op grond van hun impliciete bevoegdheden binnen de grenzen van artikel 10 BWHI.

4.2.7 Milieuzorgsystemen:

Milieuzorgsystemen hebben tot doel de onderneming dusdanig te organiseren dat de impact van haar activiteiten op het leefmilieu minimaal is. Milieuzorgsystemen zijn onderworpen aan de volgende regels. Op het internationaal niveau gelden de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). De Europese Gemeenschap heeft via Verordening 761/2001/EG inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS II) een communautair milieuzorgsysteem ontwikkeld. Verordening 761/2001/EG werd aangevuld door Aanbeveling 2001/680/EG en Beschikking 2001/681 van de Commissie. Een Aanbeveling is niet bindend. Een Beschikking

is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Beschikkingen en verordeningen bieden uit hun aard niet veel beleidsruimte aan de lidstaten. Het is de lidstaten verboden verordeningen om te zetten in nationaal recht. De bepalingen van de verordening moeten door de organen van de lidstaten rechtstreeks worden toegepast. Ondernemingen zijn evenwel niet verplicht deel te nemen aan het communautair milieuzorgsysteem. De lidstaten kunnen deelname evenwel verplicht maken. 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. Zoals gezegd moeten de lidstaten de bepalingen van de Verordening rechtstreeks toepassen. Toch bevat de Verordening een aantal bepalingen die nadere invulling door de lidstaten behoeven. Voor sommige bepalingen zijn de gewesten bevoegd (cf. Vlaams decreet van 19 april 1995 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg), voor andere wordt beter gezocht naar een samenwerking tussen de gewesten en de federale overheid (cf. Samenwerkingsakkoord van 30 maart 1995 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).

4.3 Instrumenten van planning:

Milieuplanning is essentieel een structurerend beleidsinstrument dat aanleiding geeft tot weinig juridische problemen. Op het internationaal niveau gelden de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). De Europese Gemeenschap structureert haar milieubeleid via zogenaamde milieuactieprogramma's (MAP). De MAP's geven een overzicht van de milieuproblemen in de Europese Gemeenschap en stellen milieudoelstellingen en -prioriteiten vast voor de komende jaren. MAP 6 heeft betrekking op de periode 2001-2010 en 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. Daarnaast worden lidstaten door sommige sectorale richtlijnen (afval, water, lucht, ...) verplicht plannen op te stellen. Binnen de Belgische context lijkt milieuplanning 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: het Vlaamse Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het Waalse Decreet van 21 april 1994 van het Waals Gewest betreffende de milieuplanning in het kader van de duurzame ontwikkeling en de Brusselse Ordonnantie van 4 juni 1992 betreffende de opstelling van een rapport inzake de staat van het Brussels leefmilieu. Op het federale niveau moet de Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling worden vermeld.

4.4 Instrumenten van financiële steunverlening:

Het verlenen van financiële steun aan milieuvriendelijke investeringen is onderworpen aan een aantal regelen die tot doel hebben concurrentievervalsing te voorkomen of te beperken. Op het internationale niveau voorzien zowel het SCM Akkoord als het Akkoord inzake de liberalisering van de landbouw 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. 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 in te stellen. Wat het Europese niveau betreft, heeft de Europese Commissie haar visie meegedeeld in de Richtlijnen voor het toekennen van staatssteun voor milieubescherming. Zowel directe steun (subsidies, kapitaalinjecties, etc.) als indirecte steun (vrijstellingen van belastingen, renteloze leningen, versnelde afschrijvingen, etc.) kunnen worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87 E.G.-Verdrag. Directe steun heeft het voordeel dat hij 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 toepassing door van de richtlijnen. Deze onderdelen van de steun die betrekking hebben op milieubescherming worden geïdentificeerd en de richtlijnen worden er rigoureuus op toegepast. In de Belgische context wordt steunverlening in verband 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.

4.5 Instrumenten van directe regulering:

4.5.1 Vergunningen:

De vergunning is altijd een veelvuldig gebruikt beleidsinstrument geweest, ook in milieuaangelegenheden. Heel wat internationale verdragen bevatten bepalingen die de verdragsluitende partijen ertoe aansporen of verplichten in hun wetgeving een vergunningsplicht op te nemen. Er bestaat evenwel geen algemeen internationaalrechtelijk kader dat de problematiek van het opleggen van een milieuvergunningsplicht regelt. Het Europese milieubeleid opteert voor nagenoeg alle milieusectoren 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 bevestigd door de aanneming van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (Integrated Pollution Prevention and Control, IPPC). 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 en legt er de minimale inhoud van vast. Richtlijn 96/61/EG is toepasselijk op IPPC-installaties. Dit alles mag niet doen vergeten dat sommige sectorale Europese wetgeving (water, afval,...) de lidstaten eveneens verplicht een vergunningsplicht in te stellen voor de uitoefening van de in de richtlijn geregelde milieuschadelijke activiteit. In Belgische context is de bevoegdheid om een milieuvergunningsplicht in te stellen toegewezen aan de Gewesten (artikel 6, § 1, II, 1° lid, 3° BWHI). De gewesten hebben evenwel geen bevoegdheid om via een vergunningsplicht de bescherming te organiseren tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval (artikel 6, § 1, II, 1° lid, 3° en 2° lid, 2°). In het Vlaamse Gewest is het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning toepasselijk. De Waalse milieuvergunningswetgeving is opgenomen in het Waalse Decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt de milieuvergunning geregeld door de Ordonnantie van 5 juni 1997. De federale overheid heeft haar bevoegdheid inzake de bescherming tegen de ioniserende stralingen uitgeoefend via 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 stralingen.

4.5.2 Verboden en beperkingen:

Het instellen van een verbod (bijvoorbeeld een invoerverbod of een productieverbod) of het opleggen van een beperking is zeer ingrijpend voor het handelsverkeer. Op het internationaal niveau gelden de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). Wat het Europeesrechtelijke niveau betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de hypothese waarin de Europese Gemeenschap zelf een verbod instelt of een beperking oplegt en de hypothese waarin de lidstaten maatregelen nemen die het grensoverschrijdend handelsverkeer belemmeren zonder dat terzake een Europese regeling bestaat. Indien de Gemeenschap de betrokken materie op uitputtende wijze geregeld heeft, kunnen de lidstaten enkel wetgeving instellen die in overeenstemming is met de voorschriften van de harmoniserende Gemeenschapswetgeving. Deze Gemeenschapswetgeving kan evenwel specifieke voorschriften bevatten die de lidstaten toelaten afwijkende (verdergaande) nationale wetgeving te handhaven of in te voeren. Daarbuiten kan voor afwijkende maatregelen een beroep worden gedaan op de artikelen 95 of 176 E.G.-Verdrag. Indien geen Europese regeling terzake bestaat en de lidstaten handelsbelemmerende maatregelen nemen, moeten de nationale maatregelen in overeenstemming zijn met de artikelen 28 tot en met 30 van het E.G.-Verdrag of met de *rule of reason*-leer van het Hof van Justitie. Binnen de Belgische context mogen maatregelen die het interne handelsverkeer belemmeren geen inbreuk plegen op het concept van de Economische en Monetaire unie (EMU) (artikel 6, §1, VI, derde lid BWHI). De Economische en Monetaire Unie 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. De EMU is een concept dat de (milieu)bevoegdheden van de gewesten beperkt. Daarnaast mogen verboden en beperkingen evenmin inbreuk plegen op de de vrijheid van handel en nijverheid. De vrijheid van handel en nijverheid mag evenwel niet als een absolute vrijheid worden opgevat. De Gewesten schenden deze vrijheid slechts indien ze haar 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. Net zoals de Economische en Monetaire Unie moet de vrijheid van handel en

nijverheid worden beschouwd als een algemene beperking op de (milieu)bevoegdheden van de gewesten.

4.5.3 Hoedanigheidseisen:

Onder de noemer hoedanigheidseisen kan een breed spectrum van normen worden gevat: milieukwaliteitseisen (“quality standards”), productie-eisen (“process standards”), emissie-eisen (“emission standards”) en blootstellingseisen. Hoedanigheidseisen duiken op in internationale en Europese milieuwetgeving en stellen als dusdanig weinig juridische problemen. Binnen de Belgische context komt de bevoegdheid inzake het uitvoeren van milieukwaliteitseisen toe aan de gewesten (artikel 6, § 1, II, 1° BWHI). Ook productie-eisen zijn een gewestelijke bevoegdheid. Wat de emissie-eisen betreft, moet worden opgemerkt dat de gewesten bevoegd zijn voor vaste inrichtingen (artikel 6, § 1, II, 1° lid, 3° BWHI) en de federale overheid voor producten (artikel 6, § 1, II, 2° lid 1° BWHI). Inzake blootstellingseisen zijn de gewesten bevoegd, behalve voor de eisen die betrekking hebben op de arbeidsbescherming of ioniserende stralingen. In dat geval is de federale overheid bevoegd (artikel 6, § 1, II, 1° lid 3° en 2° lid 2° BWHI).

4.6 *Instrumenten van marktconforme regulering:*

4.6.1 Handhavingsprikkel:

Sluitstuk van het milieurecht is de handhaving van de milieuwetgeving. De nodige prikkels moeten worden gegeven zodat milieuwetgeving wordt nageleefd. Daarbij kan worden gedacht aan boetes (prikkel ex post) en financiële zekerheden (prikkel ex ante). In het internationaal recht is het probleem van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht pas zeer recent op de agenda geplaatst. 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 X^{ve} 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. In een aanbeveling van het Comité van de Ministers van Justitie – een herneming van de Resolutie van 77 (28) on the contribution of criminal law to the protection of the environment – worden de leden van de Raad onder meer aangespoord het water, de bodem en de atmosfeer van een strafrechtelijke bescherming te voorzien. Op 4 november 1998 werd “La Convention sur la protection de l’environnement par le droit pénal” van de Raad van Europa voor ondertekening en goedkeuring opengesteld. In hoofdzaak verplicht het Verdrag de 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. Aan de administratieve handhaving en aan financiële zekerheden werd totnogtoe op internationaal vlak geen aandacht besteed. 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 E.G.-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 E.G.-Verdrag. Daarnaast moet worden opgemerkt dat een Europese kaderregeling inzake de bestraffing van milieucriminaliteit wordt voorbereid. In sectorale communautaire wetgeving wordt de bevoegdheid om een sanctiemechanisme in te stellen meestal toegewezen aan de lidstaten. Lidstaten worden er zelden toe verplicht een verplichting tot het stellen van financiële zekerheden te voorzien in hun nationale wetgeving. Binnen de Belgische context moet worden verwezen naar art. 6, §1, II *juncto* art. 11 BWHI. Verwijzend naar deze bevoegdheidsbepalingen creëerde de Vlaamse decreetgever een heus Vlaams milieustrafrecht door in nieuwe milieuwetgeving steevast een aantal strafrechtelijke bepalingen op te nemen. De Vlaamse decreetgever werd in het verleden herhaaldelijk teruggefloten wegens een schending van de bevoegdheidsverdelende regels, in het bijzonder wegens de niet-naleving van art. 11 van de BWHI dat de strafrechtelijke en strafprocesrechtelijke bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten regelt. Nadat de bevoegdheidsverdeling inzake het milieustraf(proces)recht door de bijzondere wetgever werd verfijnd, verdwenen de bevoegdheidsperikelen grotendeels. De bevoegdheid om een verplichting tot het stellen van een financiële zekerheid te voorzien, komt toe aan de federale overheid (residuaire bevoegdheid). De gewesten kunnen eventueel dergelijke verplichting instellen op grond van hun impliciete bevoegdheden (artikel 10 BWHI).

4.6.2 Aansprakelijkheidsregels:

In 1993 kwam binnen de Raad van Europa de Convention of civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment (Verdrag van Lugano) 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. 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. Een Europeesrechtelijk kader inzake aansprakelijkheid voor milieuschade wordt voorbereid. In een aantal sectorale richtlijnen zijn bepalingen inzake aansprakelijkheid opgenomen. Binnen de Belgische context is de federale overheid bevoegd voor het aansprakelijkheidsrecht. De gewesten kunnen eventueel op grond van hun impliciete bevoegdheden aansprakelijkheidsregels invoeren (artikel 10 BWHI).

4.6.3 Statiegeldsystemen:

Op het internationaal niveau gelden de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). De Europese Gemeenschap heeft nog geen communautaire kaderregeling inzake statiegeld uitgewerkt. Statiegeldsystemen worden bovendien zelden in richtlijnen vermeld als beleidsinstrument. De Belgische context wordt gekenmerkt door een zeer onduidelijke bevoegdheidsverdeling. De statiegeldsystemen uit de ecotakswetgeving zouden alvast geen productnormen (artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o BWHI) zijn.

4.6.4 Milieuheffingen:

Het gebruik van milieuheffingen is op het internationale, Europese en Belgische niveau aan strikte regels onderworpen. Op het internationaal niveau gelden de regels van het akkoord inzake de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie, in het bijzonder de artikelen van het General Agreement on Tariffs and Trade (1994). De beleidsvrijheid van de lidstaten wordt op het Europeesrechtelijk niveau beperkt door artikel 90 van het E.G.-Verdrag. Artikel 90 E.G.-Verdrag is van toepassing op producten en kent in principe geen uitbreiding naar diensten. Artikel 90 E.G.-Verdrag laat toe te differentiëren binnen een groep van producten die gelijke fysische kenmerken vertonen op voorwaarde dat zulke fiscale behandeling ingesteld is op basis van objectieve elementen zonder dat hierbij discriminerend te werk is gegaan en op voorwaarde dat zulk onderscheid geen beschermende werking heeft ten voordele van de nationale productie. Daar artikel 90 E.G.-Verdrag 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. Wanneer een heffing op gelijke wijze wordt opgelegd aan binnenlandse en aan ingevoerde producten volgens dezelfde criteria, is het toch mogelijk dat moet worden beslist dat de gelijke behandeling een discriminatie verhult, ingeval de belastingsdruk gelegd op het binnenlandse product geneutraliseerd wordt door de voordelen die door de belasting worden gefinancierd. Binnen de Belgische context wordt het wettelijke kader inzake de milieuheffingen in hoofdzaak gedetermineerd door verschillende bevoegdheidsverdelende regels en beginselen. Fundamenteel daarbij is het onderscheid tussen de fiscale en niet-fiscale maatregelen omdat dit bepalend is voor de bevoegdheidsrechtelijke grondslag. Maatregelen die in hoofdzaak een financieel doel beogen moeten hun grondslag vinden in de fiscale bevoegdheid. Een eventueel neveneffect op een of ander beleidsdomein is mogelijk, zonder dat dit beleidsdomein moet behoren tot de niet-fiscale materiële bevoegdheid van de uitvaardigende overheid. Hierbij moet het evenredigheidsbeginsel gerespecteerd worden. Formeel fiscaalrechtelijk wordt de bevoegdheid van de gewesten begrensd door de procesrechtelijke legaliteitsbeginselen die de bevoegdheid inzake de organisatie van de rechtspraak voorbehouden aan de federale wetgever. Naast het bevoegdheidsrechtelijke kader, moet ook streng de hand gehouden worden aan de naleving van het beginsel van de economische en monetaire unie en het gelijkheidsbeginsel.

5 Besluit:

Uit bovenstaande beschouwingen blijkt dat een zeer uitgebreid arsenaal milieubeleidsinstrumenten ter beschikking staat van een overheid om een milieubeleid te voeren. Gezien deze uitgebreidheid is het nagenoeg onmogelijk voor elk milieubeleidsinstrument een diepgravende analyse te maken van de juridische inkleding ervan. Bovendien moet worden opgemerkt dat deze materie zeer snel wijzigt, zodat voorzichtig moet worden omgesprongen met juridische aanbevelingen terzake: de temporele betrouwbaarheid van juridisch advies is vaak zeer kort.
