

DWTC, HL/DD/016 (1997 – 2001)

Law & economics of the choice of environmental policy instruments

**De juridische analyse van het milieubeleidsinstrumentarium als input
voor een economisch conceptueel model**

C. Billiet, S. Proost en S. Rousseau

K.U.Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid en Faculteit Economische
en Toegepaste Economische Wetenschappen
Milieubestuursrecht en Centrum voor Economische Studiën

1998

INHOUD

INLEIDEND

- A. Taak A2 : opzet en realisatie
- B. Het begrip « reguleringsketen »

DEEL I. BASISINFORMATIE INZAKE HET MILIEUBELEIDSINSTRUMENTARIUM

- A. Terminologie
- B. Het milieubeleidsinstrumentarium juridisch bekeken en economisch bekeken
 - 1. Het milieubeleidsinstrumentarium juridisch bekeken
 - 2. Het milieubeleidsinstrumentarium economisch bekeken
 - 3. De juridische en de economische typologie : concordantietabel

DEEL II. EEN PAAR NORMSTELLINGSINSTRUMENTEN DOORHEEN DE REGULERINGSKETEN

- A. Inleidend
 - 1. Terminologie
 - 2. Onderzoekshypothese
 - 3. Methodologische problemen, opties en verantwoording
- B. Beschrijving van de reguleringsketens
 - 1. Fase 1 Normstelling
 - 1.1. Fase 1.1. Informatie
 - 1.2. Fase 1.2. Realisatie
 - 2. Fase 2 Normtoepassing
 - 2.1. Fase 2.1. Informatie
 - 2.2. Fase 2.2. Realisatie
 - 3. Fase 3 Normhandhaving
 - 3.1. Deelfase 3.1. Toezicht
 - 3.1.1. Fase 3.1.1. Informatie
 - 3.1.2. Fase 3.1.2. Realisatie
 - 3.2. Deelfase 3.2. Normsanctionering
 - 3.2.1. Fase 3.2.1. Informatie
 - 3.2.2. Fase 3.2.2. Realisatie
 - 3.3. Deelfase 3.3. Dwanguitvoering van sancties

3.3.1. Fase 3.3.1. Informatie

3.3.2. Fase 3.3.2. Realisatie

C. Uitleidend : bedenkingen en vragen

DEEL III. EERSTE VERSIE VAN EEN ECONOMISCH CONCEPTUEEL MODEL

A. Terminologie

B. Doel

C. Beschrijving van de werkwijze

D. Set van reguleringsketens

1. Keten 1
2. Keten 2
3. Keten 3
4. Keten 4

E. Doelfuncties van de agenten

1. De bedrijven
 - 1.1. Veronderstellingen
 - 1.2. Doelfunctie
2. De milieu-inspectie
 - 2.1. Veronderstellingen
 - 2.2. Doelfunctie
3. Overheid *of regelgever*
 - 3.1. Veronderstellingen
 - 3.2. Doelfunctie

F. Vergelijking tussen de verschillende reguleringsketens

1. Tabel
2. Bespreking
 - 2.1. De bedrijven
 - 2.2. De milieu-inspectie
 - 2.3. Overheid *of regelgever*

G. Besluit

Bibliografie

DEEL IV. BESLUITEN EN RICHTLIJNEN

BIJLAGE - BIBLIOGRAFISCH OVERZICHT

INLEIDEND

A. Taak A2 : opzet en realisatie

1. De opzet van taak A2 is de wijze op punt te stellen waarop de juridische analyse van het milieubeleidsinstrumentarium (taak A1 maar ook taak B2) ¹ moet gebeuren om, zonder verlies van juridische pertinentie, een bruikbare input te vormen voor de ontwikkeling van het conceptueel model door het C.E.S.-team (taak C) ².

Taak A2 is uitgevoerd door het juridische team van de K.U.Leuven (C. Billiet) en het C.E.S.-team (S. Proost en S. Rousseau) in de periode december 1997 – mei 1998.

Het voorliggende rapport is bedoeld voor intern gebruik : het moet de resultaten van de werkzaamheden van het juridische team van de K.U.Leuven en van het C.E.S. – team ter beschikking stellen van de andere deelnemers aan het onderzoeksproject.

2. Het rapport omvat vier delen.

Het eerste deel bevat basisinformatie die onontbeerlijk bleek te zijn omwille van het interdisciplinaire karakter van het onderzoeksproject. Het gaat om terminologische toelichtingen en om informatie inzake het milieubeleidsinstrumentarium. (C. Billiet en S. Rousseau)

Het tweede deel beschrijft de werking van een paar normstellingsinstrumenten doorheen de reguleringsketen. De invalshoek is juridisch. (C. Billiet)

In het derde deel worden de gegevens uit het voorgaande deel verwerkt in een economisch conceptueel model (S. Rousseau en S. Proost).

Het vierde en laatste deel bevat besluiten en richtlijnen voor de verdere onderzoekswerkzaamheden (C. Billiet, S. Rousseau en S. Proost).

In bijlage is een rechtseconomisch literatuuroverzicht opgenomen (S. Rousseau).

¹ Taak A1: *Inventaris van de instrumenten in het Milieuhygiënerecht met toepassing, vroeger en nu, in België en met onderscheid tussen het normstellingsinstrumentarium en het sanctie-instrumentarium*; Taak B1: *Overzicht van de haalbaarheidsvoorwaarden die voortvloeien uit de juridische kontekst.*

² Taak C: *Constructie van een economisch conceptueel model, met als opeenvolgende deel-etappes een Literatuuroverzicht, de Modelbouw voor verschillende reguleringsketens, in een eerste stap zonder de handhavingsproblematiek, de Toevoeging van de handhavingsproblematiek, de Vergelijking van de verschillende reguleringsketens per instrument en de Vergelijking van de verschillende optimale reguleringsketens.*

B. Het begrip « reguleringsketen »

3. Geheel het onderzoeksproject *Law & economics of the choice of environmental policy instruments* is opgebouwd omheen het begrip « reguleringsketen ». Het gebruikte begrip is ontleend aan het doctoraal onderzoek van C. Billiet³ en heeft een juridisch-technische basis⁴. Het betreft de opeenvolgende fasen in het leven van normen *en meer bepaald het geheel van fasen die voor iedere norm moeten georganiseerd zijn opdat de norm als instrument tot beleidsvoering werkelijk waarde zou hebben*.

De reguleringsketen is een geheel van de navolgende sequentiële fasen :

- Fase 1. Normstelling
- Fase 2. Normtoepassing
- Fase 3. Normhandhaving
 - Fase 3.1. Toezicht
 - Fase 3.2. Normsanctionering
 - Fase 3.3. Dwanguitvoering van de sancties
- *Normstelling* betreft het uitvaardigen van bindende materiële regels door de wetgever (in essentie wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten).
- *Normtoepassing* betreft de toepassing en naleving van de normen door de rechtssubjecten.
- *Normhandhaving* betreft het toezicht op de naleving van de geldende normen en het afdwingen van de toepassing ervan.

Normhandhaving omvat drie opeenvolgende deelfasen : toezicht, normsanctionering en dwanguitvoering van de sancties.

- *Toezicht* kan worden omschreven als het erop toezien of het recht wordt nageleefd.
- *Normsanctionering* betreft het opleggen van sancties in reactie op de vaststelling van een rechtsinbreuk.
- *De dwanguitvoering van sancties* betreft het afdwingen van de uitvoering van sancties. De problematiek van de onwettige W.E. - huisjes illustreert dat een sanctiebeleid slechts doeltreffend is indien de uitvoering van opgelegde sancties kan worden afgedwongen.⁵

³ BILLIET, C., *De bestuurlijke handhaving van het milieuhygiënerecht. Juridische aspecten* (doctoraal proefschrift), K.U. Leuven – Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1998, *in afwerking*, Deel I. (1995 – 1996) en Deel II. (1996).

⁴ Varianten met een *beleidswetenschappelijke* basis bestaan.

⁵ Begrip normhandhaving: BILLIET, C., *o.c.* .

4. Voor iedere fase van de reguleringsketen kan de organisatie van de doorstroming van informatie als een aparte stap worden ingevoegd.

De doorstroming van informatie is cruciaal voor de goede werking van de reguleringsketen. De normstellers, de normtoepassers, de toezichthouders, de overheden bevoegd tot normsanctionering en de overheden bevoegd tot dwanguitvoering van sancties zijn verschillende personen. Een uitgevaardigde norm kan echter enkel worden toegepast indien diegenen tot wie hij is gericht van zijn bestaan en inhoud op de hoogte zijn. En de schending van een norm kan enkel worden gesanctioneerd indien diegenen die met het sanctioneren zijn belast kennis krijgen van de normschending. Etcetera.

Bij verrekening van de informatiestroom ziet de reguleringsketen er als volgt uit:

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

Deel I. Basisinformatie

C. Billiet en S. Rousseau

A. Terminologie

- *Efficiëntie* : om economische efficiëntie te bereiken moet er een evenwicht zijn tussen de marktwaarde van wat is geproduceerd en de waarde van de middelen die gebruikt zijn bij de productie (marginale opbrengsten = marginale kosten).

- *Hulsnorm* : norm die het aanknopingspunt vormt voor de toepassing van één of meer primaire en secundaire normen.
 Hulsnormen behelzen een precisering van het toepassingsgebied van de primaire of secundaire normen die er aan worden vastgehaakt. Deze precisering betreft vaak het toepassingsgebied *ratione loci* of *ratione temporis*.
 Een typische hulsnorm is b.v. een vergunningsplicht. De vergunning dient in regel als aanknopingspunt voor de toepassing van vergunningsvoorwaarden die primaire normen (b.v. emissievoorwaarden) en secundaire normen (b.v. kennisgevingsplichten) omvatten.

- *Marginale kosten* : de kosten om één extra eenheid te produceren

- *Marginale opbrengsten* : de marktwaarde van één extra eenheid.

- *Kosteffectiviteit* : een maatregel is kosteffectief als *hij* de goedkoopste manier is om een gegeven doel te bereiken. Iedere maatregel die kosteffectief is, is per definitie dus ook een maatregel die doeltreffend is.

- *Norm* : een bindende materiële regel.
Bindend is te begrijpen in tegenstelling tot richtinggevend of louter informatief.
 Een *materiële regel* is te begrijpen per contrast met procedurele regels, die besluitvormingsprocedures uitwerken (b.v. welke overheid is bevoegd tot beslissen, moet er een technisch advies worden ingewonnen, hoeveel tijd bedraagt de beslissingstermijn, is er inspraak door de bevolking en zo ja hoe verloopt deze, ...) en met organieke regels, die de instellingen scheppen die in het beleid tussenkomen (b.v. de oprichting, organisatie en bevoegdheidsbepaling van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij van het Vlaamse Gewest of OVAM).

- *Normadressaat*: categorie personen voor wie een gegeven norm geldt.
 Bepaalde normen richten zich uit aard van hun strekking tot publieke rechtspersonen. Zo b.v. milieubeleidsplanningsplichten en milieukwaliteitsnormen.

- *Persoon* : drager van rechten en plichten, concreet ofwel een fysieke persoon (b.v. de auteurs van deze tekst) ofwel een rechtspersoon (b.v. een n.v. of b.v.b.a. maar ook de Staat, de provincies en de gemeenten).
- *Primaire norm* : een norm die het vermogen om *op zelfstandige basis* te verplichten tot een doen of laten.
Het begrip wordt benut per contrast met het begrip secundaire norm.
- *Sanctie* : maatregel die wordt opgelegd in reactie op de schending van een bindende materiële, procedurele of organieke regel, met het oog op de bekrachtiging van de door die regel gewilde rechtsorde.
Een sanctie kan bestraffend zijn. Het wezenskenmerk van bestraffing ligt in leedtoevoeging. Een bestraffende sanctie is b.v. de vrijheidsberoving.
Een sanctie is echter niet noodzakelijk een straf. Een sanctie kan ook wezenlijk gericht zijn op het ongedaan maken van de gevolgen van de regelschending. Dit is het geval van b.v. het bevel tot sluiting van een onvergunde vergunningsplichtige inrichting.
- *Sanctie-adressaat* : categorie personen voor wie een gegeven sanctie kan gelden.
Bepaalde sancties kunnen zich *uit hun aard* enkel richten tot fysieke personen. Dit is het geval van de vrijheidsberoving.
Bepaalde sancties betreffen enkel fysieke personen *om redenen eigen aan het rechtsbestel*. Zo kunnen in ons rechtsbestel de strafrechtelijke boetes enkel fysieke personen treffen ; een strafrechtelijke veroordeling van rechtspersonen is er niet mogelijk.
- *Secundaire norm* : een norm die dient ter ondersteuning van de goede werking, inzonderheid de naleving, van één of meer primaire normen en die aan deze dienstbaarheid jegens primaire normen zijn bestaansreden ontleent.
- *Standaard* : dit is een verplichting op grond van de wetgeving die de vervuilers als normadressaat heeft en die hun beslissingsgedrag rechtstreeks beïnvloedt via het opleggen van bepaalde beperkingen (zogenaamde *Command and control* – benadering).
- *Toepassingsgebied* : wezenlijk kenmerk van een normhoudende afbakening van de gelding van de norm in de tijd (toepassingsgebied *ratione temporis*), in de ruimte (toepassingsgebied *ratione loci*) en *qua* voorwerp (toepassingsgebied *ratione materiae*).
- *Verhandelbare emissierechten* : een emissierecht geeft een vervuiler het recht op één eenheid emissies. Indien een bedrijf meer rechten heeft dan emissies, kan het zijn rechten verkopen aan andere bedrijven.

B. Het milieubeleidsinstrumentarium juridisch bekeken en economisch bekeken

1. Het milieubeleidsinstrumentarium juridisch bekeken

5. De navolgende classificatie van het milieubeleidsinstrumentarium ⁶ is een classificatie waarbij werd uitgegaan van de functie die de instrumenten vervullen in de reguleringsketen.

Vandaar de hoofdingeling van de classificatie in een normstellingsinstrumentarium en in een sanctie-instrumentarium.

Ook de onderverdelingen van het normstellingsinstrumentarium (hulsnormen, primaire normen en secundaire normen) impliceren aparte kenmerken t.a.v. de normhandhavingsproblematiek.

Voor een toelichting van de verschillende categorieën normen en sancties wordt verwezen naar de toelichting gegeven tijdens de vergadering van 11 december 1997 (met P. Moërynck en met M. Sancy) en van 4 februari 1998 (met S. Rousseau en S. Proost).

I. Normstellingsinstrumentarium

A. Hulsnormen *

1. Milieubeleidsplannen
2. Machtigingsstelsels *
 - a. Vergunningsstelsels
 - b. Erkenningsstelsels *
 - c. Typegoedkeuringsstelsels *
3. Zonerings

B. Enkelvoudige normen *

1. Primaire normen *

- a. Milieukwaliteitsnormen
- b. Algemene vervuilingsverboden
- c. Normen betreffende de samenstelling, constructie en andere technische kenmerken van produkten *
- d. Verkoopnormen *
- e. Machtigende meldingsplichten *
- f. Zorgplichten
- g. Emissienormen
- h. Immissienormen
- i. Ontwerpnormen en constructienormen
- j. Installatienormen en bedrijfs- of gebruiksnormen
- k. Inplantingsnormen

⁶ Bron: BILLIET, C., *o.c.*, Deel II. Hoofdstuk II. en Deel V. Hoofdstuk I. en II. .

Types normen en sancties aangegeven met een *: begrippen ontwikkeld in het kader van voormeld doctoraal onderzoek.

- l. Veiligheidsafstanden
- m. Veiligheids- en urgentieplichten *
- n. Saneringsplichten
- o. Milieubelastingen
- p. Milieusubsidies
- q. Objectieve aansprakelijkheden

2. Secundaire normen *

- a. Documentatieplichten *
- b. Kennisgevingsplichten *
- c. Keurings- en nazichtsplichten
- d. Toezichtsplichten *

II. Sanctie-instrumentarium

A. Bestuurlijke sancties

1. Rechtontnemende sancties *

- a. Opheffing
- b. Schorsing
- c. Wijziging machtigingsvoorwaarden
- d. Intrekking

2. Situatieve sancties

- a. Regularisatiebevel *
- b. Bestuursdwang (o.m. verzegeling)
- c. Noodsancties *

3. Vermogenssancties

- a. Bestuurlijke geldboete
- b. Bestuurlijke transactie

B. Penale sancties

1. Hoofdstraffen

- a. Vrijheidsberoving
- b. Penale boete

2. Bijkomende straffen of politiematregelen

- verbeurdverklaring
- ontneming van het vermogensvoordeel
- bedrijfssluiting
- herstel in natura
- ...

2. Het milieubeleidsinstrumentarium economisch bekeken

6. In de navolgende economische classificatie van het milieubeleidsinstrumentarium wordt uitgegaan van een situatie met twee agenten, de beleidsvoerende overheid enerzijds en de vervuiler anderzijds. Het criterium van onderscheid is *de kosteffectiviteit van de instrumenten*. Of een instrument minder tot meer kosteffectief is, blijkt in belangrijke mate af te hangen van de mogelijkheid die de vervuilers al

dan niet is gegeven om met enige vrijheid te beslissen over de toepassing van het instrument in hun eigen situatie.

I. Standaarden

1. Emissies
2. Immissies
3. Producten (output)
4. Input
5. Technologie en infrastructuur

II. Belastingen en subsidies

1. Emissies
2. Immissies
3. Producten (output)
4. Input
5. Technologie en infrastructuur

III. Verhandelbare emissierechten

IV. Aansprakelijkheid

V. Vrijwillige instrumenten

1. Publiciteit
2. Convenanten

VI. Informatieverstrekking

3. De juridische en de economische classificatie : concordantietabel

7. Uit de vergelijking van beide classificaties blijken o.m. de volgende verschillen in zienswijze en benadering.

- De juridische wetenschap is enkel geïnteresseerd in de instrumenten die juridisch geformaliseerd zijn. Zo b.v. is publiciteit een instrument dat buiten het blikveld valt tenzij het één of andere vorm van juridische vormgeving krijgt (b.v. eco-labels).
- De juridische wetenschap heeft oog voor de typische levenscyclus van normen, tot en met de noodzaak tot sanctionering en sanctie-uitvoering. De vertrouwdheid met de levenscyclus van normen ontbreekt in de economische wetenschap. Dit impliceert dat de economische studie van het milieubeleidsinstrumentarium niet stelselmatig rekening houdt met de handhavingsfase.
- De economische benadering is toegespitst op de figuur van de vervuiler. Dit impliceert o.m. dat normen die de overheid of beleidspartners (b.v. MER-deskundigen) als normadressaat hebben buiten het blikveld vallen.
- Bepaalde wezenskenmerken van regelgeving zoals het bindende of niet-bindende karakter ervan en zoals het feit van een toepassingsgebied in tijd en in ruimte worden slechts vaag gepercipieerd in de economische analyse.
- De economische wetenschap is meer abstract theoretisch ingesteld. Kenschetsend in dit verband is het feit dat de economische classificatie standaarden en verhandelbare emissierechten een even

ruime plaats toekent daar waar standaarden de hoofdmoot uitmaken van de bestaande wetgeving en verhandelbare emissierechten thans helemaal niet in onze wetgeving zijn geregeld.

8. Een poging om beide benaderingen van het milieubeleidsinstrumentarium tot elkaar te brengen, geeft het volgende resultaat :

- **Invalshoek juridische classificatie**

I. Normstellingsinstrumentarium

A. Hulsnormen *

- | | |
|-------------------------------|---|
| 1. Milieubeleidsplannen | / |
| 2. Machtigingsstelsels * | / |
| a. Vergunningsstelsels | |
| b. Erkenningsstelsels * | |
| c. Typegoedkeuringsstelsels * | |
| 3. Zonerings | / |

B. Enkelvoudige normen *

1. Primaire normen *

- | | |
|--|--------|
| a. Milieukwaliteitsnormen | / |
| b. Algemene vervuilingsverboden | (I.) |
| c. Normen betreffende de samenstelling, constructie en andere technische kenmerken van produkten * | (I.3.) |
| d. Verkoopnormen * | (I.3.) |
| e. Machtigende meldingsplichten * | (I.) |
| f. Zorgplichten | (I.) |
| g. Emissienormen | (I.1.) |
| h. Immissienormen | (I.2.) |
| i. Ontwerpnormen en constructienormen | (I.5.) |
| j. Installatienormen en bedrijfs- of gebruiksnormen | (I.5.) |
| k. Inplantingsnormen | (I.) |
| l. Veiligheidsafstanden | (I.5.) |
| m. Veiligheids- en urgentieplichten * | (I.) |
| n. Saneringsplichten | (I.) |
| o. Milieubelastingen | II. |
| p. Milieusubsidies | II. |
| q. Objectieve aansprakelijkheden | IV. |

2. Secundaire normen *

- | | |
|----------------------------------|-----|
| d. Documentatieplichten * | VI. |
| e. Kennisgevingsplichten * | |
| f. Keurings- en nazichtsplichten | |
| g. Toezichtsplichten * | |

II. Sanctie-instrumentarium

A. Bestuurlijke sancties

1. Rechtontnemende sancties *

- a. Opheffing
- b. Schorsing
- c. Wijziging machtigingsvoorwaarden
- d. Intrekking

2. Situatieve sancties

- a. Regularisatiebevel *
- b. Bestuursdwang (o.m. verzegeling)
- c. Noodsancties *

3. Vermogenssancties

- a. Bestuurlijke geldboete
- b. Bestuurlijke transactie

B. Penale sancties

1. Hoofdstraffen

- a. Vrijheidsberoving
- b. Penale boete

2. Bijkomende straffen of politie maatregelen

- verbeurdverklaring
- ontneming van het vermogensvoordeel
- bedrijfssluiting
- herstel in natura
- ...

• **Invalshoek economische classificatie**

<u>I. Standaarden</u>	(B1. b, e, f, k, m, n)
1. Emissies	(B1. G)
2. Immissies	(B1. H)
3. Producten (output)	(B1. c en d)
4. Input	
5. Technologie en infrastructuur	(B1. i, j, l)
<u>II. Belastingen en subsidies</u>	B1. o en p
1. Emisies	
2. Immissies	
3. Producten (output)	
4. Input	
5. Technologie en infrastructuur	
<u>III. Verhandelbare emissierechten</u>	/
<u>IV. Aansprakelijkheid</u>	B1.q
<u>V. Vrijwillige instrumenten</u>	/
1. Publiciteit	
2. Convenanten	
<u>VI. Informatieverstrekking</u>	B2. a, b, c, d

10. Een bijzonder belangrijke precisering betreft het economische begrip « standaard ».

Zoals hogerop is aangegeven, is de economische classificatie van het milieubeleidsinstrumentarium bepaald door de kosteffectiviteit van de instrumenten en blijkt de kosteffectiviteit van de instrumenten in belangrijke mate af te hangen van de mogelijkheid die de vervuilers al dan niet is gegeven om met enige vrijheid te beslissen over de toepassing van het instrument in hun eigen situatie. Aldus komt de economische wetenschap tot een classificatie waarbij zogenaamde *standards* worden tegengesteld aan belastingen en subsidies, verhandelbare emissierechten, aansprakelijkheid en vrijwillige instrumenten. De onderliggende visie op de normstelling die door de noemer *standards* wordt gevat, is dat *standards* de vervuiler niet de minste keuze laten in zijn gedragsbepaling. Per contrast zijn belastingen en subsidies, verhandelbare emissierechten, aansprakelijkheid en vrijwillige instrumenten instrumenten die de vervuiler een prikkel geven en hem een marge beslissingsvrijheid laten voor wat betreft de wijze waarop hij op die prikkel reageert. Een typische standaard is b.v. een regel die stelt dat iedere auto-eigenaar in de motor van zijn voertuig een catalysator moet inbouwen. Aan de vervuiler wordt niet de minste beslissingsruimte gelaten : is hij de eigenaar van een auto moet hij een katalysator inbouwen. Een belasting die verplicht tot het betalen van een bepaalde som per geëmitteerde eenheid pollutant verschilt van een standaard doordat de vervuiler keuze heeft in de manier waarop hij in zijn persoonlijke situatie wenst te reageren op de uitgevaardigde regel: betalen, investeren in zuiveringsinfrastructuur, investeren in een minder polluerende productieketen, overschakelen naar een ander product die niet wordt bezwaard door dergelijke lasten, de economische activiteit stopzetten, ...

De economische wetenschap hanteert de vooronderstelling dat emissienormen, immissienormen, productnormen en dergelijke meer *steeds* zoals in het voorbeeld van de autocatalysator de vervuiler *niet de minste beslissingsvrijheid* laten. *Is deze vooronderstelling echter wel juist ?*

Normen die rechtstreeks ingrijpen op de fysische realiteit van een vervuiliingsprobleem *kunnen* iedere beslissingsvrijheid uitsluiten *maar doen dit niet noodzakelijk*. Zij kunnen de vervuiler ook een marge beslissingsvrijheid laten die omzeggens identiek is aan deze die b.v. belastingen hem laten. Indien b.v. een emissienorm wordt bepaald die stelt dat de maximale hoeveelheid geëmitteerde pollutant per uur een waarde x niet mag overschrijden, heeft de vervuiler de keuze: niets doen en misschien een sanctie betalen, investeren in zuiveringsinfrastructuur, investeren in een minder polluerende productieketen, overschakelen naar een ander product of naar een andere economische activiteit die niet wordt bezwaard door dergelijke lasten, de economische bedrijvigheid stopzetten, ... Het bestaan van een marge beslissingsvrijheid voor de vervuiler hangt vaak samen met het feit of de norm de vervuiler een doel oplegt, dat hij vrij is te bereiken naar eigen inzichten en vermogen (zogenaamde « doelvoorschriften »), dan wel een welbepaald middel (om het eveneens beleidsmatig bepaalde doel te bereiken) (zogenaamde « middelenvoorschriften »).

Het besluit is bijgevolg dat het kan maar is niet noodzakelijk zo is dat de normstelling die door de economische wetenschap wordt inbegrepen in de term *standard* de vervuiler geen marge beslissingsvrijheid laat.

Om deze reden zijn de standards uit de economische classificatie niet gelijk aan de primaire normen uit de juridische classificatie. Zo b.v. is iedere emissienorm niet noodzakelijk ook een standard inzake emissies. In de concordantietabel is deze onvolkomenheid in de overeenkomsten vertaald door haakjes.

Deel II. Een paar normstellinginstrumenten doorheen de reguleringsketen ⁷

C. Billiet

⁷ Dit hoofdstuk steunt in belangrijke mate op de sneuveltekst die in december 1997 en januari 1998 werd uitgewerkt: BILLIET, C., *Taak A2 Sneuveltekst*, 1997 – 1998, 10 p. .

A. Inleidend

1. Terminologie

9. Begripsomschrijvingen met relevantie voor een goed begrip van dit hoofdstuk zijn de volgende :

- *Emissienorm* : een norm die de toelaatbare emissie bepaalt.
Een *emissie* is elke inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water.

Een emissienorm vooronderstelt dat de verontreinigingsfactoren in het milieu worden gebracht *door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen*. Hij betreft dus zogenaamde *puntlozingen*.

Emissienormen kunnen *onder meer* worden uitgedrukt in hoeveelheden verontreinigingsfactoren per hoeveelheid aangewende grondstof, productiecapaciteit of gefabriceerd produkt of per eenheid geloosd gas of water. Zij kunnen ogenblikkelijk zijn of een verzachting in de tijd inbouwen. Een ogenblikkelijke norm is een norm, b.v. een maximumconcentratie, die ieder ogenblik moet geëerbiedigd zijn. Een verzachting in de tijd gebeurt in de vorm van gemiddelde waarden of van percentielswaarden. Een gemiddelde waarde en een percentielswaarde kunnen de norm uitmiddelen over een kortere of langere tijdsperiode.

Vlarem 2 1995, het huidige Vlarem 2, definieert het begrip emissiegrenswaarde of emissienorm als de concentratie van verontreinigende stoffen die niet mag worden overschreden in emissies afkomstig van inrichtingen gedurende een bepaalde periode^{8, 9}.

- *Immissienorm* : een norm die de toelaatbare immissie bepaalt.
Een *immissie* is de wijziging van de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in atmosfeer, bodem, of water rond één of meer bronnen van verontreiniging *ten gevolge van emissie uit deze bron of bronnen*.
Een immissienorm betreft dus enkel de door de betrokken bron of bronnen veroorzaakte *bijkomende* belasting van het milieu, niet de er reeds aanwezige verontreiniging (achtergrondverontreini-

⁸ Vlarem 2 1995, artikel 1.1.2., *sub* Definities algemeen.

⁹ LAVRYSEN, L., *Titel Milieuhygiënische normen*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet mlieubeleid*, Brugge, die Keure, 1995, 3 en 155 e.v. en 21 – 22 en 289 e.v. en LAVRYSEN, L. e.a., “Juridische instrumenten” in VERBRUGGEN, A. (ed.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven – Apeldoorn, Garant, 1994, (653) 655, zoals verfijnd, o.m. inzake ogenblikkelijke waarden, in BILLIET, C., *o.c.*, Deel II. Hoofdstuk II. .

ging). Deze brongebondenheid maakt het onderscheid tussen immissie en immissienorm enerzijds en milieukwaliteit en milieukwaliteitsnorm anderzijds.

Een immissienorm kan worden opgelegd in gevallen waarin verontreinigingsfactoren door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen in het milieu worden ingebracht en in gevallen waar dit niet zo is. Hij kan dus zowel *puntlozingen* als zogenaamde *diffuse lozingen* (b.v. roet en stof uit bergen steenkoolafval) normeren. Wegens hun geschiktheid t.a.v. verontreiniging door diffuse bronnen worden zij in de praktijk vaak benut in de geluidshinderbestrijding.

Immissienormen kunnen *onder meer* worden uitgedrukt in hoeveelheden verontreinigingsfactoren per hoeveelheid lucht, water of vaste stof of, in het geval van natte of droge depositie en stofneerslag, in hoeveelheid per oppervlakte-eenheid. Zij kunnen ook bepalen welke effecten op levende organismen niet mogen worden teweeggebracht. Zoals emissienormen kunnen immissienormen ogenblikkelijk zijn of onder vorm van gemiddelde waarden en percentielswaarden een verzachting in de tijd inbouwen.¹⁰

- *Meetmethode* : het geheel van een methode tot bemonstering, een methode tot analyse en een methode tot interpretatie¹¹.
- *Milieukwaliteitsnorm* : een norm die bepaalt aan welke kwaliteitseisen een onderdeel van het milieu (oppervlaktewater, bodem, lucht en stilte) moet voldoen¹².
- *Ontwerp- en constructienorm* : een norm die bepaalt aan welke technische voorwaarden moet worden voldaan bij het ontwerpen en bouwen van inrichtingen of onderdelen daarvan. Normen die ter bestrijding van luchtverontreiniging de hoogte van fabrieksschoorstenen bepalen, vormen een klassieke toepassing van dit type norm.¹³
- *Toezichthouder* : al wie toezicht uitoefent op de naleving van de wetgeving, ongeacht de hoedanigheid waarin dit gebeurt¹⁴.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ BILLIET, C., *o.c.*, Deel II. Hoofdstuk II.

¹² Zie de definitie in artikel 2.2.1. Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*B.S.*, 3 juni 1995).

¹³ LAVRYSEN, L., *Titel Milieuhygiënische normen*, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 1995, 155 e.v. en 289 e.v. en LAVRYSEN, L. e.a., "Juridische instrumenten" in VERBRUGGEN, A. (ed.), *Leren om te keren. Milieu- en natuur-rapport Vlaanderen*, Leuven – Apeldoorn, Garant, 1994, (653) 655.

¹⁴ BILLIET, C., *o.c.*, Deel III. en Deel IV.

2. Onderzoekshypothese

10. Voor de C.E.S.-ploeg leek het meest interessant :

- een beschrijving van een paar normstellingsinstrumenten *doorheen de reguleringsketen* ;
- met aandacht voor de organisatie van *de doorstroming van informatie*;
- *schematisch* en kort (maximum 10 pagina's).

Economische modellen ter evaluatie van het milieubeleidsinstrumentarium hanteren vaak de hypothese van de perfecte informatie. De idee is te onderzoeken in hoeverre deze premisse realistisch is. Hiaten en fouten in de doorstroming van informatie doorheen de reguleringsketen zijn oorzaken van ondoeltreffendheid en dus van een lage kosteffectiviteit van de beleidsvoering. Enkel de organisatie van de informatiestroom door de wetgeving komt in het onderzoek aan bod ; de informatiekanaalen die niet juridische geformaliseerd zijn, blijven buiten beschouwing De wetgeving kan de doorstroming van informatie doorheen de reguleringsketen in mindere tot meerdere mate organiseren of belemmeren..

11. Voorts leek het interessant een bepaalde probleemsituatie als uitgangspunt te nemen en de reguleringsketens uit te werken voor verschillende categorieën normen die ter zake een oplossing kunnen bieden.

De geselecteerde onderzoekshypothese is luchtverontreiniging door een bedrijf. Het bedrijf staat ingeplant in een gemengd industriepark of industriepark met bedrijven uit uiteenlopende bedrijfssectoren. Ter beperking van de luchtverontreiniging door het bedrijf hebben de beleidsvoerders de keuze tussen de volgende normen :

- een ontwerp- en constructienorm, meer bepaald een minimale schoorsteenhoogte ter verdunning van de gasemissies;
- een emissienorm uitgedrukt in een ogenblikkelijke of in een gemiddelde maximumconcentratie pollutant per m³ ;
- een immissienorm uitgedrukt in een ogenblikkelijke of in een gemiddelde maximumconcentratie pollutant per m³.

We nemen aan dat zowel inzake de emissienorm als inzake de immissienorm het gehanteerde gemiddelde de gemiddelde waarde is per bedrijfsuur van de emissie of immissie over één kalenderweek.¹⁵

De normen zouden worden ingevoerd op reglementaire basis en los van ieder vergunningsstelsel.

¹⁵ De invulling van de gemiddelde waarde als de gemiddelde waarde per bedrijfsuur van de emissies of immissies over één kalenderweek is ontleend aan de praktijk – zie artikel 4.4.2.2. § 2 B. VI. R. 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (B.S., 31 juli 1995), bij herhaling gewijzigd (voortaan verkort geciteerd als “Vlarem 2 1995”).

3. Methodologische problemen, opties en verantwoording

12. Bij het uitwerken van de reguleringsketens voor de geselecteerde onderzoekshypothese bleken de volgende methodologische moeilijkheden:

- Het uitschrijven van reguleringsketens op grond van de *geldende wetgeving*, is gebonden aan wetgevingspakketten (de wetgeving vervat in één wet of decreet en zijn uitvoeringsbesluiten). De verschillen tussen de wetgevingspakketten onderling en hun tekortkomingen t.o.v. wat idealiter zou moeten bestaan, beperken de relevantie van de reguleringsketens die er in vervat liggen.
Het uitschrijven van een *abstracte* reguleringsketen, geformuleerd op grond van alle bestaande wetgevingspakketten zoals aangevuld en gestroomlijnd op grond van conceptontwikkeling inzake het instrumentarium, is in de huidige stand van het onderzoek niet mogelijk.
De sneuveltekst schippert bijgevolg tussen geldende wetgeving en een maat abstractie. Dit compromis leek (voorlopig) het meest verrijkende voor de met het C.E.S-team uit te werken vingeroefening.
- Bepaalde facetten van de reguleringsketens ondergaan een invloed van wetgeving die niet behoort tot het milieurecht maar tot andere rechtsgebieden. Zo b.v. beheerst in de fase van de normhandhaving een artikel uit het gemene strafprocesrecht (artikel 29 Wetboek Strafvordering) de informatiedoorstroming van de toezichtsambtenaren naar de penale normsanctionering. Ook zijn er facetten van de reguleringsketens die een invloed ondergaan van regelgeving die behoort tot het milieurecht maar die niet is bedoeld om die impact te realiseren. Zo b.v. de doorstroming van informatie naar de bestuurlijke normsanctionering op grond van milieujaarverslagen.
Er is dienvolgens een probleem van selectie van gegevens voor de reguleringsketens. Tot waar gaat het blikveld en vanaf waar stopt het ?
Gekozen werd voor een functioneel keuzecriterium: wat daadwerkelijk de reguleringsketen doet werken of, bijkomend, kan doen werken, krijgt een plaats.
- Bij het uitwerken van de reguleringsketens blijken gegevens die eigen zijn aan *de rechtscontext* en gegevens die eigen zijn aan *het type norm*.
De gegevens ingevolge de *rechtscontext* kunnen *algemeen relevant of normspecifiek* zijn. *Algemeen relevant* is b.v. de regel dat algemene rechtsnormen slechts na bekendmaking uitvoerbaar en verbindend zijn t.o.v. de rechtsonderhorigen. *Normspecifiek* is b.v. de bevoegdheidsverdeling tussen Staat en Gewesten, die b.v. naar geldend recht de bevoegdheid tot het vaststellen van produktnormen toewijst aan de federale wetgever.
Gegevens die eigen zijn aan *het type norm* zijn b.v. het feit dat de toepassing van een ontwerp- en constructie-norm een aflopend verloop kent in de tijd en het feit dat de toepassing van een emissienorm in de tijd een voortdurende inspanning vergt.

Het is o.i. belangrijk het onderscheid tussen deze soorten gegevens te maken omdat zij minder tot meer « harde » schakels maken in de reguleringsketens. Gegevens die eigen zijn aan de norm zijn onveranderlijk. Gegevens die zijn ingebed in de rechtscontext zijn veranderlijk. Wel is het zo dat hun veranderlijkheid *vaak beperkt is, zo niet louter theoretisch*. De reden hiertoe ligt in het feit dat het vreemde rechtsgebied in kwestie in regel een eigen systeemlogica heeft en dat het vaak of moeilijk of niet wenselijk is om hierin uitzonderingen in te bouwen voor een erg specifiek probleem.

B. Beschrijving van de reguleringsketens

1. Fase 1 : Normstelling

1.1. Fase 1.1. : Informatie

a. Identificatie van de informatievrage

13. Hoe komt de bevoegde wetgever te weten dat hij een bepaalde vorm van luchtverontreiniging moet reguleren en terugdringen tot een niveau N en hiertoe bepaalde ontwerp- en constructienormen, of emissienormen of immissienormen moet uitvaardigen?

b. Organisatie van de informatie in de wetgeving

14. De beslissing tot een bepaald wetgevend werk is in hoofdorde *een beleidsbeslissing*.

Wetgeving die de wetgever kan informeren over zijn taak bestaat soms op Europees niveau (richtlijnen). Te vermelden zijn ook de milieubeleidsplannen en milieujaarprogramma's op grond van de Titel Besluitvorming en inspraak van het Decreet 5 april 1995 Algemene bepalingen milieubeleid. De milieuplannen en milieujaarprogramma's kunnen o.m. een lijstje wetgevingsprioriteiten bevatten.

1.2. Fase 1.2. : Realisatie

15. Rechtscontext

Normspecifieke gegevens

Er zijn geen bevoegdheidsproblemen. De gewesten zijn (thans) onbeperkt bevoegd om inzake luchtverontreiniging ontwerp- en constructienormen, emissie- en immissienormen uit te vaardigen (artikel 6 § 1 II. Bijz. Wet 1980 zoals gewijzigd).

16. Normeigen

Ontwerp- en constructienormen, emissienormen en immissienormen zijn zodanig technisch dat zij wetgevingstechnisch thuishoren in uitvoeringsbesluiten : regeringsbesluiten en ministeriële besluiten, en hun eventuele bijlagen.

Dit betekent dat het uitvaardigen van dergelijke normen een dubbele tussenkomst van de wetgever vergt: een tussenkomst op decreetsniveau (Vlaamse Raad) en een tussenkomst op het niveau van het uitvoeringsbesluit (regeringsbesluit en/of ministerieel besluit) (Vlaamse Regering en/of minister bevoegd voor leefmilieu). Inzake industriële luchtverontreiniging is in de huidige wetgeving de normstelling op het niveau van het uitvoeringsbesluit gebeurd in een regeringsbesluit (Vlaamse Regering 1995).

2. Fase 2. : Normtoepassing

2.1. Fase 2.1. : Informatie

a. Identificatie van de informatievrage

17. Hoe komt de exploitant van een bedrijf te weten dat een bepaalde ontwerp- en constructienorm of emissienorm of immissienorm van toepassing is op de luchtverontreiniging veroorzaakt door zijn bedrijf?

En hoe komt hij te weten wat hij moet doen om de norm die van toepassing is concreet te kunnen toepassen (kennis van de juiste technologie)?

b. Organisatie van de informatie in de wetgeving

18. Rechtscontext

Algemeen

Om uitvoerbaar en verbindend te zijn ten opzichte van de rechtsonderhorigen moeten algemene rechtsnormen worden bekendgemaakt (artikel 190 Grondwet). Inzake o.m. decreten en reglementaire besluiten gebeurt bekendmaking door publicatie in het Belgisch Staatsblad. Zie voorts ook het adagium *Nemo censere ignorare legem* (of *Iedereen wordt geacht de wet te kennen*).

19. Normeigen gegevens

Emissie- en immissienormen zijn vatbaar voor een volledige bepaling met algemene gelding in uitvoeringsbesluiten. De exploitant van het bedrijf kan ze kennen door het besluit te lezen waarin zij zijn uitgevaardigd.

Ontwerp- en constructienormen houdende minimum-schoorsteenhoogtes zijn niet vatbaar voor een volledige bepaling met algemene gelding in een uitvoeringsbesluit. De wetgever kan enkel bepalen welk berekeningsmodel moet worden gebruikt om in elk individueel geval de gewenste hoogte te berekenen en verplichten tot de toepassing van dit model of van een vergelijkbaar schema. Zo b.v. bepaalt artikel 4.4.2.3. § 1 Vlare 2 1995 : « Wanneer de emissies van verontreinigende stoffen meer bedragen dan (...), dient de minimumhoogte van de schoorsteen of het geleid kanaal bepaald overeenkomstig het schoorsteenhoogte- en verspreidingsberekeningssysteem weergegeven in bijlage (...) bij dit besluit of volgens een andere gelijkwaardige code van goede praktijk aanvaard door de Afdeling Milieuvvergunningen. ». De exploitant die het uitvoeringsbesluit leest, weet welk recept hij moet toepassen maar niet welke precieze hoogte zijn schoorsteen moet hebben. Niets waarborgt dat hij geen berekeningsfout zou maken. De kenbaarheid van dit type normen is in dit opzicht zwakker dan de kenbaarheid van emissie- en immissienormen.

2.2. Fase 2.2. : Realisatie

20. Normeigen gegevens

De toepassing van ontwerp- en constructienormen enerzijds en emissie- en immissienormen anderzijds kent een ander tijdsverloop.

De naleving van de eerstgenoemde normen is *aflopend*. Zij gebeurt op *een welbepaald moment in de tijd*; eens de vereiste bouwwerken voorbij zijn, is de norm toegepast. Al is het niet uitgesloten dat naderhand de schoorsteenhoogte wordt verlaagd, is het in regel zo dat de schoorsteen zolang dezelfde wetgeving geldt, blijft staan zoals gezet.

De naleving van emissie- en immissienormen is *een continuum, een inspanning die ononderbroken in de tijd is vol te houden zolang de norm geldt*.

3. Fase 3. : Normhandhaving

3.1. Deelfase 3.1. : Toezicht

21. Het toezichtsgebeuren is een complex iets. Toezicht kan gebeuren door verschillende categorieën toezichthouders:

- elke burger (zelfcontrole en derden) (zelfcontrole heeft enorm aan belang toegenomen ingevolge de invoering van de wetgeving inzake bedrijfsinterne milieuzorg en de verplichtingen tot jaarverslaggeving¹⁶);
- erkende deskundigen ;
- bijzondere toezichthouders ter plekke zoals b.v. de burgemeester en gemeentelijke ambtenaren; deze toezichthouders hebben in regel ook andere taken te vervullen en zijn in die zin geen toezichtsspecialisten;
- gespecialiseerde bijzondere toezichthouders zoals b.v. de ambtenaren van de Administratie Milieu-Inspectie, die uitsluitend toezichtstaken vervullen.

In analogie met de begrippen die de organisatie van de gezondheidszorg typeren, kan gewag worden gemaakt van, resp., nullijnstoezicht, eerstelijnstoezicht, tweedelijnstoezicht en derdelijnstoezicht.¹⁷

22. Het informatieprobleem en de realisatie van het toezicht verschillen per categorie toezichthouders.

3.1.1. Fase 3.1.1. : Informatie

a. Identificatie van de informatievrage

23. Wat is de informatie waarover de toezichthouders moeten beschikken ?

Zij moeten weten aan welke norm de luchtverontreiniging veroorzaakt door het bedrijf is onderworpen. Bovendien en in het bijzonder moeten zij kunnen te weten komen of het bedrijf de norm die van toepassing is – ontwerp- en constructienorm, dan wel emissienorm, dan wel immissienorm - naleeft.

¹⁶ Titel II. Bedrijfsinterne milieuzorg van het Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S., 3 juni 1995) zoals aangevuld bij decreet 18 april 1995 (B.S., 4 juli 1995), uitgevoerd door Vlarem 2 1995. De verplichting tot jaarverslagen bestond reeds een paar jaren voordien, in een meer beperkte vorm.

¹⁷ De beschrijving van het toezichtsgebeuren en de ontleding van het toezicht in een nullijnstoezicht, eerstelijnstoezicht, tweedelijnstoezicht en derdelijnstoezicht, is ontleend aan: BILLIET, C., *o.c.*, Deel III. en Deel IV.

b. Organisatie van de informatie door de wetgeving

24. Voor wat betreft de kennis van de normstelling die van toepassing is, verwijzen wij naar de organisatie van de informatie door de wetgeving in het stadium van de normtoepassing.

Volledigheidshalve kan worden vermeld dat de wetgeving van de toezichthouders andere dan gewone burgers geregeld een *deskundigheid* vergt die kan bijdragen tot de kennis van de wetgeving die van toepassing is. De wetgeving organiseert de deskundigheid aan de hand van b.v. een erkenningstelsel of een opleidingsverplichting.

25. Een eis tot deskundigheid kan natuurlijk ook een hulp zijn voor het vaststellen van inbreuken op de wetgeving. De *meest belangrijke instrumenten* voor de vaststelling van inbreuken zijn evenwel de *toezichtsrechten*. Vermits de toezichtsrechten steeds uitzondering maken op subjectieve rechten zoals m.n. het eigendomsrecht, is het uitgesloten dat zij aan eenieder worden toegekend. Zij worden enkel toegekend aan welbepaalde ambtenaren of overheidsorganen (tweedelijnstoezicht en derdelijnstoezicht). Een voorbeeld van toezichtsrecht is het toegangsrecht, dat het mogelijk maakt om zich binnen bepaalde perken, zoals de eerbiediging van het grondwettelijk recht op onschendbaarheid van de woning, dag en nacht onaangekondigd toegang te verschaffen tot plaatsen die normaliter niet voor het publiek toegankelijk zijn.

Instrumenten die een bijkomende rol spelen in de informatie van toezichthouders omtrent de naleving van de wetgeving *zijn de toezichtsplichten en bepaalde kennisgevingsverplichtingen*.

Toezichtsplichten verplichten de rechtssubjecten ertoe informatie inzake de wijze waarop zij normen naleven in te zamelen, te bewaren en ter beschikking te stellen van toezichthoudende ambtenaren (tweedelijnstoezicht en derdelijnstoezicht). Ook sommige kennisgevingsverplichtingen zijn er op gericht de toezichthouders op het niveau van het tweedelijns- en het derdelijnstoezicht te informeren over de naleving van de wetgeving.¹⁸

3.1.2. Fase 3.1.2. : Realisatie

¹⁸ Begripsbepaling toezichtsrechten, toezichtsplichten en kennisgevingsverplichtingen: BILLIET, C., *o.c.* .

26. Rechtscontext

Algemeen

De vereisten van de bewijsvoering bepalen mede de wijze waarop de toezichthouders kunnen en moeten nagaan of de normstelling die van toepassing is, wordt nageleefd of niet.

Overeenkomstig het strafprocesrecht kan het bewijs van een eventuele rechtsinbreuk met *alle middelen* gebeuren, ook inzake de inbreuken die via monsterneming kunnen worden vastgesteld en waarvoor de wetgever een bijzondere bemonsteringsprocedure heeft bepaald¹⁹. Voor wat betreft de uitoefening van toezicht en meer bepaald de vraag of een bedrijf de geldende normstelling naleeft, betekent dit o.m. dat bepaalde inbreuken relatief eenvoudig kunnen worden vastgesteld, m.n. gewoon op oog (foto) en neus. Zo kan in bepaalde gevallen de roetzwarte rookpluim die uit een fabrieksschoorsteen ontsnapt, signaleren dat de geldende emissienorm niet wordt nageleefd.

27. Normeigen gegevens

De uitoefening van toezicht over de naleving van een *ontwerp- en constructienorm* die een minimum-schoorsteenhoogte voorschrijft, is technisch relatief eenvoudig. Het volstaat de vereiste schoorsteenhoogte te berekenen en de schoorsteenhoogte na te gaan. Voorts hoeft het toezicht niet periodiek te gebeuren; een eenmalige toezichtsbeurt na oplevering van de bouw is normaal gesproken afdoende.

Toezicht op *emissie- en immissienormen* is minder eenvoudig.

De naleving van een *emissienorm* kan niet worden gecontroleerd zonder dat de emissie fysisch bereikbaar is. Er moet een meetmethode bestaan. De wetgeving moet de te hanteren meetmethode(s) identificeren. De parameter (concentratie) moet meetbaar zijn. In het geval van een emissienorm die ogenblikkelijk is, volstaat één meting. In het geval van een emissienorm die een uurgemiddelde is over alle uren van één week inbedrijfsstelling moeten metingen gedurende minstens een representatief aantal verschillende uren worden verricht.

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor een ogenblikkelijke *versus* een gemiddelde *immissienorm*, met als bijkomende complicatie dat een representatieve meting allicht metingen op verschillende plaatsen omheen de bron van luchtverontreiniging vergt.

Voorts moet het toezicht op *zowel de emissienorm als de immissienorm* periodiek gebeuren. De naleving van een emissie- en immissienorm is immers een voortdurende aangelegenheid.

3.2. Deelfase 3.2. : Normsanctionering

¹⁹ Zie vnl. BRONDERS, B., "Over de monsterneming in het milieurecht: demystificatie van een bijzondere wijze van bewijsvoering?", *Rechtskundig Weekblad*, 1990-91, (1321) 1323 – 1325 vnl., inzonderheid randnr. 8 en de daar geciteerde cassatierechtspraak. Zie ook *infra*, randnummer 38.

28. De drie sporen voor normsanctionering zijn het penale, het bestuurlijk en het private spoor. We beperken de analyse tot de twee meest belangrijke sporen: de penale normsanctionering en de bestuurlijke normsanctionering.

3.2.1. Fase 3.2.1. : Informatie

a. Identificatie van de informatievraag

29. Hoe komen de personen die instaan voor de penale normsanctionering of voor de bestuurlijke normsanctionering te weten dat er een overtreding is gebeurd?

b. Organisatie van de informatie in de wetgeving

30. De organisatie van de wijze waarop de bevoegde overheidsorganen te weten komen dat een overtreding is begaan, verschilt al naar gelang de penale of bestuurlijke normsanctionering.

(i) Penale normsanctionering

31. Rechtscontext

Algemeen

De verantwoordelijkheid voor de penale normsanctionering berust op twee acteurs : de procureur des konings en de strafrechter. De regel is dat de strafrechter tussenkomt *na* de procureur des konings en ingevolge doorverwijzing van de zaak door de procureur des konings. De informatievraag kent dus *in beginsel twee etappes*.²⁰ Het is duidelijk dat het bestaan van *twee* etappes een afzwakking inhoudt van de kansen op het oplopen van een sanctie.

32. Etappe 1 – De informatie van de procureur des konings.

Ten behoeve van de informatie van de procureur des konings is hét sleutelement een kennisgevingsverplichting uit het gemene strafprocedurerecht : « Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of

²⁰ Een uitzondering op dit beginsel bestaat, m.n. bij rechtstreekse dagvaarding door de burgerlijke partij voor de strafrechter.

ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of wanbedrijf is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen (artikel 29 lid 1 Wetboek Strafvordering). Sommige inbreuken op de milieuwetgeving zijn overtredingen. De meeste zijn echter wanbedrijven. Het is evenwel algemeen bekend dat artikel 29 Sv gebrekkig wordt nageleefd ...

De procureur des konings kan ook via andere kanalen worden geïnformeerd, b.v. door klachtneerlegging (de burger vnl.).

33. Etappe 2 - De informatie van de strafrechter.

De strafrechter wordt in regel geïnformeerd van de zaak ingevolge een vordering tot verwijzing van de procureur des konings (zie onmiddellijk *infra*).

Een aparte vermelding behoeft de klacht met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter omdat deze klachtmodaliteit bij ernstige aanduidingen van het bestaan van een inbreuk verplicht tot verwijzing naar het vonnisgerecht ; seponering en een minnelijke schikking op het niveau van de procureur des konings (zie onmiddellijk *infra*) zijn uitgesloten.

(ii) Bestuurlijke normsanctionering

34. Rechtscontext.

Algemeen.

Anders dan in het geval van de penale normsanctionering is het in het geval van de bestuurlijke normsanctionering vaak zo dat de personen die bevoegd zijn om bestuurlijke sancties op te leggen ook reeds toezichthouders zijn. Dit is m.n. in regel het geval voor twee op de drie categorieën bestuurlijke sancties : de situatieve sancties en de vermogenssancties²¹. Hierbij is het meestal wel zo dat er nog bijkomende toezichthouders zijn die niet tot het opleggen van de sanctie bevoegd zijn.

Hoe dan ook stelt het informatieprobleem zich in dit sanctioneringsspoor minder scherp dan in het penale sanctioneringsspoor.

Anders dan in het geval van de penale normsanctionering bestaat er geen algemene regeling ter organisatie van de doorstroming van informatie van (al) de toezichthouders naar de overheidsorganen

²¹ BILLIET, C., *o.c.*, Deel V. Hoofdstuk I. en Hoofdstuk II. .
Situatieve sancties en vermogenssancties: zie Hoofdstuk I. van dit verslag.

bevoegd tot sanctionering . Wel bestaan in bepaalde wetgevingspakketten beperkte regelingen. Dit is b.v. sedert kort het geval voor het Milieuvergunningsdecreet ²² .

3.2.2. Fase 3.2.2. : Realisatie

(i) Penale normsanctionering

Rechtscontext

Algemeen

35. Naar geldend recht wordt de penale normsanctionering gekenmerkt door een specificiteit op het vlak van de sanctie-adressaat. Een strafrechtelijke veroordeling kan enkel fysische personen treffen, geen rechtspersonen. In onze onderzoekshypothese kan zij dus niet het bedrijf treffen maar wel de zaakvoerder. De *toerekeningsproblematiek*, de problematiek van de toerekening van bedrijfsop treden aan verantwoordelijke fysische personen binnen het bedrijf, is thans anders dan een tiental jaren geleden, relatief goed uitgeklaard maar vormt desondanks een functionele beperking.

36. Etappe 1 – Sanctionering door de procureur des konings

Tenzij in het relatief zeldzame geval van burgerlijke partijstelling in handen van de onderzoeksrechter met ernstige aanduidingen van een misdrijf (zie hoger), is verwijzing naar het vonnisgerecht geenszins een automatisme. De beslissing de verwijzing te vorderen behoort toe aan de procureur des konings. Hij kan seponeren, een minnelijke schikking voorstellen of de verwijzing vorderen. Zijn oordeel is eigenmachtig *en gebeurt thans zonder mogelijkheid tot externe controle*.

Een beslissing te seponeren betekent dat de zaak niet voor de strafrechter komt en ook niet anderszins een sanctie krijgt. Een beslissing te seponeren kan zijn ingegeven door technische redenen (onvoldoende bewijs) maar ook door opportunitaire redenen (beoordeling van de inbreuk als relatief onbelangrijk).

Een minnelijk schikking kan worden aangezien als een milde boete, waarbij de mildheid ook ligt in het ontlopen van de morele last van een strafproces.

De beslissing de verwijzing te vorderen leidt de zaak in regel naar de strafrechter.

37. Etappe 2. Sanctionering door de strafrechter.

²² Artikel 30 § 2 lid 2 Milieuvergunningsdecreet 1985. De regeling is fragmentair omdat zij enkel voor-ziet in informatiedoorstroming naar de overheden bevoegd voor het nemen van situatieve sancties

In de gevallen waar is verwezen naar het vonnisgerecht, moet de strafrechter oordelen over :

- het materiële element van de inbreuk ;
- het morele element van de inbreuk ; dit betekent verwijtbare toerekenbaarheid van de inbreuk aan een of meer fysieke personen.

Voor wat betreft de straffen die mogelijk zijn, beperken wij ons hier tot de hoofdstraffen : gevangenisstraf en/of boete. Geen van beide straffen is normspecifiek. Anders dan sommige bestuurlijke sancties kunnen de penale sancties dus worden opgelegd *ongeacht het type norm dat is geschonden*.

38. Rechtscontext

Normspecifiek

Het bewijs van het materiële en het morele element wordt overheerst door het feit dat het strafrecht een uitzonderingsrecht is : tot bewijs van het tegendeel is de verdachte onschuldig.

Aldus zijn *emissie- en immissienormen* die uitgemiddeld zijn over een week gevoelig aan het fenomeen van een « blinde hoek », een marge waarin het door het spel van de representativiteit van de monsternemingen betwifelbaar is of de overtreding is begaan of niet en die in het voordeel van de verdachte speelt.²³

(ii) Bestuurlijke normsanctionering

39. Rechtscontext

Algemeen

De bevoegdheid een bestuurlijke sanctie op te leggen is in regel een discretionaire bevoegdheid en dit gegeven is o.i. eigenlijk onveranderlijk²⁴. Slechts uitzonderlijk is de sanctiebevoegdheid een gebonden bevoegdheid.

Het is bijgevolg juridisch gezien zo dat de tot sanctioneren bevoegde overheid na vaststelling van een inbreuk in regel kan maar niet moet een sanctie opleggen.

40. Rechtscontext

Normspecifiek

Op grond van de geldende bevoegdheidsverdeling is de decreetgever o.i. enkel bevoegd om ontwerpen en constructienormen, emissienormen en immissienormen te sanctioneren aan de hand van een bestuurlijke geldboete mits toepassing van de bijzondere procedure met voorafgaandelijk en eensluidend advies van de federale ministerraad (artikel 11 Bijz. Wet 1980 zoals gewijzigd 1993)²⁵. Deze bevoegd-

en niet naar de overheden bevoegd voor het schorsen of opheffen van vergunningen.

²³ Zie ook BILLIET, C., *o.c.*, Deel IV.

²⁴ *ib.*, Deel V. Hoofdstuk II. en III. .

²⁵ BILLIET, C., *o.c.*, Deel II. Hoofdstuk III.

heidssituatie is een handicap omwille van o.m. de onduidelijkheid inzake de precieze draagwijdte van de gestelde adviesverplichting en inzake haar uiteindelijke organisatie in de praktijk.

41. Normeigen gegevens

Ontwerp- en constructienormen, emissienormen en immissienormen die los van een vergunningsstelsel gelden (onderzoekshypothese), zijn uit hun aard vatbaar voor sanctionering door ofwel situatieve sancties ofwel vermogenssancties.

De situatieve sancties die gebruikelijk zijn, zijn het bevel tot stopzetting van activiteiten of tot sluiting en de verzegeling. De last van de concrete uitvoering van de sanctie ligt bij het bevel bij de exploitant, bij verzegeling bij de overheid.

Vermits de bevoegdheidsverdeling het invoeren van een bestuurlijke geldboete bemoeilijkt, is de enige vlot hanteerbare vermogenssanctie de bestuurlijke transactie.

3.3. Deelfase 3.3. : Dwanguitvoering van sancties

3.1.1. Fase 3.3.1. : Informatie

a. Identificatie van de informatievraag

42. Onderwerpt de gesanctioneerde persoon zich aan de straf ? Of ontvlucht hij ze ?

b. Organisatie van de informatie in de wetgeving

(i) Penale normsanctionering

43. Rechtscontext

Algemeen

De wetgeving voorziet in procedures voor de inning van geldboeten en voor de uitvoering van gevangenisstraffen. Door het bestaan van deze procedures is de voor uitvoering bevoegde overheid

automatisch ingelicht over het feit of de veroordeelde inderdaad de opgelegde straf, vrijheidsberoving en/of betaling van een boete, uitvoering geeft.²⁶

(ii) Bestuurlijke normsanctionering

44. Normeigen gegevens

Of de bevoegde overheid systematisch is ingelicht over de uitvoering van de sanctie hangt samen met de opgelegde sanctie.

Gaat het om verzegeling is de overheid op de hoogte omdat zij instaat voor uitvoering. Gaat het om een bestuurlijke geldboete of om een bestuurlijke transactie is zij op de hoogte omdat zij tussenkomt in de inning van de som geld.

In het geval van een bevel tot stopzetting van activiteiten of tot sluiting ontbreekt echter naar huidig recht de organisatie van een systematische informatiedoorstroming.

3.3.2.Fase 3.3.2.: Realisatie

(i) Penale normsanctionering

45. De wetgeving voorziet in middelen en procedures tot dwanguitvoering van de vrijheidsstraf en van de geldboete²⁷.

(ii) Bestuurlijke normsanctionering

46. Rechtscontext

Algemeen

Anders dan b.v. het Nederlandse bestuursrecht kent ons bestuursrecht geen bestuurlijke dwangsom.

Normeigen gegevens

²⁶ Zie o.m. VAN DEN WYNGAERT, Ch., *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, I., Antwerpen, Maklu, 1992, p. 413 e.v.

²⁷ *Ibid.* .

47. De vraag tot dwanguitvoering stelt zich niet bij verzegeling. Hier heeft de overheid de uitvoering van de sanctie immers in eigen handen. Zij is *enkel denkbaar in aansluiting op een bevel tot stopzetting of sluiting*.

48. In de huidige stand van de wetgeving bestaat enkel de mogelijkheid tot ambtshalve uitvoering van het bevel. *Ambtshalve uitvoering ligt voor alle drie die types normen wat moeilijk*. Op de keper beschouwd ligt ze echter minder moeilijk voor ontwerp en constructienormen in die zin dat een eenmalige ingreep op kosten en risico van de exploitant volstaat daar waar bij de andere twee types normen het best denkbaar lijkt dat een meer permanente inmenging in de bedrijfsprocesvoering nodig is. Van zodra een meer permanente inmenging in bedrijfsprocesvoering is vereist, is bestuurlijke dwanguitvoering geen realistische mogelijkheid meer tot dwanguitvoering.

De dwangsom zou vlot bruikbaar zijn voor zowel *ontwerp- en constructienormen als emissie- en immissienormen*.²⁸

III. UITLEIDEND : BEDENKINGEN EN VRAGEN

49. Tot slot de volgende bedenkingen en vragen:

1. De uitwerking van de reguleringsketens kan niet zonder verdere conceptontwikkeling inzake het normstellingsinstrumentarium, het sanctie-instrumentarium en het instrumentarium tot dwanguitvoering van sancties. Thans is vooral de kennis van het bestuurlijke sanctioneringsspoor zwak. Conceptontwikkeling in dit verband vooronderstelt ook een rechtspolitieke visie op de norm-sanctionering in zijn geheel.
2. Wat onverwacht, blijkt dat er ook aandacht moet gaan naar het informatie-instrumentarium.
3. Voor het uitschrijven van een schema zijn er praktische vragen. De verschillende schakels in de reguleringsketen zijn vaak niet of zwart of wit maar grijs. Hoe b.v. iets inschrijven dat minder *versus* meer combineerbaar is met de voorafgaande schakel in de keten, of minder of meer georganiseerd bestaat?
4. Behalve juridisch geformaliseerde informatiekkanalen bestaan ook informele informatiekkanalen. Hoe wordt zoiets gewogen? Moet het worden gewogen?

²⁸ Zie ook BILLIET, C., *o.c.*, Deel V.

Deel III. Eerste versie van een economisch conceptueel model

S. Rousseau en S. Proost

I Terminologie

- *Agent* : persoon die taken vervult in de werking van de reguleringsketen
- *Beslissingsvariabele* : de variabelen waarover een agent vrij kan beschikken en die in zijn eigen macht zijn.
- *Consumentensurplus* : het geldelijk equivalent van het verschil tussen wat een koper bereid is te betalen (of de vraagfunctie) en wat hij feitelijk uitgeeft overeenkomstig de marktprijs, en dit opgeteld over het geheel der kopers. Het begrip er per hypothese van uit (« surplus ») dat de koper bereid is meer of evenveel te betalen dan dat hij betaalt
- *Doelfunctie* : de functie die de doelstelling weergeeft die het gedrag van de agent bepaalt
- *Lump Sum belasting* : theoretisch begrip ; een belasting waarvan het globale welvaartseffect nul is omdat de belastingsopbrengst wordt teruggegeven aan eenieder.
- *Producentensurplus* : het geldelijk equivalent van het verschil tussen de (marginale) kosten van de producent (of de aanbodfunctie) en de feitelijke inkomsten overeenkomstig de marktprijs.
- *Risico-neutraal* : houding t.o.v. risico waarbij de agent het te nemen risico inschat overeenkomstig de wiskundig te verwachten waarde ervan. Het begrip is te begrijpen per contrast met het begrip risico-afkerig, waar de agent niet bereid is veel risico te lopen en daarom de situaties met risico mijdt.
- *Second Best wereld* : wereld waar geen *Lump Sum* - belastingen bestaan ; werkelijke wereld.

Deel IV. Besluiten en richtlijnen

C. Billiet, S. Rousseau en S. Proost

70. De meest belangrijke besluiten en richtlijnen voor de verdere juridische analyse van het milieubeleidsinstrumentarium zijn o.i. de volgende.

1. Voor zowel de juridische als de economische analyse van de verschillende milieubeleidsinstrumenten doorheen de reguleringsketen wordt gebruik gemaakt van *het schema van reguleringsketen met toevoeging van de kwestie van de informatiedoorstroming* (model uitgeschreven in randnr. 4).
2. De economische analyse beoogt een inschatting van de kosteffectiviteit van de verschillende instrumenten doorheen de reguleringsketen. We herinneren eraan dat een instrument dat kosteffectief is noodzakelijkerwijze ook doeltreffend is. Het is m.a.w. niet zo dat de kosteffectiviteit een criterium is dat uitsluitend oog heeft voor budgetten ; de meest fundamentele zorg is een zorg om resultaten.
3. Om de kosteffectiviteit van een instrument te kunnen inschatten, moet de econoom de verschillende variabelen en kosten kunnen identificeren, definiëren en kwantificeren.
4. De juridische analyse moet naar deze nood toewerken.
5. Dit veronderstelt *vooreerst* een abstracte benadering van de verschillende juridisch geformaliseerde instrumenten.

In de huidige stand van het onderzoek zijn deze instrumenten ingedeeld in een paar grote categorieën : het normstellingsinstrumentarium, het sanctie-instrumentarium en het sanctie-uitvoeringsinstrumentarium.

Apart te onderscheiden is het informatie-instrumentarium. Dit bestaat uit categorieën normen die doorheen de verschillende fasen van de reguleringsketen worden ingezet om de doorstroming van informatie te bewerkstelligen.

De abstracte benadering van het instrumentarium vergt conceptontwikkeling op grond van studie en analyse van de concrete verschijningsvormen van het instrumentarium in de wetgeving (zie taak A1) .

6. *Vervolgens* moet de juridische analyse informatie verschaffen over de combineerbaarheid van de verschillende schakels in de reguleringsketen. De juristen moeten m.n. zo praktisch en concreet mogelijk aangeven wanneer waar welke drempels tot een goede combineerbaarheid bestaan en hun werking aan de economen uitleggen.

Vanzelfsprekend gaat het enkel om drempels die hun oorsprong vinden in het recht.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen :

- drempels die hun oorsprong vinden in de rechtscontext en algemeen gelden ;
 - drempels die hun oorsprong vinden in de rechtscontext maar enkel voor een gegeven type norm gelden ;
 - drempels die hun oorsprong vinden in het wezen van het type norm zelf (zie conceptontwikkeling).
7. De economische methode staat toe die drempels, die eigenlijk evenzovele handicaps zijn voor kosteffectiviteit, te verwerken in een conceptueel model.

Op een gegeven ogenblik zal hierbij o.i. ook moeten worden nagegaan of er opties zijn in de verwerking – vertaling in onzekerheden, vertaling met gebruik van een multicriteria-analyse, ... - die minder tot meer aansluiten bij het inzicht dat juristen hebben omtrent de werking van het recht in de maatschappij.