

ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE HANDHAVING VAN DE MILIEUHYGIENEWETGEVING IN HET VLAAMSE GEWEST.

Kurt Deketelaere ¹

INLEIDING.

De handhaving van de milieuwetgeving is lange tijd de vergeten schakel geweest in het milieubeleid. Zowel bij bestuur als justitie werd om allerlei redenen geen hoge prioriteit gegeven aan een consistente handhaving van de wetgeving. Toch zijn er drie verschillende wegen om tegen het niet-naleven van milieuvoorschriften op te treden ²: via het administratief recht ³, het strafrecht ⁴ en het burgerlijk recht ⁵.

In deze bijdrage zal voornamelijk aandacht worden besteed aan de "administratiefrechtelijke handhaving van de milieuhygiëne-wetgeving". De leefmilieu-literatuur in ons land heeft tot nog toe enkel aandacht gegeven aan de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving ⁶. Dit zou de indruk kunnen wekken dat handhaving in deze materie primair en essentieel een kwestie van strafrecht is, terwijl het m.i. minstens evenzeer, of zelfs meer, een kwestie van administratief recht is. Beide hand-

- (1) Wetenschappelijk Medewerker Milieurecht K.U.Leuven.
- (2) Cf. definitie van handhaving gegeven door politierechter Paul Morrens in MORRENS, P., "Het leefmilieurecht als handhavingsmiddel", *Panopticon*, 1990, 342 : "handhaving is door controle en door toepassing (of dreiging ertoe) van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd".
- (3) Administratieve sancties en veiligheidsmaatregelen voorzien in de diverse sectorieële milieuwetten.
- (4) Gevangenisstraffen, geldboeten en rechtstreekse maatregelen voorzien in de diverse sectorieële milieuwetten.
- (5) Vorderingen tot schadevergoeding op grond van artikel 1382 B.W., artikel 544 B.W. en bepalingen van privaatrechtelijke aard in sommige milieuwetten die een objectieve aansprakelijkheid invoeren ; vorderingen in kort geding ten einde een handelen of een nalaten te bekomen van de overtreder van de milieuwetgeving of van de overheidsinstantie die een besluit heeft genomen of nagelaten dit te doen.
- (6) FAURE, M., *Preadvies Milieustrafrecht*, Maklu, Antwerpen, 1990, 161p.; FAURE, M., "Het probatie-uitstel in milieustrafzaken", *R.W.*, 1988-89, 303-305 ; noot onder Corr. Brugge 15 oktober 1986 ; HEYNDRICKX, A., "Milieubescherming en politie", *De Pol.*, 1981, 7, 15-19 ; MORRENS, P., "Het leefmilieurecht als handhavingsmiddel", *Ondernemen*, 1990, 17-21 ; MORRENS, P., "Het leefmilieurecht als handhavingsmiddel", *Panopticon*, 1990, 342-347 ; MORRENS, P., "Enkele actuele knelpunten in het leefmilieustrafrecht", *R.W.*, 1987-88, 1281-1285 ; MORRENS, P., "Het milieustrafrecht : de reactie van de praktijk op een falende wetgeving", *Vl. Jurist*, 1988, 22-26 ; VÆL, G., "De gemeentepolitie en het leefmilieu", *De Pol.*, 1988, 2, 55-64 ; X., *La répression des infractions en matière d'environnement... en Région wallonne*, E. Story-Scientia, Brussel, 1987, 286.

havingsmechanismen kenmerken zich echter momenteel door een gebrek aan efficiëntie, waardoor de huidige handhaving in globaal ondermaats is, en het moeilijk te beoordelen is welk mechanisme, of welke combinatie van beide, het best kan bijdragen tot de meest efficiënte handhaving van de milieuhygiëne-wetgeving.

Rekening houdend met het feit dat de strafrechtelijke handhaving reeds grondig is geanalyseerd, wordt hier vooreerst een beeld gegeven van de problemen die zich momenteel voordoen op het vlak van het administratief handavingsapparaat en de administratieve handavingsmiddelen in het Vlaamse Gewest. Vervolgens wordt ingegaan op de verhouding tussen de administratiefrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving van de milieuhygiëne-wetgeving. Tenslotte worden een aantal voorstellen geformuleerd om de administratiefrechtelijke handhaving van de milieuhygiëne-wetgeving in het Vlaamse Gewest te verbeteren.

I. ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE HANDHAVING VAN DE MILIEUHYGIËNE-WETGEVING IN HET VLAAMSE GEWEST.

INLEIDING.

Het huidig administratiefrechtelijke handavingsmechanisme wordt geconfronteerd met moeilijkheden op twee niveaus : enerzijds op het niveau van het administratieve handavingsapparaat (zijnde de organisatie en de werking van de toezichhoudende diensten), anderzijds op het niveau van de administratieve handavingsmiddelen (zijnde de middelen waarover de toezichhoudende diensten beschikken om de toepasselijke wetgeving te doen naleven).

A. ADMINISTRATIEF HANDHAVINGSAPPARAAT.

1. Huidige situatie.

Inleiding.

De voornaamste overheidsinstellingen die, naast andere taken, belast zijn met het toezicht op de naleving van de milieuhygiëne-wetgeving in het Vlaamse Gewest, zijn momenteel nog altijd het Bestuur voor Leefmilieu van de Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (exploitatievergunningen) ⁷, de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (lozingsvergunningen) ⁸ en de Openbare Afvalstoffenmaatschappij

(7) Hierna verder aangeduid als AROL.

(8) Hierna verder aangeduid als VMZ ; Decreet van 13 juli 1988 tot oprichting van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering, B.S., 11 augustus 1988 ; B.Vl.Ex. van 21

voor het Vlaamse Gewest (afvalstoffenvergunningen) ⁹. De werking van de toezichhoudende diensten van deze instellingen is, ten gevolge van redenen die de functionering van de gehele instelling raken, niet optimaal. Zowel de AROL, de VMZ als de OVAM kampen al jaren met de volgende problemen : het voorziene personeelskader is minimaal ¹⁰, de bezetting van dat personeelskader is ondermaats ¹¹, er is een aanzienlijk personeelsverloop ¹², er is een grote werkachterstand ¹³, en de werkomstandigheden zijn weinig aantrekkelijk ¹⁴. Het spreekt voor zich dat deze

september 1988 tot vaststelling van de personeelsformatie van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering, B.S., 24 september 1988, err. B.S. 9 november 1988.

- (9) Hierna verder aangeduid als OVAM ; Decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, B.S., 25 juli 1981, err. B.S., 31 maart 1982 ; K.B. van 30 juli 1981 tot vaststelling van de personeelsformatie van de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest, B.S., 20 augustus 1981 ; gewijzigd door B.Vl.Ex. van 30 juli 1985, B.S., 26 september 1985.
- (10) Het personeelskader (het aantal voorziene statutaire betrekkingen) van het Bestuur voor Leefmilieu is minimaal : de oorzaak hiervan is dat bij de oorspronkelijke vaststelling van het personeelskader, men is uitgegaan van het handvol, vanuit de nationale ministeries ter beschikking gestelde personeelsleden, en niet vanuit het toegewezen bevoegdheidspakket ; B.Vl.Ex. van 28 januari 1987 houdende vaststelling van de personeelsformatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, B.S., 25 maart 1987 ; dit besluit wijzigde de personeelsformatie, vervat in het besluit van 30 mei 1984, "met het oog op een meer efficiënte werking van de administratie" ; op te merken valt dat sedert 1987 ook nog een aantal personeelsleden van het Gebouwenfonds voor de Rijksscholen en van het Wegenfonds naar het Bestuur werden overgeheveld ; voor een algemeen overzicht van de personeelssituatie van het Bestuur voor Leefmilieu, zie : BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, *Personeelsbestand Hoofdbestuur en Buitendiensten op 1 juli 1990*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1990.
- (11) Eind 1989 heeft Arthur Young een doorlichting van de OVAM gemaakt. Daaruit blijkt dat van de 13 hoogste functies binnen de OVAM er slechts 7 daadwerkelijk bemand zijn, hetgeen tot dubbelfuncties op het directieniveau leidt. De moeizame en trage aanwervingsprocedures nopen de OVAM tevens om relatief veel tijdelijke krachten in te schakelen. Uit de bijlagen van het rapport blijkt dat er gemiddeld 327 kalenderdagen verstrijken tussen het aanvragen van een wervingsmachtiging en de effectieve datum van inwerkingtreding. Wanneer we de doorlooptijden van aanwervingen per niveau bekijken, stellen we vast dat naarmate het niveau lager is, de doorlooptijden korter worden. Zo zijn er om iemand van niveau 1, 2 en 3 aan te werven gemiddeld respectievelijk 374, 343 en 204 dagen nodig.
- (12) In 1988 wijzigde op één jaar tijd het volledige personeelsbestand van de administratieve medewerkers van de dienst "Industrieel Milieubeheer" op het Hoofdbestuur van het Bestuur voor Leefmilieu ; zie : BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, *Jaarverslag 1990*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1990, 17 ; KELCHTERMANS, T., *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen*, bijlagen, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 8.
- (13) Dit is het verschil tussen het aantal voorgelegde en afgehandelde dossiers ; ondanks het feit dat de laatste jaren bij het Bestuur voor Leefmilieu bijna alle aandacht naar het afhandelen van voorgelegde dossiers is gegaan, neemt het verschil constant toe ; zie : KELCHTERMANS, T., o.c., 9-10.
- (14) Weinig financiële waardering, onvoldoende technische ondersteuning, geen voorzieningen voor arbeidsomstandigheden buiten de normale diensturen, ontoereikende kilometercontingenten (in 1989 was voor de toezichhoudende ambtenaren van het Bestuur voor Leefmilieu een kilometercontingent van 5.631 km per ambtenaar per jaar

factoren zich in alle diensten van deze instellingen laten gevoelen, ook in de toezichthoudende diensten. Het gevolg hiervan is dat de situatie van de toezichthoudende ambtenaren in feite onhoudbaar is geworden : het aantal toezichthoudende ambtenaren is omgekeerd evenredig met het aantal te controleren vergunningen ; toezichthoudende ambtenaren kunnen zich niet voltijds met toezicht bezig houden, daar ze veelal ingeschakeld worden om de achterstand op de dienst Vergunningen te verminderen ; de kansen op de mogelijkheden tot bijscholing zijn miniem met als gevolg dat ze in de bedrijven geconfronteerd worden met veel beter opgeleide en continu bijgeschoolde ingenieurs ; de werkomstandigheden zijn echter de meest frustrerende factor : het gevaar van politieke druk en omkoping ; het gebrek aan materiële uitrusting (terreinwagens, informatica-uitrusting, communicatie-apparatuur,...); het gebrek aan een degelijke bezoldiging (mensen met een zelfde opleiding en ervaring kunnen in de privé-sector aanzienlijk meer verdienen).

Documenten waar deze problematiek wordt behandeld, zijn eerder zeldzaam en fragmentarisch. Toch werd een poging gedaan om voor de drie belangrijkste toezichthoudende diensten enige documenten (het ene al officiëler en betrouwbaarder dan het andere) op te vissen.

1. Bestuur voor Leefmilieu (AROL).

Inzake milieucontrole heeft het Bestuur voor Leefmilieu de volgende taken ¹⁵ : preventieve en repressieve controle inzake de naleving van de milieuhygiëne-wetgeving ; het onderzoek van maatregelen tot het voorkomen van hinder en schade aan omwonenden of voor het leefmilieu door de exploitatie van hinderlijke inrichtingen ; het onderzoeken en oplossen van milieuklachten ; het onderzoeken van ongevallen met effecten op het leefmilieu ; de erkenning en de controle van laboratoria, erkend voor milieuonderzoek (geluid, lucht, water en bodem); het uitvoeren van sanerings- en controlecampagnes (milieusanering); het onderzoeken en het opvolgen van omgevingsrapporten van hinderlijke bedrijven.

In het kader van de taakverdeling binnen het Bestuur voor Leefmilieu is het zo dat toezicht op de naleving van de milieuhygiënereglementering en milieucontrole (het vaststellen van overtredingen en het nemen van dwangmaatregelen) voornamelijk een opdracht is van de technische ambtenaren van de verschillende buitendiensten ¹⁶.

voorzien ; dit is iets meer dan 108 km per ambtenaar per week !!); weinig bevorderingsmogelijkheden.

(15) BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, o.c., 8.

(16) BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, o.c., 12 en 96.

Het spreekt voor zich dat voor het tot uitvoering brengen van het milieubeleid, het uitoefenen van milieu-inspecties of -controles een van de belangrijkste opdrachten is. Wat baat het over een milieuwetgeving te beschikken en deze bestendig te verbeteren indien de voorschriften van deze wetten en reglementen niet of onvoldoende gecontroleerd worden? Deze vanzelfsprekendheid lijkt bij de lectuur van het jaarverslag 1989 van het Bestuur voor Leefmilieu toch niet zo evident te zijn. In het verslag wordt grif toegegeven dat onvoldoende tijd en mankracht voor inspecties beschikbaar zijn. Als voornaamste oorzaken worden opgegeven: de onderbezetting van het ontoereikend personeelskader en de overbelasting met dringende "dossiers" ¹⁷.

Nochtans wordt er de laatste jaren volgens het Bestuur meer en meer aandacht aan de inspectie besteed. Diverse redenen liggen hieraan ten grondslag.

In de eerste plaats ¹⁸ is er een lichte stijging van het voor inspecties beschikbare personeelsbestand. Daar het Bestuur niet over de luxe beschikt gespecialiseerde technische ambtenaren in dienst te hebben die uitsluitend inspecties uitvoeren, is het de taak - naast de andere opdrachten - van elke technische ambtenaar van de buitendiensten om, in de mate van het mogelijke, controletaken uit te voeren.

Het aantal technische ambtenaren in de buitendiensten evolueerde de laatste jaren als volgt: 28 in 1987, 29 in 1988 en 37 in 1989. Die toename in 1989 is te danken aan het feit dat de toenmalige Gemeenschapsminister, J. Lenssens, bij het opmaken van de nieuwe personeelsformatie in 1987, kon bekomen dat voor de buitendiensten het personeelskader met tien betrekkingen van adjunct-inspecteur (niveau 2), bevoegd voor de milieucontrole, uitgebreid werd ¹⁹. In uitvoering van deze beslissing werd pas in het najaar van 1988 een wervingsexamen van adjunct-inspecteur door het Vast Wervingssecretariaat ingericht. Tijdens de eerste helft van 1989 (meer dan twee jaar na de beslissing van de Vlaamse Executieve) zijn dan uiteindelijk 9 adjunct-inspecteurs in dienst getreden ²⁰. In werkelijkheid werden deze adjunct-inspecteurs, na hun stageperiode, voornamelijk ingezet om de achterstand inzake vergunningsdossiers te helpen verminderen ²¹.

In de praktijk gebeuren inspecties op de eerste plaats tijdens het uitoefenen van andere opdrachten, zoals het onderzoek van vergunningaanvragen in bedrijven. Het is evident dat hierbij de inspectie op de tweede plaats komt en dergelijke inspecties worden dan ook niet geïn-

(17) BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, o.c., 96.

(18) *Ibid.*

(19) KELCHTERMANS, T., o.c., 5.

(20) *Ibid.*

(21) BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, o.c., 96.

ventariseerd in het activiteitenverslag ²². Het onderzoek van milieuklachten geeft daarentegen wel aanleiding tot een inspectie zij het dan specifiek over die materie(s) waarop de klachten betrekking hebben: geluidshinder, luchtverontreiniging, enz. ²³. Hierbij valt op dat de burger de laatste jaren zich meer en meer bewust is van zijn "milieurechten" en meer en meer beroep doet op de inspectie, wat het stijgend aantal klachten ingediend bij de buitendiensten verklaart ²⁴. De stijgende maatschappelijke belangstelling voor milieuverstoringen en -overtredingen, motiveert in feite het personeel om hieraan ook meer aandacht te besteden. Het aantal controles ²⁵ dat werd uitgevoerd zonder dat klachten daartoe aanleiding gaven, bedroeg 735 in 1989.

Het uitvoeren van milieu-inspecties is natuurlijk geen doel op zichzelf: het is een middel om het leefmilieu te verbeteren of om te zorgen dat de milieuhinder vermindert. De inspectie-ambtenaar past bij het uitoefenen van zijn inspectie-opdracht diverse middelen toe om de wetgeving, waarvoor hij/zij bevoegd is, te doen toepassen ²⁶: eventueel waarschuwingen geven, een termijn bepalen waarbinnen een overtreder zich dient in regel te stellen en de overtredingen mededelen aan de gerechtelijke macht nadat een proces-verbaal werd opgesteld. In extreme gevallen kan hij overgaan tot het verzegelen van installaties of tot het sluiten van een inrichting. Een ander probleem waarmee de huidige inspectie te kampen heeft, is het feit dat naast het Bestuur voor Leefmilieu (AROL) er ook nog de OVAM en de VMZ zijn, die bevoegd zijn voor bepaalde milieu-aspecten. De bevoegdheidsverdeling tussen deze diensten is niet steeds duidelijk afgelijnd, en in de praktijk zorgt dat voor problemen i.g.v. controle en toezicht.

2. Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering (VMZ).

Op grond van de artikelen 10 en 32 bis van de Wet Oppervlaktewateren ²⁷, ziet de dienst Inspectie van de VMZ toe op de naleving van de vergunningsvoorwaarden en oefent zij een algemene controle uit op de waterkwaliteit in het algemeen.

Enige maanden na het operationeel worden van de VMZ, schreef M. Mortelmans in *Trends* een artikel over de werking van de VMZ ²⁸. Daaruit de volgende passage over de inspectie:

(22) *Ibid.*

(23) *Ibid.*

(24) BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, o.c., 97.

(25) *Ibid.*

(26) *Ibid.*

(27) Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, B.S., 1 mei 1971.

(28) MORTELMANS, M., "Water te koop", *Trends*, 9 maart 1989, 12-15.

"In de nieuwe organisatie werken 443 mensen. Daaronder bevinden zich precies geteld 13 inspecteurs voor controle bij duizenden bedrijven. Elke inspecteur staat in voor een enorm gebied. Hij moet zorgen voor vergunningen, klachten uitzoeken, ... Administratief personeel en hulpploegen voor het ophalen van monsters worden maar met mondjesmaat toebedeeld. Controles en analyses kunnen amper worden opgevolgd. Het aanpassen van vergunningen, wanneer nieuwe reglementeringen in werking treden, kan zelden. Wanneer bedrijven vragen om te komen praten, kan daar moeilijk worden op ingegaan, door tijdsgebrek. De onregelmatige controles brengen concurrentievervalsing met zich mee. Sommige bedrijven worden tot zware investeringen gedwongen. Andere kunnen rustig voortboeren. Het huidige inspectoraat is niet tegen zijn taak opgewassen. Mocht men anders verwachten? VMZ werd snel, volgens insiders, een voorbeeld, in de beste Belgische traditie, van politieke infiltratie en inefficiëntie. (...) De maatschappijen (Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering en Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening) worstelen met een enorm kader dat niets te maken heeft met de beoordeling van de dossiers. Ondertussen hebben de "zuiveringsambtenaren" alle voordeel bij het uitbreiden van hun personeel. Het geeft hen macht. Wie wil saneren, komt onmiddellijk voor een ruim personeelsbestand te staan en heeft het moeilijk om in te grijpen. Het werk van de inspecteurs wordt door die context niet bevorderd. Insiders klagen dat verschillende dossiers niet worden opgevolgd. Politieke lobbying eist ook hier zijn tol. Zuivering heeft dus weinig te maken met deskundigheid in dit land. De echte experts verlaten stelselmatig de openbare diensten voor de privé-sector waar hun know-how steeds sterker gevraagd en gehonoreerd wordt. Kelchtermans beseft dat maar al te goed. Hij wil een tegengewicht door vormingsprogramma's. Gemeenschapsminister Kelchtermans aan Trends : het is opzienarend welke know-how in de bedrijven zelf aanwezig is. Onze ambtenaren vormen geen tegengewicht wanneer ze inspecteren en kunnen door een tekort aan kennis geen waarborgen afdwingen."

Uit het SOBEMAP-rapport kunnen ook een aantal interessante vaststellingen i.v.m. inspectie gehaald worden ²⁹:

* voor de controle van de verleende lozingsvergunningen (waarvoor het voorbereidend werk wordt gedaan door een inspecteur, bijgestaan door adjunct-inspecteurs) werd door het hoofdbestuur een programma opgelegd aan alle buitendiensten ³⁰; het hoofdbestuur verricht echter

(29) Eindrapport SOBEMAP - V.M.Z., Consultatieopdracht Werking van de Vlaamse Maatschappij voor Waterzuivering, mei 1989, 121-122.

(30) Controle op : prioritaire bedrijven rioolzoekers : samen met de meting van de bijdrage ; prioritaire bedrijven oppervlaktewaterzoekers : 4 schepmonsters per jaar ; niet-prioritair

geen effectieve opvolging van het opgelegde programma !;

* de gevolgde procedure bij overtreding ligt in de diverse buitendiensten verschillend ; in de buitendienst Oostende wordt na een eerste overtreding een P.V. van waarschuwing opgemaakt (dit heeft echter geen rechtskracht), in de buitendiensten Gent en Herentals wordt bij die eerste overtreding enkel de overtreding informeel gemeld, terwijl in de overige buitendiensten bij de eerste overtreding een P.V. van overtreding wordt opgemaakt en dus rechtsvervolging wordt ingesteld ;

* de gebruikte tolerantiegrenzen zijn in alle buitendiensten verschillend : in de buitendienst Oostende worden de tolerantiegrenzen van de erkende labo's gebruikt, de andere buitendiensten spreken van "belangrijke overtreding van de grenswaarden",...

3. Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest.

De directie Toezicht en Vergunningen van de OVAM heeft op grond van artikel 13 en 23 van het Afvalstoffendecreet een algemene opdracht van toezicht op de naleving van het decreet en het opsporen van de oorzaken van verontreiniging in dit verband.

In de ontwerptekst van het afvalstoffenplan 1991-1995 wordt een evaluatie gegeven van de handhaving van het afvalstoffenbeleid in het Vlaamse Gewest. Hierna wordt een overzicht gegeven van de voornaamste elementen ³¹:

* bij de oprichting van de OVAM werd in een dienst Toezicht voorzien ; de toezichthoudende ambtenaren van de OVAM hebben als hoofdtaken : controle op de vergunde inrichtingen, behandeling van klachten en opdrachten vanwege politie en justitie uitvoeren ;

* voor enkele jaren waren de toezichthoudende OVAM-ambtenaren inzake tijdsvolume vooral actief in de controle op de vergunde inrichtingen ; de niet-vergunde installaties werden nauwelijks gecontroleerd, vermits ze geen uitbatingsvoorwaarden hadden ; de laatste tijd is de aandacht verschoven naar (tijdrovende) opdrachten voor politie en justitie ; een systematische controle van de vergunde inrichtingen komt hierdoor - mede vanwege een slinkend personeelskader - in het gedrang ;

* administratiefrechtelijke sancties, zoals het intrekken van vergunningen en erkenningen, het sluiten van een inrichting, het stilleggen der werken, werden tot voor kort weinig toegepast ;

* het aantal verbaliserings (dikwijls begeleid met saneringsmaatregelen) is gestegen, doch de opvolging door de gerechtelijke instanties

re bedrijven rioolozers : samen met de meting van de bijdrage ; overige : 1 schepmonster per jaar.

(31) OVAM, *Ontwerp-afvalstoffenplan 1991-1995*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1990, 157-158.

was eerder beperkt ; in 1987 vermeldde de toenmalige Minister van Justitie als voornaamste redenen voor het veelvuldig seponeren van milieu pro justitia's : ongegronde klachten, techniciteit van de inbreuken en onvolledige onderzoeksverrichtingen door de administraties, die bevoegd zijn voor milieuzaken ;

* samenwerking en gecoördineerde acties met andere milieu-inspectiediensten kregen een belangrijke impuls door de milieuscannings in 1988 (het systematisch doorlichten op alle gebieden van de milieuwetgeving, inzonderheid, op het vlak van vergunningen, van een groep bedrijven); het is daarom bedroevend dat dit gezamenlijk optreden gestaakt werd door gebrek aan voldoende mensen en middelen in de diverse diensten (OVAM, AROL en VMZ);

* de samenwerking tussen de dienst toezicht van de OVAM en de parketten is wisselvallig ; er is geen echt overlegkader aanwezig zodat de onderlinge afstemming van arrondissement tot arrondissement kan verschillen ;

* sinds 1985 - toen de OVAM-inspectie door enkele parketten werd ingeschakeld tegen de harde milieucriminaliteit - is de aanpak enigszins geëvolueerd : men is overgestapt van zachte procedures (het overtuigen van overtreders zich wettelijk in orde te stellen) naar iets hardere procedures (bv. sneller opstellen van pro justitia's); hierdoor is de sensibiliseringscapaciteit van de toezichthoudende ambtenaar verminderd, terwijl het repressieve aspect (in functie van de parketten) in belang steeg ;

* de slagkracht van de milieu-inspectiedienst van de OVAM laat nog veel te wensen over en dit om verschillende redenen :

- onduidelijkheden inzake taakstelling (bestuurlijke versus gerechtelijke handhaving);

- onvoldoende samenwerking en onderlinge afstemming tussen de verschillende bestuurlijke milieu-inspecties ;

- gebrek aan bijscholingsmogelijkheden ;

- gebrek aan ondersteuning van de toezichthoudende ambtenaren te velde ;

- ontbreken van een uitgewerkte beleidsvisie inzake handhaving ;

- gebrek aan werkbare verwijderingsalternatieven, hetgeen de sensibiliseringscapaciteit van de toezichthoudende ambtenaar in belangrijke mate ondermijnt.

B. Ontwerpdecreet bestuurlijk beleid.

1. Algemeen.

Op 31 juli 1990 hechtte de Vlaamse Executieve haar principiële goedkeuring aan het Voorontwerp van Decreet Bestuurlijk Beleid. Na advies van de Raad van State diende de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt op 8 oktober 1990, in naam van

doen stopzetten of blokkeren, maar wel een positief injunctierecht kunnen hebben om de start van een onderzoek te bevelen.

Het Bestuur moet onmiddellijk adviezen en technische ondersteuning kunnen krijgen van de andere besturen en diensten ³⁸.

De hoofdinspectie-afdeling op het hoofdbestuur coördineert de werking van de buitendiensten, registreert de emissies, informeert de Gemeenschapsminister en volgt de grote milieuproblemen en saneringsprojecten ³⁹.

Gezien het toezicht hoofdzakelijk het toepassen van de milieuwetgeving of regelgeving betekent, waarbij veelvuldige contacten en samenwerking met het parket aangewezen is, dient elke buitendienst minstens over één jurist te beschikken die een "link" kan leggen van het technische naar het juridische en vice versa. Als technici worden burgerlijk ingenieurs van diverse specialiteiten en inspecteurs met een diploma van industrieel ingenieur of licentiaat in de wetenschappen voorzien, aangevuld met adjunct-inspecteurs (niveau 2) ⁴⁰.

B. ADMINISTRATIEVE HANDHAVINGSMIDDELEN.

1. Inleiding.

Een tweede niveau waar zich problemen stellen, is dat van de administratieve handhavingsmiddelen. Verschillende vragen kunnen hier geformuleerd worden: wat is het verschil tussen een administratieve sanctie, een veiligheidsmaatregel en een strafsanctie? welk voordeel bieden deze administratieve handhavingsmiddelen? welke administratieve handhavingsmiddelen zijn opgenomen in de verschillende milieuhygiëne-wetten? wat is de toepassingsfrequentie van deze handhavingsmiddelen? Op elk van deze vragen wordt hierna verder ingegaan.

2. administratieve sanctie - veiligheidsmaatregel - strafsanctie.

a. Definitie administratieve sanctie.

Een definitie geven van wat een administratieve sanctie is, is niet zo makkelijk daar geen enkele wet dit uitdrukkelijk bepaalt. De rechtsleer is dan ook sterk verdeeld over de inhoud ervan ⁴¹. Eenvoudigheidshalve

(38) *Ibid.*

(39) *Ibid.*

(40) *Ibid.*

(41) Voor een diepgaande studie, zie: BOES, M., *Administratieve sancties en artikel 6 EVRM in België, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het*

kunnen we verwijzen naar Mast die het volgende stelt ⁴²: "In de huidige stand van het positief recht is het ondoenbaar een materiële definitie te geven van de administratieve sanctie. Ze is de maatregel die door een administratieve overheid getroffen wordt om de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen. Resulteert de straf in een optreden van het bestuur dan heeft men te maken met een administratieve sanctie, ook al kan de berechting waartoe zulke sancties kunnen leiden bij de gewone rechter liggen".

b. sanctie - veiligheidsmaatregel.

Er moet een basisonderscheid gemaakt worden tussen een veiligheidsmaatregel en een sanctie, hetzij een administratieve sanctie, hetzij een strafsanctie ⁴³.

Het criterium moet gevonden worden in het foutief karakter van de handeling van de burger die men wil onderdrukken. Veiligheidsmaatregelen zijn ook vrijheidsbeperkende maatregelen, maar zij veronderstellen geen fout in hoofde van de personen tot wie zij gericht zijn en daarenboven hebben zij, alhoewel dat soms anders wordt aan gevoeld, niet tot doel te straffen. Als voorbeeld: de intrekking van een vergunning, afgeleverd in het kader van een bepaalde wetgeving door een administratieve overheid, is niet noodzakelijk een repressieve maatregel. De intrekking kan uitgevoerd worden naar aanleiding van een fout, in dat geval spreken we van een sanctie, maar ook omwille van de bescherming van het algemeen belang, in welk geval we spreken van een veiligheidsmaatregel ⁴⁴.

Bij een veiligheidsmaatregel is bepalend de vrijwaring van de openbare orde, rust en veiligheid. De bedreiging daarvan kan haar oorzaak vinden in een menselijk gedrag, eventueel zelfs een overtreding, of ook in een natuurlijke gebeurtenis: maar hoe dan ook is de maatregel gericht op het wegnemen of het beperken van de bedreiging, waarbij het onverschillig is of die maatregel aan bepaalde personen ook een nadeel toebrengt dat zij mogelijk als een sanctie ervaren ⁴⁵.

recht in België en Nederland, Tjeenk Willink, Zwolle, 1989; COOREMANS, H., "De administratieve sanctie. Naar een omlijning van het begrip", *R.W.*, 1964-65, 753-764; LIGOT, J., "De administratieve sanctie naar Belgisch recht", *T.B.P.*, 1973, 3-22; VERMEULEN, P., *Administratieve sancties in België, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, 26 november 1971.

(42) MAST, A., ALEN, A., DUJARDIN, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, E. Story-Scientia, Brussel, 1989, 13.

(43) ORBAN DE XIVRY, E., *Les sanctions administratives en droit de l'environnement en Région wallonne*, in *La répression des infractions en matière d'environnement... en Région wallonne*, E. Story-Scientia, Brussel, 1987, 8.

(44) *Ibid.*

(45) BOES, M., o.c., 5; VERMEULEN, P., o.c., 21.

c. administratieve sanctie - veiligheidsmaatregel.

Het onderscheid tussen een administratieve sanctie en een veiligheidsmaatregel is van belang omwille van de verschillende gevolgen ⁴⁶:

* een administratieve sanctie kan zonder zwaarigheid worden opgeheven of ingetrokken zo men de maat van de straf vol acht maar de veiligheidsmaatregel, die steunt op een gevaar dat uit de persoon zelf van de overtreder voorkomt, kan niet zo licht worden ingetrokken of opgeheven ⁴⁷;

* bovendien kan een veiligheidsmaatregel personen treffen die part noch deel hebben aan de ontstane bedreiging ⁴⁸;

* het Arbitragehof heeft in zijn arrest nr. 44 van 23 december 1987 geoordeeld dat in zoverre de verbeurdverklaring een loutere beveiligingsmaatregel is, de Gewesten bevoegd zijn om dergelijke maatregelen voor te schrijven, maar in zoverre zij het karakter hebben van een echte straf, kunnen zij enkel door de nationale wetgever worden voorgeschreven ⁴⁹;

* veiligheidsmaatregelen zullen in de meeste gevallen ook snel genomen moeten worden, en verdragen zich dan moeilijk met de toepassing van de rechten van de verdediging en zelfs met de hoorplicht ⁵⁰.

d. administratieve sanctie - strafsanctie

Het is ook aangewezen een onderscheid te maken tussen strafsancties, opgelegd door de strafrechtscollèges van de rechtelijke macht, en administratieve sancties, die worden opgelegd door administratieve overheden, zonder (voorafgaandelijke) tussenkomst van de rechterlijke macht.

De belangrijkste administratieve sancties die de wetgever voorzien heeft, zijn : intrekking of schorsing van de vergunning, wijziging van de vergunningsvoorwaarden, voorlopige sluiting van de onderneming, stillegging van de werken, verzegeling van de toestellen, ambtshalve verwijdering van afvalstoffen en ambtshalve sanering. De strafsancties nemen meestal de norm aan van een gevangenisstraf, een geldboete, verbeurd-

(46) BOES, M., o.c., 5.

(47) VERMEULEN, P., o.c., 22.

(48) Cf. artikel 58 van het Vlaams Afvalstoffendecreet : "de afval en de verpakking die geënd hebben om overtredingen te plegen, kunnen verbeurd verklaard worden, zelfs wanneer ze niet aan de overtreder toebehoren".

(49) Arbitragehof, arrest nr. 44 van 23 december 1987, B.S., 27 januari 1988, 1202.

(50) R.v.St., Vanbergen, nr. 19.281, 22 november 1978.

verklaring, verplichte verwijdering of tijdelijke en definitieve sluiting van de onderneming.

Het onderscheid administratieve sanctie/strafsanctie is belangrijk om wille van de gevolgen die eruit voortvloeien ⁵¹:

* administratieve sancties kunnen worden opgelegd aan rechtspersonen, wat bij strafsancties niet het geval is ;

* administratieve sancties kunnen worden opgelegd, onafhankelijk van elke strafsanctie ; dit wil zeggen dat een administratieve sanctie kan worden opgelegd niettegenstaande een vrijspraak, een buitenvervolginstelling op strafrechtelijk vlak en dat er dus ook een cumulatie van strafsancties en administratieve sancties kan zijn ;

* de administratieve sanctie wordt niet in het strafregister opgenomen (alhoewel ook niet alle straffen daarin worden vermeld) en de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering aangaande het eerherstel (artikel 619 tot 634) zijn er niet op toepasselijk ;

* over de vraag of artikel 73 G.W., dat aan de Koning de bevoegdheid geeft om de door de rechters uitgesproken straffen kwijt te schelden of te verminderen (het zgn. genaderecht), van toepassing is op administratieve sancties, is er nogal wat discussie ; Mast ziet niet in waarom de Koning die - tenzij de wetgever er anders over beslist - een administratieve sanctie kan intrekken, de beslissing welke een administratieve sanctie oplegt niet ongedaan zou kunnen maken ⁵²; daartegenover staat Orban de Xivry die meent dat artikel 73 niet van toepassing is daar de administratieve sanctie niet uitgesproken wordt door een rechter ⁵³;

* de rechtshandeling waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, kan in beginsel - d.i. tenzij de wetgever aan de hoven en rechtbanken bevoegdheid geeft om over de bezwaren van de betrokkenen uitspraak te doen - op grond van artikel 14 R.v.St.- Wet bestreden worden.

3. Snellere beteugeling van bronnen van milieuverstoring.

Het gebruik van administratieve handhavingsmiddelen heeft het voordeel dat heel wat sneller kan worden opgetreden tegen bronnen van milieuverstoring, dan via de gerechtelijke weg. Telkens de wet immers een overheid bevoegd maakt tot het nemen van bepaalde maatregelen, heeft deze de macht deze maatregelen direct van een rechtsonderhorige (bv. de vergunninghouder) af te dwingen, m.a.w. zonder tussenkomst

(51) MAST, A., ALEN, A. en DUJARDIN, J., *o.c.*, 14 ; ORBAN DE XIVRY, E., *l.c.*, 9.

(52) MAST, A., ALEN, A. en DUJARDIN, J., *o.c.*, 14 ; VERMEULEN, P., *o.c.*, 37.

(53) ORBAN DE XIVRY, E., *l.c.*, 9.

van de rechter. Voor een burger die kennis heeft van een milieuverstoring, is beroep op de toezichhoudende diensten dan ook de snelste en meest efficiënte weg. Doet hij dat niet, dan kan hij alleen een wijziging in de bestaande toestand bekomen na een gerechtelijke procedure en voor zover de rechter de eis inwilligt. Bovendien moet hij zelf, bij onwil van de veroordeelde, door bemiddeling van een deurwaarder voor de uitvoering van het burgerlijk vonnis zorgen ⁵⁴.

Omgekeerd is de particulier, die langs administratieve weg bepaalde maatregelen vraagt, natuurlijk niet op dezelfde wijze beschermd als een partij in een gerechtelijke procedure. De overheid is immers niet verplicht op het verzoek van de burger in te gaan; de rechter integendeel mag niet weigeren recht te spreken. Bovendien beslist de overheid, binnen de letter en de geest van de toepasselijke wet, op opportuiniteitsgronden; de rechter spreekt - in theorie althans - alleen recht. Het optreden voor de overheid met het oog op het verkrijgen van rechtstreekse maatregelen is dus heel wat minder rechtszeker ⁵⁵.

Het voordeel dat men langs bestuurlijke weg sneller kan optreden, wordt in Vlaanderen bemoeilijkt door de hierboven geschetste gebrekkige organisatie en werking van de toezichhoudende overheden.

4. Beschikbare administratieve handhavingsmiddelen.

a. Algemeen.

De sectoriële milieuhygiëne-wetten ⁵⁶ voorzien een uitgebreid gamma van administratieve sancties en veiligheidsmaatregelen. De meest voorkomende zijn: intrekking of schorsing van de vergunning; wijziging van de vergunningsvoorwaarden; voorlopige sluiting van de onderne-

(54) DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., *Milieuzakboekje*, Kluwer Rechts-wetenschappen, Antwerpen, 1990, 356.

(55) DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., *o.c.*, 357.

(56) De voornaamste milieuhygiëne-wetten zijn: de reglementering op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen (Wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en stoomketels, *B.S.*, 13 mei 1888; Titel 1 van het ARAB, Besluit van de Regent van 11 februari 1946, *B.S.*, 3 en 4 april 1946); het decreet van de Vlaamse Raad van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, *B.S.*, 17 september 1985; de wet van 28 december 1964 op de bestrijding van de luchtverontreiniging, *B.S.*, 14 januari 1965; de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, *B.S.*, 1 mei 1971; het decreet van de Vlaamse Raad van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer, *B.S.*, 5 juni 1984; het decreet van de Vlaamse Raad van 2 juli 1981 op het beheer van afvalstoffen, *B.S.*, 25 juli 1981; de wet van 22 juli 1974 op het giftig afval, *B.S.*, 1 maart 1975; de wet van 9 juli 1984 op de invoer, doorvoer en uitvoer van afvalstoffen, *B.S.*, 4 oktober 1984; de wet van 18 juli 1973 op de geluidshinder, *B.S.*, 14 september 1973.

ming ; stillegging van de werken ; verzegeling van de toestellen ; ambtshalve verwijdering van afvalstoffen ; ambtshalve sanering. Hierna wordt op elk van die sancties kort ingegaan en telkens bijzondere aandacht besteed aan het milieuvergunningendeceet ⁵⁷.

b. Sancties met betrekking tot de vergunning.

Het wijzigen van de vergunningsvoorwaarden en het intrekken of schorsen van de vergunning, zijn administratieve sancties die in alle milieuhygiëne-wetten voorkomen die werken met een vergunningssysteem ⁵⁸. De intrekking van de vergunning heeft als gevolg dat het verderzetten van de vergunde activiteit onmogelijk wordt. Een nieuwe vergunning zal nodig zijn wil men de vergunde activiteit verder zetten. De schorsing van de vergunning heeft als gevolg dat de vergunde activiteit tijdelijk moet stopgezet worden en slechts weer verder kan gezet worden als de opgelegde vergunningsvoorwaarden worden nageleefd. Bij bepaalde sectoriële regelingen wordt even stilgestaan :

* artikel 19 van de reglementering op de gevaarlijke, hinderlijke en ongezonde inrichtingen, voorziet dat de vergunning kan worden ingetrokken bij overtreding van de voorwaarden van de vergunning ; de praktische betekenis hiervan wordt echter wel uitgehold doordat de exploitant een opschortend beroep kan instellen tegen de beslissing ; hij kan aldus de exploitatie minstens tijdelijk verderzetten ⁵⁹;

* volgens artikel 39 van de Wet Oppervlaktewateren, kan de lozingsvergunning in geval van overtreding worden geschorst, "op voorwaarde dat, niettegenstaande gerechtelijke vervolging ingesteld werd tegen de overtreding, het water nog steeds verontreinigd wordt"; artikel 39 is restrictiever dan vergelijkbare bepalingen in andere hinderwetten die, van zodra een overtreding wordt vastgesteld, toelaten een administratieve sanctie op te leggen ; artikel 39 eist immers dat gerechtelijke vervolging werd ingesteld ; mits een goede samenwerking tussen administratie en parket, waarbij deze laatste vervolging instelt wanneer de VMZ proces-

(57) De inwerkingtreding van het milieuvergunningendeceet (dat een integratie voorziet van de exploitatievergunning, de lozingsvergunning en de afvalstoffenvergunning) is voorzien voor juli 1991.

(58) Artikel 19 Reglementering Hinderlijke Inrichtingen (geldt ook voor de exploitatievergunning voor verwijdering van giftig afval); artikel 21 en 26 Milieuvergunningendeceet ; artikel 5 en 39 Wet Oppervlaktewateren ; artikel 6 Grondwaterdeceet ; artikel 8 en 9 B.VI.Ex. van 21 april 1982 houdende nadere regelen voor het aanvragen, verlenen, weigeren, vervallen en intrekken van een vergunning voor het verwijderen van afvalstoffen.

(59) DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., o.c., 100.

verbaal van overtreding heeft neergelegd, stellen zich evenwel geen problemen ⁶⁰;

* de afvalstoffenwetgeving voorziet dat de overheid die de vergunning heeft verleend, deze kan intrekken na voorlegging van een proces-verbaal opgesteld door een officier van gerechtelijke politie of door een ambtenaar van de OVAM ; de vergunning moet evenwel worden ingetrokken, indien OVAM hierom verzoekt, nl. binnen dertig dagen na betekening van het proces-verbaal, of zo de OVAM hierom verzoekt binnen een kortere termijn ; om volgende redenen kan een vergunning worden ingetrokken :

- de inrichting stemt niet overeen met de bij de vergunningsaanvraag voorgelegde technische gegevens ;

- de exploitatie gebeurt niet volgens de opgelegde exploitatievoorwaarden ;

- de inrichting veroorzaakt een ontoelaatbare verontreiniging van het leefmilieu, die rederlijkerwijze niet kan worden opgelost door wijziging van de vergunningsvoorwaarden ;

- de inrichting of een wezenlijk gedeelte ervan is gedurende twee jaar ononderbroken buiten werking ;

- de milieuheffing wordt niet of gebrekkig betaald ;

- de exploitatie heeft geen aanvang genomen na drie jaar na de betekening aan de houder van zijn vergunning ;

- de houder van de vergunning heeft schriftelijk betekend dat hij van de vergunning geen gebruik (meer) maakt ;

Bij intrekking moeten alle maatregelen worden genomen om de aanvoer van de afvalstoffen te doen stopzetten en om de hinder en de verontreiniging van het milieu te voorkomen. Logischerwijze moet uit de intrekking van de vergunning de sluiting en stillegging volgen.

Krachtens artikel 26 van het Milieuvergunningsdecreet kan bij miskenning van de opgelegde voorwaarden een schorsing en opheffing van de vergunning worden uitgesproken. Tegen dergelijke beslissing staat beroep open bij de Vlaamse Executieve die binnen de twee maanden uitspraak doet. Het beroep schorst de beslissing. De bevoegde overheid kan, op grond van artikel 21 van het Milieuvergunningsdecreet, steeds bij gemotiveerde beslissing de door haar opgelegde vergunningsvoorwaarden wijzigen of aanvullen, behalve wanneer zij zelf het initiatief tot wijziging of aanvulling hebben genomen, wordt vooraf het advies van de door de Vlaamse Executieve aangeduide overheidsorganen ingewonnen. Indien na aanmaning door de Vlaamse Executieve de bevoegde overheid, niet of onvolkomen optreedt, of indien er ernstig gevaar dreigt voor de mens en het leefmilieu, kan de Vlaamse Executieve de vergunningsvoorwaar-

(60) DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., *o.c.*, 135.

den wijzigen of aanvullen. Op grond van artikel 26 van het Milieuvergunningsdecreet is beroep tegen dergelijke beslissingen mogelijk, hetzij bij de Bestendige Deputatie (inrichtingen klasse 2), hetzij bij de Vlaamse Executieve (inrichtingen klasse 1). De bevoegde overheid in beroep moet uitspraak doen binnen de twee maand na ontvangst van het beroepschrift.

c. Stilleggen van de werken - stopzetten van de exploitatie - verzegeling van inrichtingen en toestellen.

Deze administratieve handhavingsmiddelen hebben een tweeslachtig karakter: al naar gelang de toepasselijke wetgeving is het nu eens een administratieve sanctie, dan eens een veiligheidsmaatregel ⁶¹.

Het milieuvergunningsdecreet voorziet ter zake dat de aangewezen toezichthoudende ambtenaren en de burgemeester mondeling en ter plaatse de stopzetting kunnen bevelen van een activiteit, wanneer zij vaststellen dat een inrichting wordt geëxploiteerd in strijd met de exploitatievoorwaarden en de exploitant weigert gevolg te geven aan de onderrichtingen, maar ook telkens wanneer een inrichting een dreigend of ernstig gevaar stelt voor de mens en het leefmilieu (administratieve sanctie én veiligheidsmaatregel).

In een aantal wetgevingen buiten de milieuhygiëne-wetgeving, is de stillegging van werken een pure administratieve sanctie. Zo voorziet artikel 68 van de Stedebouwwet ⁶² dat de toezichthoudende ambtenaren bevoegd zijn om onmiddellijk en mondeling de stillegging te bevelen van werken en handelingen die zonder vergunning zijn uitgevoerd, of in overtreding met de voorschriften van een verleende vergunning, of na het vervallen van de vergunning. Bovendien kunnen de zegels worden gelegd op de bouwplaats, en op de machines die niet van het terrein worden verwijderd. Het bevel tot stillegging moet binnen de vijf dagen door de burgemeester of door de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur Ruimtelijke Ordening van de AROL bevestigd worden, zoniet vervalt het. De wet van 7 augustus 1931 op het behoud van Monumenten en Landschappen ⁶³ voorziet dat wanneer een eigenaar of beheerder van een gerangschikt landschap werken uitvoert die in het rangschikkingsbesluit werden verboden, de burgemeester of de provinciegouverneur deze wer-

(61) Artikel 21 Reglementering Hinderlijke Inrichtingen; artikel 31 Milieuvergunningsdecreet; artikel 40 Wet Oppervlaktewateren; artikel 13 Grondwaterdecreet; artikelen 7 en 8 Wet Luchtverontreiniging; artikel 10 Wet Geluidshinder; artikelen 18 en 23 Wet giftig afval; artikel 16 Wet invoer, doorvoer, uitvoer afvalstoffen; artikelen 8 en 9 B.VI.Ex. 21 april 1982.

(62) Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedebouw, B.S., 12 april 1962.

(63) B.S., 5 augustus 1931.

ken mag doen stilleggen, door tussenkomst van politie of rijkswacht. Het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van Monumenten en Stads- en dorpsgezichten ⁶⁴ kent een gelijkaardige bepaling.

d. Sluiting van een inrichting.

De sluiting als administratieve sanctie is momenteel enkel voorzien in de reglementering op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen ⁶⁵ en in de afvalstoffenwetgeving ⁶⁶.

Het Milieuvergunningsdecreet voorziet in artikel 31 dat de toezicht houdende ambtenaren en de burgemeester mondeling en ter plaatse de voorlopige sluiting van een deel van de inrichting kunnen opleggen, wanneer zij vaststellen dat een inrichting geëxploiteerd wordt in strijd met de exploitatievoorwaarden en de exploitant weigert gevolg te geven aan de onderrichtingen, maar ook telkens wanneer een inrichting een dreigend of ernstig gevaar stelt voor de mens en het leefmilieu.

e. Specifieke sancties.

** Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten ⁶⁷.*

Deze wet is hier belangrijk in de mate dat ze van toepassing is op de werkgever die zich schuldig maakt aan overtreding van de bepalingen van het ARAB, of van de beslissingen en besluiten genomen ter uitvoering van het ARAB ⁶⁸, en op de werkgever die bepaalde bepalingen schendt van de wet van 22 juli 1974 op het giftig afval of bepaalde besluiten of ver-

(64) *B.S.*, 22 april 1976.

(65) Wanneer een vergunningsplichtige inrichting geëxploiteerd wordt zonder vergunning, dan kan, bij toepassing van artikel 22 van de Reglementering Hinderlijke Inrichtingen, de uitbating onmiddellijk worden gesloten, en dit op bevel van de burgemeester of van één van de hogergenoemde technische ambtenaren.

(66) Cfr. art. 5 van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 21 april 1982 houdende nadere aanduiding van de ambtenaren, belast met het toezicht op de uitvoering van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen en de uitvoeringsbesluiten ervan, *B.S.*, 8 mei 1982; DE PUE, E., STRYCKERS, P. EN VANDEN BILCKE, C., o.c., 169: logischerwijze moet uit de intrekking van de afvalstoffenvergunning de sluiting en stillegging volgen; deze maatregel wordt genomen door de burgemeester of de gouverneur, na voorlegging van een proces-verbaal opgesteld door een officier van gerechtelijke politie of door een ambtenaar van de OVAM, waaruit de overtreding blijkt; gaat de gouverneur of de burgemeester hier niet op in, of is er hoe dan ook een dreigend of onmiddellijk gevaar voor de gezondheid of voor het milieu, dan kan de controlerende ambtenaar zelf optreden.

(67) Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, *B.S.*, 13 juli 1971; gewijzigd door de programwet van 30 december 1988, *B.S.*, 5 januari 1989.

(68) Artikel 1,23 van de wet van 30 juni 1971.

gunningen genomen in uitvoering van de genoemde wet ⁶⁹. Onder de in de wet genoemde voorwaarden, kunnen bovenvermelde werkgevers, voor zover de feiten voor strafverhoging vatbaar zijn, een administratieve geldboete oplopen van 500 tot 10.000 frank ⁷⁰.

** Toepassing van artikel 266 van de Nieuwe Gemeentewet.*

Indien een van de gemeenteoverheid afhankende inrichting rioolwater loost in de openbare oppervlaktewateren, kan de gouverneur, op grond van artikel 42 van de Wet Oppervlaktewateren, artikel 266 van de Nieuwe Gemeentewet toepassen : na twee achtereenvolgende waarschuwingen kan hij (of de Bestendige Deputatie) één of meer commissarissen gelasten zich ter plaatse te begeven ten einde de maatregelen ten uitvoer te brengen, voorgeschreven door de wet, en dit op kosten van de gemeenteoverheid.

** Ambtshalve verwijdering en ambtshalve sanering van afvalstoffen.*

De OVAM kan, krachtens artikel 21 van het Afvalstoffendecreet, ambtshalve de afvalstoffen van een onderneming verwijderen, ingeval deze, na behoorlijke ingebrekestelling, nalaat de door het decreet opgelegde verplichtingen na te komen. Dit gebeurt op kosten van de betrokken onderneming. Eventueel kan de OVAM ook overgaan tot ambtshalve sanering, opnieuw op voorwaarde van een voorafgaande ingebrekestelling en voor zover de ambtshalve sanering een rechtstreeks gevolg is van ambtshalve verwijdering ⁷¹.

De gouverneur van de provincie of de burgemeester van de gemeente waar afvalstoffen worden achtergelaten in overtreding met de bepalingen van dit decreet kunnen de verwijdering ervan bevelen en alle nodige maatregelen hiertoe nemen.

Op grond van de artikelen 16 en 17 van de Wet giftig afval, mag de gouverneur alle giftig afval dat het voorwerp vormt van een inbreuk tegen de wet in beslag nemen, doen verpakken en doen overgaan tot vernietiging, neutralisatie of wegwerking ervan. De kosten zijn ten laste van de aansprakelijke persoon, voor zover bekend. De gouverneur kan in deze gevallen verder overgaan tot het opeisen van de installaties die nodig zijn voor verwerking. De gouverneur en de burgemeester kunnen krachtens artikel 18 van de Wet giftig afval de overbrenging bevelen van giftig afval die wordt "aangetroffen" en die een ernstige bedreiging vormt. Ook kunnen zij opeisingen doorvoeren. Voor het toepassen van deze maatregel

(69) Artikel 1,31 van de wet van 30 juni 1971.

(70) Artikel 1,1 van de wet van 30 juni 1971.

(71) B.VI.Ex. van 30 juli 1985 waarbij de OVAM wordt gelast met de ambtshalve sanering van stortterreinen, B.S., 9 november 1985.

is, in tegenstelling met de hierboven genoemde maatregelen, geen overtreding van de wet vereist. De kosten zijn ten laste van zij die in het bezit waren van giftig afval.

Artikel 16 van de wet op de invoer, doorvoer en uitvoer van afvalstoffen, stelt dat bij overtreding, de afval, de verpakkingen, de werktuigen en de vervoermiddelen die voor de overtreding werden gebruikt, kunnen worden verzegeld of in beslag genomen.

f. Veiligheidsmaatregelen.

Normaliter bevatten de sectoriële milieuwetten de klassieke bepaling dat "bij dreigend of onmiddellijk gevaar, ook wanneer geen overtreding zou zijn begaan, alle nodige (veiligheids)maatregelen kunnen worden genomen" ⁷². Hierop zijn twee uitzonderingen: de wet op de geluidshinder ⁷³ en de wet betreffende de invoer, doorvoer en uitvoer van afvalstoffen ⁷⁴.

5. Toepassingsfrequentie en preventieve werking van administratieve handhavingsmiddelen.

a. Algemeen.

Over de mate waarin administratieve handhavingsmiddelen worden toegepast door de toezichthoudende diensten, is erg weinig geweten. In het ontwerp-afvalstoffenplan 1991-1995 ⁷⁵ wordt uitdrukkelijk gesteld dat "administratiefrechtelijke sancties, zoals het intrekken van vergunningen en erkenningen, het sluiten van een inrichting, het stilleggen der werken, tot voor kort weinig werden toegepast". Ook in het kader van de reglementering op de hinderlijke inrichtingen, krijgt men de indruk dat slechts zelden gebruik wordt gemaakt van de beschikbare middelen. Het jaarverslag van het Bestuur voor Leefmilieu vermeldt letterlijk ⁷⁶: "Naast

(72) Artikel 21 Reglementering Hinderlijke Inrichtingen; artikelen 31 en 32 Milieuvergunningsdecreet; artikel 40 Wet Oppervlaktewateren; artikel 13 Grondwaterdecreet; artikel 9 Wet Luchtverontreiniging.

(73) DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., o.c., 187-188: "De wet zegt wel dat, bij vaststelling van overtredingen "daaromtrent" alle spoedmaatregelen kunnen worden genomen. Zij bevat echter geen bepaling, vergelijkbaar met artikel 9 van de Wet luchtverontreiniging, dat bepaalt dat - naast het administratief optreden bij overtreding - spoedmaatregelen kunnen worden genomen wegens het bestaan of de dreiging van een erge luchtverontreiniging in het algemeen. Het niet voorzien van de mogelijkheid tot veiligheidsmaatregelen is een bewuste afwijking van de voor het overige gewilde analogie tussen beide wetten."; zie rapport Commissie Volksgezondheid bij het Wetsontwerp, *Parl.St.*, Kamer, 1971-72, nr. 192/4.

(74) DE PUE, E., STRYCKERS, P. en VANDEN BILCKE, C., o.c., 177.

(75) OVAM, o.c., 158.

(76) BESTUUR VOOR LEEFMILIEU, o.c., 96.

het vaststellen van overtredingen bij proces-verbaal en het inzetten van een strafprocedure werd er ook meer en meer een beroep gedaan op extremere middelen op administratief vlak, zoals het sluiten van inrichtingen".

Het geringe gebruik van administratieve sancties en veiligheidsmaatregelen heeft o.i. verschillende oorzaken :

** De gebrekkige werking van de toezichthoudende diensten.*

Het is een feit dat ten gevolge van het lage aantal toezichthoudende ambtenaren, er weinig toezicht is en dus ook weinig overtredingen worden vastgesteld waar administratieve handhavingsmiddelen zouden kunnen worden toegepast. Het toezicht kenmerkt zich momenteel immers door zijn curatief i.p.v. preventief karakter : de toezichthoudende ambtenaren treden meestal pas op wanneer ze van een overtreding op de hoogte gebracht zijn (hetzij door omwonenden, hetzij door het parket,...); preventieve handhaving, waarbij ze optreden zonder kennis van overtreding en zonder voorafgaande melding, is quasi nihil.

** De sociaal-economische gevolgen van de toepassing van administratiefrechtelijke handhavingsmiddelen.*

Het opleggen van administratieve sancties als de intrekking van een vergunning, de sluiting van een inrichting, de verzegeling en inbeslagname van toestellen, de stopzetting van een exploitatie,... zijn drastische ingrepen waarvoor de toezichthoudende ambtenaar begrijpelijkerwijze terugschrikt. In dergelijke gevallen wordt de bescherming van het leefmilieu afgewogen tegen andere belangen zoals de economisch-technische implicaties voor de onderneming, de winstderving van het betrokken bedrijf, het jobverlies van zoveel werknemers,... Veelal moet in de afweging het ecologisch aspect de duimen leggen voor het economisch en sociaal aspect.

** Het handhavingsbeleid van de toezichthoudende diensten.*

Het optreden van de toezichthoudende diensten bij de vaststelling van een overtreding van de milieuhygiëne-wetgeving houdt veelal een zeker gedogen in : het bedrijf wordt op de hoogte gebracht van de overtreding, en krijgt te horen dat ze zich zo snel mogelijk in regel moet stellen met de geldende voorwaarden. Eventueel volgt daarop een tweede en derde waarschuwing, vooraleer uiteindelijk een administratieve maatregel wordt opgelegd (zie graduele benadering Nederland).

* *Financiële middelen.*

Zoals hierboven reeds aangegeven kunnen de burgemeester en de gouverneur in het kader van de afvalstoffenreglementering bepaalde maatregelen treffen inzake bodemsanering.

Alhoewel die bevoegdheden vrij ruim schijnen, blijkt in de praktijk dat er weinig beroep op werd gedaan. Nergens zijn immers op de begroting kredieten voorzien om het optreden van de gouverneur in het kader van de wetgeving op de giftige afval te financieren. De hoge kosten verbonden aan bodemsanering verklaren ook de lakse houding van de gemeenten in deze aangelegenheid. Hun optreden beperkt zich voornamelijk tot het sluiten van kleine sluikstorten ⁷⁷.

Het gevolg van deze elementen is dat de preventieve werking van de administratieve handhaving momenteel nagenoeg onbestaande is ⁷⁸.

b. Nederland.

In Nederland werd, o.a. in opdracht van het Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), reeds heel wat onderzoek verricht omtrent bestuursrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving ⁷⁹.

+ *Rapport "Afstemming bestuur - openbaar ministerie bij de handhaving van het milieurecht"*.

In dit rapport werden de volgende algemene opmerkingen betreffende het bestuurlijk handhavingsbeleid geformuleerd ⁸⁰:

* bestuurders kiezen veelal de weg van overleg en overreding bij milieuovertredingen ;

* wanneer een provincie of gemeente een einde maakt aan een illegale vervuilde situatie door middel van bestuursdwang ⁸¹, kunnen daar

(77) HAEMELS, G., *Bodemsanering in het Vlaamse Gewest, in Milieurecht, Recente Ontwikkelingen, deel 2*, LAVRYSEN, L. (ed.), E.Story-Scientia, Brussel, 1989, 200-201.

(78) Op te merken valt nog dat in gevallen waar een administratieve sanctie effectief wordt opgelegd, het kort geding een storende rol kan spelen. Op grond van artikel 548 van het Gerechtelijk Wetboek ("De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg doet, in gevallen die hij spoedeisend acht, bij voorraad uitspraak in alle zaken, behalve die welke de wet aan de rechtelijke macht onttrekt.") wordt vaak na het opleggen van de sanctie, onmiddellijk de schorsing van deze gevraagd. In dergelijke gevallen verliest de getroffen administratieve handhaving dan ook alle zin.

(79) Uit wat volgt zal blijken dat heel wat bevindingen gelijklopend zijn met bovenvermelde oorzaken.

(80) MINISTERIE VAN VROM (1), *Onderzoek betreffende de afstemming bestuur-openbaar ministerie bij de handhaving van het milieurecht*, 1988, nr. 35, 19-20.

(81) Bestuursdwang of politiedwang is een bestuurlijk handhavingsmiddel dat we in België niet kennen. Het houdt in dat bestuursorganen de bevoegdheid hebben om, zo nodig

enorme kosten mee gemoeid zijn ; dit maakt het bestuur vaak terughoudend in zijn opstelling met betrekking tot handhaving ;

* bestuurders maken in de praktijk van de handhaving wederom afwegingen tussen milieubelangen en sociaal-economische belangen ; "gedoogsituaties" die een strafrechtelijk optreden belemmeren, zijn daar vaak weer een gevolg van ;

* bestuurders hechten belang aan hun autonomie : voor velen van hen is het binnenhalen van de Officier van Justitie een riskante inbreuk op hun autonomie ; ook in die kring leeft de ultimatum remedium gedachte ;

* de beperkte deskundigheid en menskracht is in (kleinere) gemeenten een belemmering voor een actief handhavingsbeleid ;

met geweld, de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften door of ten laste van de burger feitelijk te realiseren. Het gaat hierbij niet om alle wettelijke voorschriften maar om die tot uitvoering waarvan die bestuursorganen bevoegd zijn verklaard. Het voorvoegsel politie in politiedwang betekent niet politie in de huidige betekenis van het woord, maar het wordt hier gebruikt in zijn oude betekenis van handhaving, door het bestuur van openbare orde, rust en veiligheid.

Aan het begrip politiedwang zijn volgende elementen verbonden :

* de strekking van de uitoefening van de politiedwangbevoegdheid is niet leedtoevoeging of iets dergelijks, zoals dat met straffen het geval is, maar het gladstrijken van de deuk die in de rechtsorde is toegebracht ; het oogmerk van politiedwang-toepassing is handhaving van het recht ; dat de uitoefening van politiedwang harder kan aankomen dan een straf doet hieraan niets af ;

* de politiedwangbevoegdheid is een eigen, zelfstandige bevoegdheid ; er is voor die uitoefening geen machtiging nodig van een ander orgaan zoals de strafrechter ; politiedwanguitoefening en strafrechtelijke vervolging kunnen naast elkaar plaats vinden ;

* het uitoefenen van politiedwang is geen verplichting, maar een bevoegdheid ; in bepaalde gevallen kan die bevoegdheid een verplichting worden ; in andere gevallen mag de politiedwang niet uitgeoefend worden ; tal van factoren spelen een rol bij de vraag of politiedwang in een bepaald geval uitgeoefend mag of moet worden ; overwegingen die een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld : kan de onwettige toestand gelegaliseerd worden, hoe lang heeft de overheid de onwettige toestand gedoogd, hoe liggen de belangen van de overtreder ten opzichte van andere belangen,...?;

* in het algemeen dient de overtreder de kosten van de politiedwang te betalen ;

* in het algemeen dient aan de feitelijke politiedwanguitoefening een waarschuwing vooraf te gaan ; deze waarschuwing moet inhouden : (a) een duidelijke omschrijving van de feitelijke toestand of gedraging, welke strijdig is met wettelijke gedragingen ; (b) een duidelijke aanduiding welk wettelijk voorschrift is overtreden ; (c) de overweging waarom tot politiedwang zal worden overgegaan ; (d) een duidelijke omschrijving van de opgelegde last die kan voorkomen dat politiedwang alsnog wordt toegepast ; (e) de termijn waarbinnen aan die last gevolg moet worden gegeven ; (f) een beslissing omtrent het punt of de kosten voor rekening van de overtreder komen.

Over bestuursdwang, zie : OOSTENBRINK, J.J., **Administratieve sancties in Nederland**, Preadvis voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1971 ; STROINK, F.A.M. en STEENBEEK, J.G., **Inleiding in het staats- en administratief recht**, Samson uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1983 ; VAN WIJK ; H.D., **Hoofdstukken van administratief recht**, Vuga-Boekerij, 's Gravenhage, 1976 ; VAN BUUREN, P.J.J. en MICHIELS, F.C.A.M., **Bestuursdwang**, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

* de bijzondere opsporingsambtenaar, in dienst van het bestuur, valt voor zover het opsporingsactiviteiten betreft, onder het bevel van het O.M.; soms is de bijzondere opsporingsambtenaar op lokaal niveau ook degene die betrokken is bij vergunningverlening (onderhandeling, advisering); de animo bij hem, alsook bij zijn bestuur, om werkelijk "op te sporen", is vanuit de twee-pettenpositie vaak niet groot en verstoort soms zijn positie als gesprekspartner, adviseur, naar het bedrijfsleven.

+ *Stelling van A.Nentjes en J. Hommes.*

In een bijdrage in het "Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid" wijzen bovengenoemde auteurs er op dat de preventieve werking van de bestuursrechtelijke handhaving, net als van de strafrechtelijke handhaving, gering is. Uit hun bijdrage, het volgende citaat ⁸²:

"Kenmerkend voor de bestuursrechtelijke handhaving is de graduele benadering van de bedrijven die de vergunningsvoorwaarden niet naleven. Bedrijven worden gewezen op hun overtreding en indien deze vervolgens ongedaan wordt gemaakt, worden als regel geen verdere (straf)rechtelijke sancties opgelegd. Blijft het bedrijf volharden in de niet-naleving van milieuvoorschriften dan volgt een aanschrijving. Indien het bedrijf reageert door voorgeschreven maatregelen te treffen dan blijven eveneens verdere sancties uit. De bestuurlijke sanctiemiddelen worden uitsluitend toegepast op de zeer hardnekkige overtreders. Dit is overigens niet een specifiek Nederlands verschijnsel. In andere landen - o.a. de Verenigde Staten, Japan, Zweden en het Verenigd Koninkrijk - vertoont het bestuurlijk optreden hetzelfde beeld. Uit buitenlandse literatuur komt naar voren dat de graduele aanpak goed werkt in die zin dat 90 tot 95% van de overtredingen ongedaan wordt gemaakt na toepassing van de genoemde informele middelen. De ontdekking van de overtreding en het bestuurlijk optreden heeft voor de ondernemingen die alsnog en tijdig gehoorzamen geen nadelige gevolgen. In feite hebben ze de kosten van milieumaatregelen voor een kortere of langere periode kunnen uitstellen en daarmee rente- en exploitatiekosten uitgespaard. Dus zelfs bij ontdekking wordt er nog een netto-voordeel behaald. Alleen indien er schade is aangericht die moet worden vergoed of ongedaan gemaakt kunnen de kosten van ontdekking en correctie hoger uitvallen dan de kosten van stipte en onmiddellijke naleving van de milieuvoorschriften. De bijdrage van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium aan de preventie van niet-naleven van milieuvoorschriften is voor de grote categorie van bedrijven dus nihil. Veeleer moedigt de bestaande praktijk milieu-overtredingen aan.

(82) NENTJES, A. en HOMMES, J., "Handhaving van het milieurecht", *T.M.A.*, 1990, 1, 7.

Indien het komt tot toepassing van formele bestuurlijke handhaving is een eerste mogelijkheid het verlenen van tijdelijke toestemming onder voorwaarden. De overtreder mag dan doorgaan met de activiteit, mits er aan één of meer voorwaarden is voldaan. Indien het bestuur afziet van gedogen en overweegt over te gaan tot handhaving in strikte zin staan hem de volgende handhavingsmiddelen ter beschikking⁸³: het in-trekken van vergunningen of verscherpen van vergunningsvoorschriften; de sluiting van de betrokken inrichting, de buiten gebruikstelling van een daarin gebruik toestel; het opleggen van een dwangsom⁸⁴; de uitoefening van bestuurs- of politiedwang. De meeste bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen ingevolge de Hinderwet. Dat is niet zo verrassend omdat het aantal Hinderwetvergunningen de vergunningen

(83) Buiten het uitoefenen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom, zijn de Nederlandse "bestuurlijke" handhavingsmiddelen sterk gelijklopend met de Belgische; zie hierover: NEUERBURG, E.N. en VERFAILLE, P., *Schets van het Nederlandse milieurecht*, SAMSON H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn, Vuga 's Gravenhage, 1988, 54; de voornaamste Nederlandse sectoriële milieuhygiëne-wetten zijn: Hinderwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet chemische afvalstoffen en afgewerkte oliën, Wet bodembescherming, Afvalstoffenwet, Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet geluidhinder.

(84) De dwangsom kent men in Nederland alleen in de Hinderwet en de Wet Bodembescherming. Wat de handhaving van de Hinderwet betreft, is het zo dat in een aantal gevallen de hele of gedeeltelijke sluiting van de inrichting geen efficiënt middel is om een legale toestand te bewerkstelligen. De ernst van de overtreding is niet altijd van dien aard dat sluiting van een inrichting hiermee in verhouding staat. In die gevallen kan, indien het belang van het voorkomen of beperken van gevaar, schade of hinder zich daartegen niet verzet, het bevoegd gezag (gemeente, provincie, Kroon), op grond van artikel 28a van de Hinderwet, in plaats van het bevel tot sluiting, een dwangsom van maximaal 10.000 gulden opleggen per dag dat de inrichting in strijd met de Hinderwet in werking is. De dwangsom komt toe aan het bevoegd gezag dat deze oplegt en is verschuldigd van de dag dat de beschikking waarbij de dwangsom is opgelegd, van kracht is geworden. Tegen het opleggen van een dwangsom kan de vergunninghouder of degene die de inrichting drijft op grond van artikel 29 van de Hinderwet binnen een maand na de betekening in beroep komen. Daarnaast kan ook schorsing van de beschikking worden gevraagd. Het bevoegd gezag dat de dwangsom heeft vastgesteld, kan het verschuldigde bedrag invorderen bij dwangbevel. Tegen het dwangbevel tot invordering van het verbeurde bedrag kan binnen dertig dagen na dagtekening van de betekening verzet worden aangetekend bij de burgerlijke rechter door dagvaarding van het gezag dat het dwangbevel heeft laten betekenen. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging van het dwangbevel automatisch. Dit nieuw (pas sedert 1981) bestuurlijk handhavingsmiddel lijkt de overheid meer mogelijkheden te bieden bij de handhaving van de Hinderwet. De eerste jurisprudentie omtrent dit artikel 28a was echter niet bemoedigend. De dwangsom wordt over het algemeen passender geacht dan de sluiting van een inrichting bij overtreding van gedragsregels, zoals nalatigheid bij het aanbrengen van voorzieningen en onderhoudsverzuim. Een dwangsom moet overigens worden opgelegd per dag en niet per gebeurtenis. Artikel 76 van de Wet Bodembescherming voorziet dat een dwangsom kan worden opgelegd (tot een maximum van 10.000 gulden per dag), indien dat passender is dan de toepassing van bestuursdwang en het belang van de bescherming van de bodem zich daartegen niet verzet. Over de dwangsom in de Hinderwet, zie: NEUERBURG, E.N. en VERFAILLE, P., *o.c.*, 137.

uit hoofde van de andere milieuwetten ver overtreft. Bij de Wet geluidbinder, Wet chemische afvalstoffen en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren beperken de bestuurlijke sancties zich (per wet) tot enkele tientallen gevallen per jaar."

+ Rapport "Vertragsmomenten bij bestuurlijke handhaving van de milieuwetgeving".

In dit rapport ⁸⁵ wordt zelfs gesteld dat, behalve de Hinderwet, de milieuwetten niet of slechts beperkt langs de bestuurlijke weg gehandhaafd worden ⁸⁶. Een oorzaak hiervan kan zijn dat een aantal milieuwetten van recente datum is en de handhaving van deze wetten nog in de kinderschoenen staat. Een andere oorzaak, volgens de makers van het rapport maar door Nentjes en Hommes weerlegd, kan liggen in de preventieve werking die van "handhaving" uit kan gaan. Volgens de auteurs is het dreigen met het nemen van een handhavingsbeschikking vaak al voldoende om een inrichting te laten voldoen aan de vergunningsvoorschriften. Ten slotte menen zij dat er een belangrijk aantal belemmeringen zijn bij bestuurlijke handhaving ⁸⁷:

* Als belangrijke algemene beperking wordt genoemd dat de toepassing van het handhavingsmiddel rechtmatig moet zijn. Daarover kan twijfel bestaan, o.a. doordat de milieuvoorschriften in de AMVB of in de vergunning onvoldoende duidelijk zijn. Grond voor twijfel is er, zoals hier boven reeds werd gezegd, indien afwijking van de milieuvoorschriften lange tijd is gedoogd. In zo'n geval wordt de handhavingsbeschikking niet uitgevaardigd omdat de getroffen onderneming de overheid aansprakelijk kan stellen voor de schade die het gevolg is van een ten onrechte genomen beslissing.

* Ook kan het probleem zich voordoen dat het beschikbare instrument niet werkt of juist te zwaar wordt geacht. Intrekken van een vergunning zal altijd gecombineerd moeten worden met een van de andere middelen. Sluiting kan te zwaar zijn, of is praktisch niet uitvoerbaar. Hoe sluit men bijvoorbeeld een kippenfokkerij? De dwangsom die in beginsel de mogelijkheid biedt van een afgemeten economische prikkel mag alleen ingevolge de Hinderwet en de Wet bodembescherming gehanteerd worden. Zo kan dus de handhaver bestuursrechtelijk met lege handen staan.

* Een volgend knelpunt is de vertraging die zich veelal voordoet in het kader van de handhavingsbeschikking. De overtreder kan gebruik maken van allerlei bezwaarmogelijkheden, wettelijke termijnen opvullen, zoveel mogelijk argumenten aandragen tegen bestuurlijke handhaving en

(85) MINISTERIE VAN VROM (2), *Vertragsmomenten bij bestuurlijke handhaving van de milieuwetgeving*, 1987, nr. 23.

(86) MINISTERIE VAN VROM (2), *o.c.*, 36.

(87) MINISTERIE VAN VROM (2), *o.c.*, 37-38; NENTJES, A., *l.c.*, 9.

goede wil tonen voor het oplossen van onrechtmatig handelen. Als de overtreder zich van zijn goede kant laat zien, bestaat er een reële kans dat de bestuurlijke handhavingsbeschikking wordt geschorst of zelfs gewijzigd. Onderzoek in Nederland wijst uit dat naar raming niet minder dan 40% van de handhavingsbeschikkingen wordt geschorst. Het verzoek om schorsing levert een vertraging van twee tot drie weken; het schorsen van de handhavingsbeschikking zorgt voor een oponthoud van één tot twee jaar.

* Een probleem van meer fundamentele aard dan de bovengenoemde juridisch-technische knelpunten is van politieke aard. De handhaving, en met name het toepassen van bestuurlijke sancties, is opgedragen aan bestuurlijke organen, voor wie handhaving van milieuvoorschriften één element is in een veel breder takenpakket. Bovendien zijn bestuurders voor hun herverkiezing afhankelijk van de goodwill bij de politieke achterbanen. Het gevolg is dat het afwegingsproces dat voorafging aan het opstellen van de milieuvoorschriften bij de handhaving nog eens wordt herhaald. De belangen van een schoner milieu worden politiek afgewogen tegen het belang van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid. Aldus komt handhaving terecht in de sfeer van het politieke touwtrekken tussen belangengroepen. Dit gevaar dreigt met name op het provinciale en lokale niveau. Het wegwerken van de technisch-juridische knelpunten zou wel eens heel teleurstellende resultaten kunnen opleveren voor de bestuurlijke handhaving indien niet tegelijkertijd de politieke bereidheid om te handhaven bij bestuurders fors toeneemt.

+ *Conclusie.*

De preventieve werking die momenteel van de bestuursrechtelijke handhaving uitgaat, is, zowel in België en Nederland, gering. Het alsnog naleven van de milieuvoorschriften door de vergunninghouder, het niet willen toepassen van het handhavingsmiddel wegens twijfel aan de effectiviteit, of uit angst voor de negatieve neveneffecten van bestuurlijke handhaving, de politieke lobbying, de onderbezetting van de controle-diensten,... vormen even zovele oorzaken waardoor het niet tot bestuurlijke sancties komt. De kans dat een bij het bestuur gerapporteerde overtreding niet aan bestuurlijke sancties wordt onderworpen, bedraagt volgens Nentjes en Hommes in Nederland 9%. Zelfs bij een hogere sanctiekans zullen in de baten - kosten afweging van de overtreder de verwachte kosten van bestuurlijke sancties geen rol van betekenis spelen omdat deze (bij bestuursdwang) veelal niet zoveel hoger zullen zijn dan de kosten van het naleven van de milieuvoorschriften, dan wel (bij sluiting en dwangsom) opgeheven kunnen worden door alsnog de regels na te leven ⁸⁸.

(88) NENTJES, A. EN HOMMES, J., *l.c.*, 10.

II. DE VERHOUDING TUSSEN DE AMINISTRATIEFRECHTELIJKE EN STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING.

A. INLEIDING.

Een belangrijk discussiepunt in de gehele handhavingsproblematiek, is de vraag welke rol bij de handhaving van het milieurecht aan het strafrecht moet worden toegekend en - in verband daarmee - hoe de verhouding met de bestuurlijke handhaving moet worden gezien.

B. NEDERLAND.

In Nederland, waar men met het zelfde probleem wordt geconfronteerd, zijn er hierover uiteenlopende meningen. In diverse publicaties⁸⁹ heeft mr. C.J. Kleijs-Wijn Nobel deze verschillende visies weergegeven.

Enerzijds is er de pragmatische opvatting van een aantal personen volgens de welke het strafrecht een gelijkwaardige rol naast het bestuursrecht moet spelen. Het antwoord op de vraag welk handhavingsmiddel moet worden toegepast, wordt in deze benadering voornamelijk bepaald door de effectiviteit van het bestuurlijk, dan wel strafrechtelijk optreden. In deze visie gaat het er dus niet om in abstracto de rol van het strafrecht te bepalen, maar zal van geval tot geval in overleg tussen bestuur en justitie moeten worden beoordeeld of tot het opleggen van een bestuurlijke of een strafrechtelijke sanctie (of eventueel beide) moet worden overgegaan⁹⁰.

Anderzijds is er de opvatting volgens de welke het strafrecht een "ultimum remedium" moet zijn. In deze visie heeft het strafrecht slechts een subsidiaire rol en ligt het primaat van de handhaving van het milieurecht bij het bestuur. Uit onderzoek naar de "bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht" blijkt dat achter het begrip ultimum remedium verschillende opvattingen schuilen⁹¹. Binnen deze visie onderscheidt mr. C.J. Kleijs-Wijn Nobel dan nog verschillende strekkingen :

* In de "klassieke opvatting" wordt het strafrecht gezien als een middel, 'dat alleen toepassing verdient bij ernstige vormen van milieucriminaliteit, in geval dus van flagrante overtredingen met een hoge "ethische

(89) KLEIJS-WIJNNOBEL, C.J., *Handhaving van milieurecht*, in *Milieurecht*, BRUSSAARD, W., DRUPSTEEN, T.G., GILHUIS, P.C. en KOEMAN, N.S.J. (ed.), W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, 398-433; KLEIJS-WIJNNOBEL, C.J., "De rol van het strafrecht bij de milieuwethandhaving", *Justitiële verkenningen*, 1990, 3, 23-44.

(90) KLEIJS-WIJNNOBEL, C.J., *o.c.*, 431.

(91) KLEIJS-WIJNNOBEL, C.J., *o.c.*, 429.

onwaarde" ⁹². In deze visie zijn de strafsancities niet geschikt voor handhaving van het modern ordeningsrecht, dat zich van het klassieke strafrecht onderscheidt door het "ethisch indifferente" karakter van de normen. Deze opvatting is gebaseerd op een principiële onderscheid tussen aard en doel van de straf- en administratieve sancties: de administratieve sanctie is primair gericht op herstel en beoogt de onrechtmatige situatie ongedaan te maken, terwijl de strafsanctie oplegging van extra-leed beoogt en zich primair richt op de dader ⁹³.

* Anderen huldigen de opvatting dat het strafrecht een subsidiaire rol dient te hebben, omdat de strafrechtelijke sancties in vergelijking met de bestuurlijke sancties een bijzonder ingrijpend karakter hebben. Voor strafrechtelijk optreden zou om die reden eerst plaats zijn, wanneer de bestuurlijke sanctiemiddelen ontoereikend zijn of niet tot het gewenste resultaat leiden. In deze opvatting is het strafrecht *ultimum remedium* in de letterlijke betekenis van het woord: laatste redmiddel ^{94 95}.

* De subsidiaire rol van het strafrecht wordt ten slotte ook wel bepleit vanuit de overweging dat het bestuur de eerste verantwoordelijke is voor de naleving van de gestelde regels. De strafrechtelijke organen moeten zich om die reden terughoudend opstellen ⁹⁶. Strafrechtelijk optreden fungeert in deze opvatting meer als bestuursondersteunend middel, als sluitstuk op de bestuurlijke inspanningen. Het heeft daarbij een aanvullende, maar overigens zelfstandige functie, die met name ligt in de waarde-expressieve (en preventieve) functie die van de toepassing van het

(92) *Ibid.*

(93) De vraag is echter of er tussen beide soorten sancties een zo wezenlijk onderscheid valt te maken. In bestuursrechtelijke kring wordt (nog steeds) een verschillend karakter aan de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties toegekend. In strafrechtelijke kring daarentegen wordt een dergelijk fundamenteel onderscheid in het algemeen niet meer aangenomen. Zeker op het terrein van het economisch strafrecht, waar de bijkomende straffen en maatregelen een sterke gelijkenis vertonen met sommige bestuurlijke sancties (bv. de stillegging van de onderneming en verrichting van hetgeen wederrechtelijk is gedaan of nagelaten), kan van een wezenlijk onderscheid eigenlijk niet worden gesproken. Bovendien zijn de bevoegdheden die met name de Officier van Justitie heeft (voorlopige maatregelen, voorwaardelijk sepot, transactie onder voorwaarden) meer gericht op herstel dan op leedtoevoeging. Het openbaar ministerie is daarbij meer bestuurlijk geïntereerd.

(94) KLEIJS-WIJNNOBEL, C.J., o.c., 430.

(95) Het strafrecht kent inderdaad diep ingrijpende sancties en strafprocesuele dwangmiddelen in de sfeer van de vrijheidsbeneming, die - dat spreekt voor zich - alleen in uitzonderingsgevallen toepassing verdienen. Een gegeven is evenwel dat in de praktijk het zwaartepunt niet ligt bij deze sancties. Strafrechtelijk optreden leidt in het merendeel van de gevallen tot een afdoening door het openbaar ministerie. Bovendien zijn de bestuurlijke handhavingsmiddelen (denk aan sluiting of intrekking van de vergunning) vaak evenzeer als onevenredig zwaar te beschouwen.

(96) KLEIJS-WIJNNOBEL, C.J., o.c., 430.

strafrecht kan uitgaan⁹⁷. De bestuursondersteunende rol van het strafrecht bestaat echter alleen bij de gratie van een consistent bestuurlijk optreden. Waar dit ontbreekt en het bestuur zich in verregaande mate heeft gecompromitteerd (bv. gedoogsituaties), is optreden problematisch⁹⁸.

In de Belgische leefmilieuliteratuur sluit P. Morrens zich bij deze laatste visie aan, daar waar hij zegt⁹⁹: "*Op het vlak van de handhaving van het leefmilieurecht bestaat de opvatting dat deze taak van nature ligt bij de besturen, nl. het college van burgemeester en schepenen, de bestendige deputatie, de Minister van leefmilieu met de OVAM, de AROL en de VMZ. (...) De administratieve sanctiemiddelen zijn van nature meer geschikt om aan de illegale toestand een einde te stellen dan het opleggen van een gevangenisstraf of geldboete, de strafrechtelijke middelen bij uitstek.*". Tegelijkertijd nuanceert hij deze stelling¹⁰⁰: "*Het strafrecht op leefmilieuvlak werd beschouwd als ultimum remedium: het laatste redmiddel. Deze stelling bracht echter met zich mee dat er vaak niets gebeurde. (...) Ten aanzien van de administratieve sancties is onze overheid tot nu toe nog niet bezweken aan een grote dadendrang. Gelukkig heeft het gerechtelijk apparaat tot op de dag van vandaag een bestuursstimulerende en soms zelfs bestuurscorrigerende rol gespeeld*".

C. KEUZE TUSSEN STRAFRECHTELIJKE EN BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING.

Het naast elkaar bestaan van het bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingstelsel en de verschillende opvattingen over de rol van het strafrecht maken de keuze in de praktijk voor hetzij bestuurlijk, hetzij strafrechtelijk optreden tot een lastig keuzeprobleem.

In Nederland werden in het "Eerste rapport verhouding bestuur - justitie bij de handhaving van het milieurecht" door het toenmalige Interdepartementaal Overleg inzake de handhaving van het milieurecht een aantal globale criteria geformuleerd voor de toepasbaarheid van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties. Strafrechtelijk optreden komt op grond van deze criteria vooral in aanmerking, wanneer het toepassen van een bestuurlijke sanctie niet tot het gewenste resultaat leidt of gelet op de ernst van de overtreding niet evenredig is¹⁰¹.

Wederom sluit P. Morrens zich hierbij aan waar hij stelt dat de verhouding tussen beide vormen van handhaving langzaam beter bepaald

(97) *Ibid.*

(98) KLEIJS-WIJNNOBEL, C.J., o.c., 431.

(99) MORRENS, P., *l.c.*, 343.

(100) *Ibid.*

(101) *Ibid.*

moet worden. Bij de uitwerking van die idee maakt hij een drievoudig onderscheid ¹⁰²:

* Vooreerst zijn er gevallen waarin bestuurlijk optreden niet mogelijk of zinvol is, nl. inbreuken die niet ongedaan kunnen worden gemaakt door bestuurlijk optreden (bv. eenmalige lozingen) en lichte inbreuken waar een administratieve sanctie een paardemiddel zou zijn (bv. niet naleven van een meldingsplicht). In dergelijke gevallen is het volgens Morrens duidelijk dat hier een taak is weggelegd voor het strafrecht en is de strafrechtelijke handhaving de enige remedie.

* Vervolgens zijn er gevallen waar de administratiefrechtelijke handhaving een zodanig straffend effect heeft, dat strafvervolging daarbovenop minder gerechtvaardigd zou kunnen zijn (bv. sluiting van een inrichting).

* Tenslotte zijn er gevallen waarin de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke handhaving moeten worden gecombineerd : de bestuurlijke handhaving voor preventie en sanering, de strafvervolging als sluitstuk. Volgens Morrens is van strafrechtelijke handhaving slechts sprake als het onheil geschied is en strekt dan tot vergelding, en via straf tot preventie, zowel in bijzondere zin door de dader ervan te weerhouden nieuwe misdrijven te plegen, als in algemene zin : afschrikking van andere potentiële wetsovertreders. De algemene en bijzondere preventie kunnen criteria vormen voor de keuze van de toepassing van het strafrecht. Deze keuze wordt dan eigenlijk gemaakt op grond van de doeltreffendheid van het strafrecht of ondoeltreffendheid van het administratief recht. Deze instrumentele criteria liggen in de sfeer van de rationele overwegingen. Van de normatieve kan dit niet beweerd worden. Strafrechtelijk optreden dringt zich nl. vaak op in geval van ernstig leefmilieu-onrecht (grote schade, lange duur van de inbreuk) en verwijtbaar, opzettelijk handelen (herhaling, gevolgde methode). Wel is het volgens Morrens zo dat deze normatieve criteria in de praktijk het vaakst gehanteerd worden.

Ons inziens moet in Vlaanderen de voorkeur worden gegeven aan een administratiefrechtelijke handhaving van het milieurecht, en moet aan het strafrecht een subsidiaire rol worden toegekend. Deze stelling wordt in de hand gewerkt door een aantal problemen eigen aan de huidige strafrechtelijke organisatie en strafwetgeving :

* in de huidige stand van het strafrecht is het onmogelijk om bedrijven zelf strafrechtelijk te veroordelen voor vervuiling veroorzaakt door het bedrijf, daar een rechtspersoon momenteel niet strafrechtelijk aansprakelijk kan gesteld worden ;

(102) MORRENS, P., *l.c.*, 343-344.

* handhaving via strafrechtelijke weg vereist een aanmerkelijke verhoging van de geldboeten en gevangenisstraffen die kunnen worden opgelegd ;

* alvorens een strafrechtelijke veroordeling wordt opgelegd, moet een aanzienlijke gerechtelijke procedure worden doorlopen, die meestal heel wat tijd vergt ;

* niet alle milieuwetten voorzien in de mogelijkheid dat de strafrechter rechtstreekse maatregelen kan bevelen die het milieu ten goede komen.

Hoe subsidiair de rol van het strafrecht moet zijn, kan betwist worden : wanneer het administratief handhavingsapparaat en de administratieve handhavingsmiddelen voldoende sterk zijn uitgebouwd, zou men zelfs de stelling kunnen verdedigen dat de rol van het strafrecht moet beperkt worden tot ernstige vormen van milieucriminaliteit. Ons inziens moeten we zo ver niet gaan, maar moet het strafrecht fungeren als een soort stok achter de deur : wanneer de overtreder in een bepaalde fase van de administratieve handhavingsprocedure zich nog altijd niet in regel stelt, moet de mogelijkheid bestaan om over te schakelen naar een strafrechtelijke procedure.

De absolute prioriteit geven aan een administratieve handhaving vereist natuurlijk, gelet op de hierboven gegeven beschrijving van de huidige (on)doelmatigheid van de administratiefrechtelijke handhaving, dat het administratieve handhavingsapparaat en de beschikbare handhavingsmiddelen herdacht worden. In het volgende deel gaan we daar verder op in.

III. HERVORMING VAN DE ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE HANDHAVING.

A. HET ADMINISTRATIEF HANDHAVINGSAPPARAAT.

1. Inleiding.

In deel 1 hebben we gewezen op de gebrekkige werking van de toezichthoudende milieuoverheden. Minister Kelchtermans heeft dit ook ingezien en werkt momenteel, in het ruimere kader van de hervorming van de administratieve diensten, aan de oprichting van een Bestuur Milieuinspectie. Het opzet en de geplande werking van het Bestuur hebben we hierboven reeds beschreven. Toch kan hier nog op een aantal punten worden ingegaan die een efficiënte werking (zullen moeten) garanderen.

2. Scheiding vergunningverlening - inspectie.

De oprichting van één inspectiedienst zal een einde maken aan de bestaande rechter/partij situatie die momenteel binnen de VMZ en in

mindere mate bij de OVAM bestaat. Voor eigen exploitaties staan deze diensten immers zelf in voor de advisering van de vergunning en voor het toezicht op de naleving ervan ¹⁰³. De geplande herstructurering van de administraties gaat aan deze weinig comfortabele situatie een einde maken daar het toezicht een taak zal worden van het "Bestuur Milieuinspectie", terwijl de advisering m.b.t. vergunningen een taak zal worden van het "Bestuur Milieuvergunning".

3. Bereikbaarheid van de toezichthoudende diensten.

Een belangrijke doelstelling inzake de bestrijding van de milieudelicten en milieurampen, is te komen tot een maximale bereikbaarheid van 24 u op 24 u (wat het repressieve controlepersoneel betreft) en een geïntegreerde wachtdienst bij de parastatale (exploitatie) maatschappijen ¹⁰⁴.

4. Vaststelling van overtredingen.

Het beleidsplan voorziet dat de repressieve controle-opdrachten en onderzoeken, met het oog op de bewijskracht van de vaststellingen, de veiligheid van de ambtenaren en de onpartijdigheid, telkens door twee ambtenaren zullen uitgevoerd worden ¹⁰⁵.

5. Preventief handhavingsbeleid.

De oprichting van één centrale dienst moet er tevens toe bijdragen dat er enerzijds snel, deskundig en adequaat kan worden ingespeeld op de klachten en vaststellingen, maar dat anderzijds ook het niveau van de "loutere casuïstiek" (het beperkt blijven tot inspelen op klachten en gesignaleerde probleemdoossiers) overschreden wordt en dat ook werk gemaakt wordt van de opsporing en voorkoming van de grotere milieudelicten ¹⁰⁶. Het is ons inziens van het grootste belang dat het bestuurlijk handhavingsbeleid wordt omgebogen van zijn curatieve en passieve houding naar een preventieve en actieve aanpak: het toekomstig Bestuur Milieuinspectie moet een beleid ontwikkelen waarbij wordt gecontroleerd zonder vermoeden van overtreding of zonder voorafgaande verwittiging. Wanneer een dergelijk beleid gecombineerd wordt met aanzienlijke maar aangepaste (zie verder) administratieve sancties, zal het handhavingsbeleid heel wat efficiënter zijn.

(103) KELCHTERMANS, T., *Milieubeleidsplan en natuurontwikkelingsplan voor Vlaanderen, Voorstellen voor 1990-1995*, III. 17.

(104) *Ibid.*

(105) *Ibid.*

(106) *Ibid.*

6. Omkadering.

Een sterk bestuurlijk handhavingsbeleid veronderstelt dat het Bestuur Milieu-inspectie over voldoende mankracht kan beschikken¹⁰⁷, van het juiste opleidingsniveau¹⁰⁸, met voldoende bevoegdheden, voldoende werkingsmiddelen¹⁰⁹ en voldoende onafhankelijkheid (geen inschakeling in de delegatielij¹¹⁰, bijzondere loopbanen¹¹¹, spreekrecht¹¹²,...¹¹³).

- (107) Het milieubeleidsplan voorziet voor de personeelsbezetting van het Bestuur Milieu-inspectie een kader van 138 personen. Daarbij moeten evenwel nog de personeelsleden van de toezichthoudende diensten van de OVAM en de VMZ komen, die normaaliter naar het Bestuur Milieu-inspectie zouden overgeheveld worden. Het zou hier gaan om nog 40 à 50 personen. Een kader van een 200 personen dat zich enkel en alleen met inspectie bezig houdt, zou een aanzienlijke vooruitgang zijn t.o.v. de huidige situatie. Toch moet men hier rekening houden met het feit dat de milieu-inspectiedienst minstens één jurist voorzien, die moet instaan voor de juridische aspecten van het toezicht (opstelling van het P.V., ...). Daarenboven voorziet het milieubeleidsplan, dat naast een goede basisvorming, er een permanente her- en bijscholing moet zijn van de ambtenaren (in de loop van het komende jaar zullen per functie de vormingsbehoefte voorzien worden, speciale aandacht daarbij zal besteed worden aan de "training on the job", de overdracht van de op de dienst aanwezige kennis). Zie hierover : KELCHTERMANS, T., o.c., 53.
- (108) Zoals hierboven reeds aangegeven is de samenstelling van het toezichthoudend personeel goed overwogen : naast de verschillende ingenieurs die moeten instaan voor de technische en wetenschappelijke aspecten van het toezicht, is er voor iedere buitendienst minstens één jurist voorzien, die moet instaan voor de juridische aspecten van het toezicht (opstelling van het P.V., ...). Daarenboven voorziet het milieubeleidsplan, dat naast een goede basisvorming, er een permanente her- en bijscholing moet zijn van de ambtenaren (in de loop van het komende jaar zullen per functie de vormingsbehoefte voorzien worden, speciale aandacht daarbij zal besteed worden aan de "training on the job", de overdracht van de op de dienst aanwezige kennis). Zie hierover : KELCHTERMANS, T., o.c., III.26.
- (109) Het milieubeleidsplan stelt dat er voldoende werkingsmiddelen moeten komen. Een meerjarenplan zal ter zake uitgewerkt worden voor de ambtenaren van de toezichthoudende diensten : dienstswagens, gelet op de veelvuldige verplaatsingen, die niet mogen ingeperkt worden omwille van een kilometercontingent ; mobilifoons, gelet op de bereikbaarheid tijdens verplaatsingen en het oproepen van assistentie ; aanschaffing van voldoende P.C.'s en printers in het kader van het informaticaplan. Zie hierover : KELCHTERMANS, T., o.c., III.28.
- (110) Zie hiervoor.
- (111) Het milieubeleidsplan voorziet voor de toezichthoudende ambtenaren van niveau 1 een vlakke loopbaan van rang 10 naar de rang 12 of 13, en voor de ambtenaren van niveau 2 een vlakke loopbaan van de rang 22 naar de rang 25 (KELCHTERMANS, T., o.c., III. 27). De bevordering in een vlakke loopbaan (zoals we die op niveau 1 kennen voor de inspecteurs van financiën en de adviseurs van openbaar ambt) waarborgt de betrokken ambtenaar een aanzienlijke onafhankelijkheid, o.v.v. de volgende kenmerken van een vlakke loopbaan : bevordering in een vlakke loopbaan gebeurt zonder dat er vaste betrekkingen van de te begeven graden vacant zijn ; bevordering in een vlakke loopbaan gebeurt zonder de verplichting voor de betrokkene zich kandidaat te stellen ; de diensten waarin vlakke loopbanen mogelijk zijn, alsook de reeks graden waarin deze loopbanen bestaan, moeten vastgesteld zijn bij B.VI.Ex. (binnen Gemeenschappen en Gewesten) ; de bevordering tot elk van de graden van de vlakke loopbaan wordt bekomen na negen jaar graadanciënniteit (eventueel korter) ; behoudens bepaalde uitzonderingen, kan een ambtenaar die een vlakke loopbaan heeft, niet worden benoemd in een andere graad dan de tot die vlakke loopbaan behorende graden

B. ADMINISTRATIEVE HANDHAVINGSMIDDELEN.

1. *Recapitulatie.*

Zoals reeds herhaaldelijk gesteld, kunnen de toezichhoudende milieuoverheden, al naar gelang de betrokken wetgeving, verschillende administratieve maatregelen treffen. Cijfers over de toepassingsfrequentie van bovenstaande administratieve sancties zijn er niet, maar, zoals reeds gezegd, doet de huidige handhavingspraktijk ons vermoeden dat die toepassingsfrequentie veel te laag ligt in verhouding tot de gepleegde inbreuken. Het niet-toepassen van deze administratieve sancties is niet altijd het gevolg van het niet-vaststellen van inbreuken maar is vaak ook het gevolg van het feit dat in de afweging van economische en ecologische belangen, deze laatste het onderspit moeten delven. Bij het sluiten van een inrichting door de overheid staat immers niet alleen de bescherming van het milieu op het spel maar ook de broodwinning van heel wat mensen.

Alvorens op het vlak van de administratieve handhavingsmiddelen een aantal hervormingsvoorstellen te formuleren, is het goed eerst een schets te geven van de ontwikkelingen in Nederland ter zake.

2. *Nederland.*

a. *Huidige situatie.*

Hiervoor hebben we reeds aangegeven dat de beschikbare bestuurlijke handhavingsmiddelen in de Nederlandse milieuhygiëne-wetten, buiten de dwangsom en de bestuursdwang, sterk gelijklopend zijn met de

(zie artikel 74 van het K.B. van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het overheidsperoneel ; artikelen 64 en 65 van het K.B. van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het rijksperoneel ; K.B. van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling en de loopbaan van de rijksambtenaren).

(112) De invoering van een spreekrecht voor de toezichhoudende ambtenaren houdt een aantal problemen in : de ambtelijke deontologie, vastgelegd in de artikelen 9-12 van het statuut van het rijksperoneel, voorziet in hoofde van de ambtenaar een discretieplicht, plicht tot gereserveerdheid en beroepsgeheim (zie hierover : HONDEGHEM, A., *De deontologie van de ambtenaar*, Vervolmakingscentrum voor Overheidsbeleid en Bestuur, Leuven, 1985 ; HONDEGHEM, A., "Ambtelijke deontologie achterhaald door de tijdsgeest", *T.B.P.*, 1985, 420 ev.; LEMMENS, P. en VAN NOTEN, W., *Openbaarheid van bestuur in België, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1981); de invoering van een spreekrecht onderstelt een wijziging van de ambtelijke deontologie ; die wijziging moet gebeuren op nationaal vlak, want zolang geen uitvoering is gegeven aan artikel 87, paragraaf 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, kunnen de gewesten niet afwijken van het nationaal vastgesteld ambtenarenstatuut.

(113) KELCHTERMANS, T., *o.c.*, III.17.

Belgische. Daarin zal echter verandering komen door de twee wetsvoorstellen die hierna zullen besproken worden.

b. Wetsvoorstel VAR en het wetsvoorstel Dwangsom.

** Algemeen.*

In 1989 zijn in de Nederlandse Tweede Kamer vier wetsvoorstellen ingediend tot uitbreiding en wijziging van de WABM, de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (de Nederlandse Milieukaderwet). Het betreft de wetsvoorstellen Vergunningen en Algemene Regels (VAR), Dwangsom, Plannen en Milieukwaliteitseisen en Afvalstoffen. De twee eerstgenoemde voorstellen zijn beide op 3 april 1989 ingediend ¹¹⁴. Zij vertonen een sterke samenhang. Door bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel VAR tevens in de vorm van een afzonderlijk wetsvoorstel Dwangsom aan te bieden, hoopt de regering te bereiken dat de desbetreffende bepalingen eerder van kracht zullen worden dan de wettelijke regeling van VAR als geheel ¹¹⁵. Dit is gedaan omdat aan een spoedige inwerkingtreding van een algemene regeling van de dwangsom en de ministeriële bestuursdwangbevoegdheid groot belang wordt gehecht ¹¹⁶. Het is de bedoeling dat de desbetreffende wettelijke regeling weer komt te vervallen als de wettelijke regeling van VAR in werking treedt ¹¹⁷.

** Hoofdstuk handhaving in het wetsvoorstel VAR.*

In het voorstel krijgen nog drie bestuurlijke handhavingsmiddelen hun plaats, nl. de bestuursdwang, de dwangsom en de intrekking van de vergunning. Wordt dit wetsvoorstel goedgekeurd dan zullen deze drie handhavingsmiddelen de bestaande handhavingsmiddelen in de verschillende sectoriële milieuwetten vervangen.

- Bestuursdwang

Krachtens artikel 68 van het voorstel kan de bevoegde minister, in de gevallen waarin geen ander overheidsorgaan bevoegd is bestuursdwang toe te passen, "op kosten van de overtreder doen wegnemen, beletten, verrichten of in de vorige toestand herstellen hetgeen is of wordt gehouden, gemaakt, gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen in strijd met het bij of krachtens de betrokken wet bepaald". De minister zou, buiten spoedeisende gevallen, van deze be-

(114) Kamerstukken II, 1988-89, 21.087, nrs. 1-3 en 21.088, nrs. 1-3.

(115) BIEZEVELD, G.A., "De WABM gaat veranderen", *Milieu en Recht*, 1989, 11, 442.

(116) BRUSSAARD, W., DRUPSTEEN, TH.G., GILHUIS, P.C. en KOEMAN, N.S.J., *Milieu-recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, 88-91.

(117) *Ibid.*

voegdheid alleen gebruik mogen maken nadat de belanghebbende schriftelijk is gewaarschuwd en hem de gelegenheid is geboden binnen een daartoe te bepalen termijn alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.

De uitoefening van bestuursdwang houdt, op grond van artikel 69, in ieder geval de bevoegdheid in maatregelen te treffen, die nodig zijn om verdere nadelige gevolgen van de betrokken overtreding voor het milieu te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken, waaronder in ieder geval de bevoegdheid is begrepen het oprichten van een inrichting stil te leggen, een inrichting geheel of gedeeltelijk buiten werking te stellen of te doen stellen, haar te verzegelen, dan wel hetgeen zich in een inrichting bevindt, te verzegelen of te verwijderen.

In het voorstel is het instrument sluiting niet meer als zodanig geregeld. Het sluiten van een inrichting is een van de wijzen waarop bestuursdwang kan worden toegepast. Een aanvullende bepaling blijft echter nodig om zeker te stellen dat toch zonodig de inrichting gesloten kan worden. Dit geldt ook indien een overtreding slechts betrekking heeft op een deel van het vergunde : dan toch kan de gehele inrichting worden gesloten. Dit is van belang omdat tussen onderdelen van het proces dat in een inrichting wordt toegepast, vaak een zodanige relatie bestaat, dat stilleggen van een deel ook stillegging van andere delen met zich moet brengen. Aan de keuze van de toe te passen sanctie dient uiteraard een zorgvuldige afweging vooraf te gaan. Tot een ingrijpende sanctie als sluiting zal in de regel slechts worden overgegaan als een mildere vorm van bestuursdwang minder passend zou zijn. Daarbij moet worden aangetekend, dat ook het belang van de bescherming van het milieu zo'n mildere vorm van bestuursdwang minder passend kan maken ¹¹⁸.

- Dwangsom

Een overheidsorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen bij overtreding van het bij of krachtens een betrokken wet bepaalde, kan, op grond van artikel 70 van het voorstel, indien dat naar zijn oordeel passender is dan de toepassing van bestuursdwang en het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bepalen dat de overtreder een door het orgaan vastgestelde dwangsom verbeurt. Het orgaan kan de dwangsom hetzij op een bedrag ineens, hetzij per tijdseenheid of per overtreding vaststellen. In de laatste twee gevallen bepaalt het orgaan tevens het bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het gelaedeerde belang en de beoogde werking van het

(118) Kamerstukken II, 1988-89, 21.087, nr. 3, 97.

opleggen van de dwangsom. Een exemplaar van de beschikking tot vaststelling van de dwangsom wordt aan de overtreder toegezonden. Wanneer een dwangsom is vastgesteld, wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld de betrokken overtreding ongedaan te maken. Voor zover het onvermijdelijk is dat de overtreding met het oog daarop voortduurt, wordt bij de beschikking waarbij de dwangsom wordt vastgesteld, een termijn bepaald, gedurende welke met betrekking tot die overtreding geen dwangsom verschuldigd is.

Volgens artikel 71 komen de verbeurde dwangsommen toe aan het openbaar lichaam waartoe het orgaan behoort, dat de dwangsom heeft vastgesteld. Dat orgaan kan bij dwangbevel het verschuldigd bedrag invorderen. Met betrekking tot de invordering door een orgaan van een gemeente of provincie is artikel 155, 2-4 van de gemeentewet, onderscheidenlijk artikel 119, 2-4 van de Provinciewet van toepassing. Indien een ander orgaan de dwangsom heeft vastgesteld, kan het dwangbevel op kosten van de schuldenaar bij deurwaardersexploot worden betekend en ten uitvoer worden gelegd zoals bij vonnissen en authentieke akten. Binnen dertig dagen na de betekening staat tegen een dwangbevel verzet open door dagvaarding van het betrokken openbaar lichaam. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging.

Degene tot wie een beschikking waarbij een dwangsom is vastgesteld, is gericht, kan, op grond van artikel 72 van het voorstel, het orgaan dat de beschikking heeft gegeven, verzoeken haar in te trekken, wanneer sedert het tijdstip waarop zij van kracht is geworden, ten minste een jaar is verlopen zonder dat een dwangsom verbeurd is. Het betrokken orgaan geeft zo spoedig mogelijk de beschikking op het verzoek, doch uiterlijk een maand na de datum waarop het verzoek is ontvangen. Het zendt een exemplaar van de beschikking aan de verzoeker.

- Intrekking van een vergunning

Artikel 73 van het voorstel bepaalt dat het ten aanzien van een vergunning bevoegde gezag, de vergunning geheel of gedeeltelijk kan intrekken, indien niet overeenkomstig die vergunning is of wordt gehandeld, dan wel indien aan de vergunning verbonden voorschriften of voor de houder van de vergunning als zodanig geldende algemene regels niet worden nageleefd. Een vergunning die betrekking heeft op het verwijderen van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie, kan, voor zover zij dat verwijderen betreft, tevens worden ingetrokken, indien op grond van de Wet Chemische Afvalstoffen voor de houder geldende voorschriften niet worden nageleefd. Het bevoegd gezag gaat niet tot intrekking over dan nadat het de betrokkene de gelegenheid heeft geboden binnen een daartoe te bepalen termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te

brengen met de vergunning, de vergunningsvoorwaarden of de betrokken algemene regels.

** Wetsvoorstel dwangsom.*

Met dit wetsvoorstel wordt, zoals reeds gezegd, beoogd om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het onderdeel Handhaving van het wetsvoorstel VAR, in de WABM een algemene regeling van de dwangsom en van de ministeriële bestuursdwangbevoegdheid op te nemen ¹¹⁹.

Uit de ervaringen van de gewijzigde Hinderwet (1981) blijkt immers dat overheidsorganen veelal een zekere voorkeur hebben voor de handhaving van dit sanctiemiddel boven sluiting of bestuursdwang. Dit heeft te maken met zowel het flexibele karakter van het middel "dwangsom" als met de minder rigoureuze gevolgen ervan in vergelijking met de toepassing van andere bestuurlijke sanctiemiddelen. Het ontbreken van dit middel in andere wetten dan de Hinderwet en de Wet Bodembescherming, wordt in de praktijk als een ernstige belemmering voor een slagvaardige handhaving ervaren. De betrokken overheidsinstanties - met name de provincies, de waterkwaliteitsbeheerders en de regionale inspecteurs van de milieuhygiëne - hebben er dan ook op aangedrongen dat zo spoedig mogelijk het instrument van de dwangsom voor de handhaving van alle milieuwetten beschikbaar komt. Dit wetsvoorstel beoogt hierin te voorzien ¹²⁰.

c. Administratieve geldboete in Nederland.

** Inleiding.*

De rechtsfaculteit van de R.U. Leiden heeft de afgelopen jaren, in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, onderzoek verricht ¹²¹ naar de mogelijke betekenis van de administratieve boete bij de handhaving van de milieuwetgeving.

Het onderzoek richtte zich op de wenselijkheid en toepasbaarheid van de administratieve boete in het milieurecht en, als deze sanctiemogelijkheid gewenst bleek, op de eisen die daaraan moeten gesteld worden en de jurisprudentiële vormgeving van een wettelijke regeling.

(119) Tekst memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Dwangsom, gestencileerde versie, 1.

(120) *Ibid.*

(121) MINISTERIE VAN VROM, *Onderzoek naar de mogelijke betekenis van de administratieve boete van de milieuwetgeving*, 1988, nr. 34.

** Algemene aspecten van de administratieve boete.*

In een eerste fase van het onderzoek zijn enkele algemene aspecten onderzocht. Zo wordt in het rapport ingegaan op het rechtskarakter en de functie van de administratieve boete. De administratieve boete kan omschreven worden als een vermogenssanctie met het karakter van een straf die door een bestuursorgaan wordt opgelegd. Dit brengt met zich mee dat de boete eerst op initiatief van de betrokkene aan een rechterlijke instantie ter toetsing kan worden voorgelegd. De administratieve boete ligt op het grensvlak van administratief- en strafrecht. De boete wordt opgelegd door een bestuursorgaan en de procedure heeft een administratief karakter. Qua oogmerk is de administratieve boete echter te karakteriseren als een strafsanctie en in zoverre verschilt zij niet van de strafrechtelijke boete.¹²²

In Nederland komt de figuur van de administratieve boete als sanctie op overtreding van wetsvoorschriften voor op een beperkt terrein, en wel in het belastingsrecht, het sociaal verzekeringsrecht, het mediarecht en zeer recentelijk het verkeersrecht¹²³.

Vergelijkbaar met de administratieve boete is de transactie in handen van bestuursorganen (momenteel enkel de fiscus) en - in de strafrechtelijk sfeer - de transactie door het Openbaar Ministerie en de politie. Transactie omvat de bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgning. Deze voorwaarden houden meestal de betaling van een geldsom in. Gemeenschappelijk aan de afdoening van overtredingen met een administratieve boete en die door middel van een transactie is de wens tot snelle afdoening buiten proces van veel voorkomende overtredingen van eenvoudige aard waarvoor de reguliere strafrechtelijke procedure als te zwaar en tijdrovend wordt beschouwd¹²⁴.

De overtredingen waarop in de bestaande regelingen een administratieve boete is gesteld, liggen voornamelijk in de administratieve sfeer: het niet, niet tijdig of onjuist verstrekken van gegevens, het niet ter inzage leggen van bewijsstukken,... Uitgangspunt bij de administratieve afdoening en afdoening met transactie is dat het veel voorkomende, eenvoudig vast te stellen delicten zijn, waarbij het feit van de overtreding en de schuldvraag niet discutabel zijn en waarbij gelet op de geringe ernst van de overtreding, met een boete kan worden volstaan.

Voor de afdoening van delicten met een administratieve boete gelden enkele grenzen en randvoorwaarden die uit de internationale mensenrechtenverdragen voortvloeien. In artikel 6 van het EVRM en artikel 14 van het IVBPR is het recht neergelegd op een eerlijke berechting in pro-

(122) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 4-10.

(123) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 33-42.

(124) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 20-23.

cedures die leiden tot "het bepalen van de gegrondheid van de ingestelde strafvervolgning". Deze verdragsbepalingen eisen een recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter en een aantal procedurele waarborgen voor het verloop van de rechterlijke procedure. Op basis van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder in de Öztürk-zaak, is geconcludeerd dat artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR van toepassing zijn op het opleggen van administratieve boeten. Deze bepalingen staan overigens niet in de weg van de afdoening van delicten met een boete die in eerste instantie wordt opgelegd door een bestuursorgaan, mits tegen een dergelijke bestuurlijke beslissing beroep openstaat op een rechter en in de procedure alle garanties van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR kunnen worden geëffectueerd.

De ruimte voor een administratieve afdoening van delicten is evenwel beperkt tot "lichte" overtredingen. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof valt niet af te leiden waar de grens ligt tussen lichte en ernstige overtredingen. In het rapport van de Commissie in de Öztürk-zaak wordt de grens bij 1000 DM gelegd.¹²⁵

* *Administratieve geldboeten en milieudelicten.*

In het onderzoek is vervolgens nagegaan of, en zo ja voor welke milieudelicten, behoefte bestaat aan een administratieve afdoening.

De behoefte aan een administratieve boete in het milieurecht kan worden bekeken vanuit twee gezichtpunten:

- Vanuit justitieel oogpunt kan een administratieve afdoening van kleine, veel voorkomende delicten een werkbeparing meebrengen voor het openbaar ministerie¹²⁶.

- Vanuit bestuurlijk oogpunt kan een administratieve boete een aanvulling zijn op het bestuurlijk sanctiepakket voor delicten waarvoor de bestaande administratieve sancties niet adequaat zijn¹²⁷. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat vooral met de dwangsom die sinds 1981 in de Hinderwet is opgenomen, goed kan worden opgetreden tegen kleine overtredingen van gedragsvoorschriften, waarbij de kans op herhaling aanwezig is en bij "voortdurende" overtredingen. Van de dwangsom gaat in deze gevallen wellicht een grotere preventieve werking uit dan wanneer een (eenmalige) boete wordt opgelegd. Nu de toepassingsmogelijkheden van de dwangsom in de toekomst (zie hoger) worden uitgebreid tot andere milieuhygiënische wetten en ook andere dan thans door de Hinderwet geregeleerde activiteiten, lijkt er in Nederland aan een administratieve boete voor overtredingen van gedragsvoorschriften in het algemeen geen behoefte (meer) te bestaan.

(125) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 10-14.

(126) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 23.

(127) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 24.

Een administratieve boete kan, volgens het onderzoek, van betekenis zijn voor "éénmalige" overtredingen waartegen vooral uit generaal-preventief oogpunt direct moet kunnen worden opgetreden en waarbij het opleggen van een dwangsom vanwege het "éénmalig karakter" van de overtreding niet zinvol is. Daarbij kan worden gedacht aan overtredingen van wat is aangeduid als "administratieve" voorschriften, zoals overtredingen van meldings- en registratieverplichtingen ¹²⁸. Overtredingen van deze verplichtingen passen ook goed in de categorie "lichte" delicten. Op zichzelf heeft een dergelijke overtreding uit milieuhygiënisch oogpunt géén directe gevolgen, zodat daarop een niet al te hoge boete behoeft te worden gesteld. Met de naleving van administratieve verplichtingen zijn voornamelijk "bestuurlijke" belangen gemeoid. Zij vormen daarmee wel een belangrijk element bij de uitvoering van de wet, als startpunt voor controle-activiteiten. Bestuurlijke handhaving door middel van sluiting of intrekking van de vergunning staat niet in verhouding tot de ernst van het gepleegde feit, terwijl strafrechtelijke handhaving van deze voorschriften een zware belasting voor het Openbaar Ministerie met zich zal brengen. ¹²⁹

De voordelen van administratieve afdoening zullen evenwel moeten opwegen tegen de financiële en bestuurlijke lasten die de uitvoering van een regeling voor de administratieve afdoening met zich meebrengt. Het hanteren van een administratieve boete loont alleen de moeite wanneer het om een behoorlijk aantal gevallen gaat en geen omslachtige procedure voor het opleggen en invorderen van de boete behoeft te worden gevolgd. Een kwantificering van het aantal gevallen is moeilijk te maken omdat duidelijke gegevens op dit punt ontbreken. Over de "baten" van de administratieve boete valt dus niet veel te zeggen, alhoewel ook hier geen concrete gegevens beschikbaar zijn. De inning van de boeten vergt de nodige administratieve handelingen en er zal in een dwangmiddel moeten zijn voorzien als de betaling van de boete achterwege blijft. De mogelijkheid daartoe is beperkt tot invordering bij dwangbevel. Andere middelen, zoals het beslag op goederen of op bank- of girotegoed, lijken, gelet op de geringe ernst van de overtreding buiten proportie. De perceptiekosten van een administratieve boete zullen derhalve in die gevallen waarin men niet bereid is vrijwillig de boete te voldoen, aanzienlijk zijn. ¹³⁰

De bestuurlijke lasten zijn voorts mede afhankelijk van de procedure voor het opleggen van de boete. De waarborgen die in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR besloten liggen, stellen eisen aan deze procedure. De verenigbaarheid van een regeling voor een administratieve afdoening met deze bepalingen is bovendien één van de onzekere factoren, die ma-

(128) *Ibid.*

(129) *Ibid.*

(130) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 26.

ken dat de invoering van een administratief afdoeningsstelsel in Nederland op korte termijn niet voor de hand ligt.¹³¹

3. Vlaanderen.

a. Uniformiteit van de handhavingsmiddelen.

Net zoals in Nederland gebeurt, zou het interessant zijn om de administratieve handhavingsmiddelen te uniformiseren voor alle milieuwetten. De huidige wetgeving vertoont op het gebied van de sancties immers te veel en in feite onnodige verschillen. In de eerste plaats komen de genoemde sancties niet in elke wet voor: zo vinden we de sluiting van een inrichting en de stillegging der werken als administratieve sanctie slechts in een beperkt aantal wetten. Ook de gronden voor toepassing van de sancties lopen nogal uiteen. Ten slotte ontbreekt er ook uniformiteit in de redactie van de bepalingen (in bepaalde wetten is een sanctie imperatief geformuleerd terwijl het elders een facultatieve bevoegdheid is). Deze uniformisering vindt ook steun in het feit van de oprichting van één milieu-inspectiedienst: deze heeft dan één globaal pakket van sanctiemiddelen ter beschikking die ze dan, ongeacht de betrokken wetgeving, naar eigen inzichten kan hanteren.

b. Samenstelling van het uniform handhavingsmiddelenpakket.

(i) Inleiding.

Bepaalde momenteel voorziene sancties worden weinig gebruikt omdat ze problemen stellen op sociaal-economisch vlak (sluiting van een inrichting, stopzetting van de exploitatie, verzegeling van toestellen, intrekking van een exploitatievergunning). Om bij de handhaving zoveel mogelijk de interferentie met sociaal-economische belangen te vermijden, lijkt het mij interessant twee nieuwe administratieve handhavingsmiddelen in overweging te nemen die we ook bij de behandeling van Nederland besproken hebben, nl. het opleggen van een dwangsom en een administratieve geldboete door een administratieve overheid.

(ii) Voorstel.

Voor Vlaanderen zou het interessant zijn om een combinatie te maken van de dwangsom en de administratieve geldboete: handhaving door middel van een dwangsom zou kunnen voorzien worden voor kleine overtredingen van gedragsvoorschriften waarbij de kans op herhaling aanwezig is en bij "voortdurende" overtredingen en anderszids zou men

(131) MINISTERIE VAN VROM, o.c., 27.

tegen éénmalige overtredingen kunnen optreden door middel van het opleggen van een administratieve geldboete ¹³². Daar beide sanctiemiddelen in Vlaanderen nog in geen enkele milieuwet voorzien zijn, zal de invoering ervan op een aantal problemen stuiten.

(iii) Dwangsom.

De dwangsom werd in België pas ingevoerd in 1980 door de wet van 31 januari 1980, wet houdende de goedkeuring van de Benelux - Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom, ondertekend te 's - Gravenhage op 26 november 1973 ¹³³.

In het Gerechtelijk Wetboek werd een hoofdstuk XXIII onder het opschrift "De Dwangsom" in Deel IV, Boek IV ingevoegd, bestaande uit de acht artikelen van de eenvormige wet en genummerd van 1385bis tot 1385nonies.

De dwangsom is in België een bijkomende veroordeling die aan de schuldenaar bij rechterlijke uitspraak wordt opgelegd ten einde op hem druk uit te oefenen om hem ertoe te brengen de tegen hem uitgesproken hoofdveroordeling na te komen. De dwangsom heeft dus de volgende kenmerken ¹³⁴:

- * zij kan slechts opgelegd worden als bijkomende veroordeling bij een hoofdveroordeling, zonder welke zij niet kan bestaan of voortbestaan ;

- * zij zal slechts verschuldigd zijn als de hoofdveroordeling niet of niet tijdig wordt nagekomen ;

- * haar belangrijkste bestaanreden is druk uit te oefenen op de schuldenaar ;

- * de dwangsom is geen schadeloosstelling, waardoor dus schadeloosstelling en dwangsom kunnen gecumuleerd worden ;

- * de rechter hoeft zich bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom niet te bekommeren om de hoogte of het actueel en zeker karakter van enige schade.

Uit dit alles volgt dat het toekennen van de bevoegdheid aan een bestuursorgaan (in casu dan het Bestuur Milieu-inspectie) om een dwangsom op te leggen op zijn minst revolutionair is : tot nu toe kon enkel een rechter een dwangsom opleggen en niet een bestuursorgaan, alsook kan men hier moeilijk spreken van een hoofdveroordeling.

(132) Voor de zwaardere overtredingen blijft dan de mogelijkheid bestaan om de zwaardere administratieve sancties (intrekken vergunning, sluiten inrichting) toe te passen.

(133) BALLON, GL., "De nieuwe wet op de dwangsom", *R.W.*, 1979-1980, 2019.

(134) BALLON, GL., *l.c.*, 2020-2021.

(iv) *Administratieve geldboete.*

Het opleggen van een administratieve geldboete kennen we in België reeds in het fiscaal recht en het sociaal recht. In deze laatste rechtstak werd de administratieve geldboete ingevoerd in 1971 voor de beteugeling van inbreuken op sommige sociale wetten¹³⁵. In de praktijk bleek het preventief karakter van het sociaal strafrecht immers in zeer sterke mate afgezwakt te zijn. Steeds vaker gebeurde het dat de vervolgingen inzake inbreuken op de arbeidswetgeving werden gestaakt omdat de gevolgen van de strafvordering te zwaar leken in verhouding tot de sociale schade die men precies trachtte te herstellen. Daarom oordeelde de regering het arbeidsrecht te kunnen aanvullen met een systeem dat naast de strafsancities administratieve geldboeten organiseert die overeenstemmen met specifieke feiten in de sociale betrekkingen¹³⁶.

Wanneer men nu zou overwegen om, ter handhaving van de milieuwetgeving, een administratieve boete in te voeren¹³⁷, zullen de voordelen van een administratieve afdoening moeten opwegen tegen de financiële en bestuurlijke lasten die de uitvoering van een regeling voor de administratieve afdoening met zich mee brengt. Het hanteren van een administratieve boete loont alleen de moeite wanneer het om een behoorlijk aantal gevallen gaat en geen omslachtige procedure voor het opleggen en invorderen van de boete behoeft te worden gevolgd. De inning van de administratieve boeten vergt de nodige administratieve handelingen en er zal in een dwangmiddel moeten zijn voorzien als betaling van de boete achterwege blijft. De mogelijkheid daartoe is beperkt tot invordering bij dwangbevel. De perceptiekosten van een administratieve boete zullen derhalve in de gevallen waarin men niet bereid is vrijwillig de boete te voldoen, aanzienlijk zijn. De bestuurlijke lasten zijn voorts mede afhankelijk van de procedure voor het opleggen van de boete. De waarborgen die in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR besloten liggen, stellen eisen aan deze procedure¹³⁸.

(v) *Conclusie.*

Het totale pakket van administratieve sancties ter beschikking van het Bestuur Milieu-inspectie zou dus omvatten : wijziging van de verguningsvoorwaarden, intrekking of schorsing van de vergunning, stillegging

(135) Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

(136) *Parl.St.*, Kamer, 1970-1971, nr. 939/1.

(137) KELCHTERMANS, T., *o.c.*, 47: "Hier gebeuren de onderzoeken die gericht zijn op een mogelijke vervolging, hetzij administratief (intrekken vergunning, sluiten bedrijf, administratieve boete), hetzij strafrechtelijk."

(138) MINISTERIE VAN VROM, *o.c.*, iv.

der werken of stopzetting van de exploitatie, sluiting (geheel of gedeeltelijk) van een inrichting, verzegeling van inrichtingen en toestellen, inbeslagname en vernietiging van produkten en stoffen, het opleggen van een dwangsom en het opleggen van een administratieve geldboete.

C. SAMENWERKING BESTUUR - OPENBAAR MINISTERIE INZAKE HANDHAVING VAN DE MILIEUWETGEVING.

1. Inleiding.

Wat de coördinatie van de handhaving van de milieuwetgeving in Vlaanderen betreft, voorziet het milieubeleidsplan 1990-1995 van Minister Kelchtermans dat er een gestructureerde samenwerking moet komen tussen de milieu-inspectiedienst en de verschillende parketten om alzo tot een efficiënte bestrijding van de milieucriminaliteit te komen¹³⁹. Terzake zullen in de eerstkomende twee jaar de nodige initiatieven in overleg met de rechterlijke instanties ontwikkeld worden. Via onderhandelingen met de nationale Minister van Justitie zal de problematiek van de bevoegdheden (officier gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings) en van de bewijskracht van de vaststellingen opgelost worden¹⁴⁰.

In Nederland, en recent ook in Vlaanderen, zijn reeds een aantal voorstellen inzake coördinatie van de handhaving van de milieuwetgeving gedaan. Hierna wordt op elk van die voorstellen ingegaan.

2. Nederland.

In 1988 is in Nederland onderzoek gebeurd betreffende de afstemming Bestuur - Openbaar Ministerie bij de handhaving van het milieurecht. Het onderzoek gaat ervan uit dat het wenselijk is dat bij de vaststelling van overtredingen van de milieuwetgeving de beschikbare strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties afgewogen worden en dat een keuze gemaakt wordt voor de meest effectieve aanpak van overtreder en overtreding. Gebleken is dat in concrete gevallen deze afstemming slechts incidenteel plaats vindt, dat meer beleidsmatige afspraken tussen bestuursorganen en het Openbaar Ministerie vrijwel niet gemaakt worden en dat afspraken die gemaakt zijn voornamelijk een procedureel karakter hebben¹⁴¹.

Over de noodzaak om tot een verbeterde afstemming te komen, wordt in Nederland verschillend gedacht. Enerzijds geeft de huidige praktijk daartoe weinig aanleiding (slechts in ongeveer 3% van de geconstateerde overtredingen, zoals die in een genomen steekproef bekeken zijn,

(139) KELCHTERMANS, T., *o.c.*, III.17.

(140) *Ibid.*

(141) MINISTERIE VAN VROM (1), *o.c.*, 2-3.

bleek proces-verbaal opgemaakt te worden, zodat er meestal niets af te stemmen valt), anderszinds wordt de behoefte aan afstemming in de praktijk weinig ervaren. Bij verschillende bestuurslagen is nog maar in beperkte mate sprake van een systematische aandacht voor de handhaving (vergunningverlening heeft meestal een hogere prioriteit). Binnenhalen van het Openbaar Ministerie wordt veelal als inbreuk op eigen autonomie ervaren. De provinciale milieu-overlegplatforms worden in het algemeen als vrijblijvend beschouwd ¹⁴².

Driehoeksoverleggen zijn niet primair op milieuzaken gericht. Regionale of sectoriële milieu-overleggen daarentegen worden beschouwd als het niveau waarop de beste zaken kunnen worden gedaan. Het Openbaar Ministerie ervaart het als een probleem contact te houden met alle gemeenten, provincies, waterkwaliteitsbeheerders en milieu-inspecties. In het onderzoek zijn dan ook vrijwel geen concrete inhoudelijke afspraken (afstemmingscriteria) aangetroffen. Algemene criteria (verwijtbaarheid, recidive, mate van milieuschade) zijn toch te globaal. Procedure-afspraken (wie informeert wie, wanneer en hoe) werden in het algemeen als nuttig gekenschetst ¹⁴³.

3. Vlaanderen.

Volgens gewezen parketmagistraat P. Morrens is er van samenwerking en coördinatie tussen de administraties en de gerechtelijke diensten in de praktijk geen sprake, terwijl de bundeling van de krachten één van de pijlers is waarop de handhaving moet worden gebouwd ¹⁴⁴. De oorzaken hiervan zijn volgens bovengenoemde ¹⁴⁵:

* de administraties weigeren de gerechtelijke instanties te beschouwen als evenwaardige partners in de handhaving van de leefmilieuwetgeving; ze beschouwen de parketten als bemoeials, als pottenkijkers in zaken waarin ze vroeger "alleenheersers" waren;

* de aanwervingspolitiek van ambtenaren ligt eveneens ten grondslag aan de slechte relatie; al te veel wordt immers het accent gelegd op de aanwerving van technici, wier visie op het vlak van de handhaving grondig kan verschillen van deze van juristen.

In het zelfde artikel haalt Morrens (terecht/ten onrechte?) zwaar uit naar de administratieve overheden waar hij stelt ¹⁴⁶: "*Maar waar blijven we met de geloofwaardigheid van de instellingen als een gerechtelijk on-*

(142) *Ibid.*

(143) MINISTERIE VAN VROM (1), o.c., 4.

(144) MORRENS, P., *L.c.*, 344.

(145) *Ibid.*

(146) MORRENS, P., *L.c.*, 344-345.

derzoek of vooronderzoek regelmatig doorkruist en zelfs onderuit gebaald wordt door beslissingen van de administratieve overheid. Welke zin heeft het een bedrijf te dagvaarden afvalwaters te hebben geloosd in de oppervlaktewateren zonder de lozingsvoorwaarden te hebben in acht genomen, als nog voor de terechtzitting de lozingsvergunning wordt aangepast, (...)."

Om aan de manke relatie tussen de bestuurlijke overheden en de gerechtelijke instanties iets te doen, stelt Morrens ¹⁴⁷ voor om een platform in het leven te roepen waar aan informatie-uitwisseling en beleidsuitstippeling kan worden gedaan. Hij stelt voor dat de Vlaamse overheid naar Nederlands voorbeeld provinciale leefmilieu-overlegorganen opricht waarin zowel de besturen, de toezichthoudende administraties als het justitieel apparaat vertegenwoordigd zijn. Op arrondissementeel vlak zouden ook dergelijke overlegorganen moeten komen en op het echelon van het gewest (zijnde de top van de handhavingspiramide) zou een interprovinciaal leefmilieu-orgaan overkoepelend de krachtlijnen van het beleid moeten uitstippelen en de uitgangspunten en principes vastleggen ¹⁴⁸. Gekoppeld aan de idee van overlegorganen, zou er volgens Morrens op gewestelijk en provinciaal vlak ook een meldpunt voor leefmilieudelicten moeten worden opgezet, dat, gezien artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, het best wordt waargenomen door het Ambt van de Procureur des Konings ¹⁴⁹.

Bij het idee van de gewestelijke, provinciale en arrondissementele overlegorganen moeten ons inziens een aantal opmerkingen worden geformuleerd :

* de praktijk in Nederland wijst uit dat de provinciale leefmilieu-overlegorganen niet functioneren ; het heeft weinig zin een dergelijke overlegstructuur te creëren in Vlaanderen als eerst niet de beleidsmentaliteit in hoofde van het parket en de administratie verandert ;

* hiervoor hebben we er reeds op gewezen dat het voordeel van administratieve handhaving de snelheid van optreden is ; indien de handhaving in concreto telkens voorafgegaan moet worden door een uitgebreid overleg tussen parket en administratie, loopt men het gevaar dat de administratieve handhaving zijn efficiëntie verliest ; dit kan wel opgelost worden door het onmiddellijk opleggen van uitgebreide veiligheidsmaatregelen, maar waar legt men dan op termijn de grens tussen een administratieve sanctie en een veiligheidsmaatregel ?;

* ons inziens lijkt het meer aangewezen bij de buitendiensten van het Bestuur Milieu-inspectie een "crisis-cel" op te richten ; in geval van een

(147) MORRENS, P., *l.c.*, 345.

(148) *Ibid.*

(149) MORRENS, P., *l.c.*, 346.

ernstige milieuovertreding kunnen de toezichhoudende diensten en het parket daar in spoedvergadering beslissen over het te volgen handhavingsbeleid ; het meldpunt milieudelicten zou ook in de buitendiensten kunnen ingeplant worden, op voorwaarde dat de administratie dan artikel 29 van het Wetboek van strafvordering toepast.

SLOT.

In deze bijdrage werd gepoogd een overzicht te geven van de problemen waarmee de administratiefrechtelijke handhavingszuil momenteel wordt geconfronteerd. Vertrekkend van onze premisse dat het administratief recht het aangewezen handhavingsmiddel is in milieuaangelegenheden moet er op middellange termijn iets veranderen aan het administratief handhavingsapparaat en de administratieve handhavingsmiddelen. Wat het handhavingsapparaat betreft, is Minister Kelchtermans met de oprichting van een Bestuur Milieu-inspectie op de goede weg. Mer moet er zich echter voor hoeden de administratieve reorganisatie overhaast door te drukken. Het gevaar bestaat dan immers dat, ten gevolge van het overhevelen van ambtenaren, werkmiddelen en financiële middelen, de bestuurlijke handhaving volledig ineensstort en daarmee is niemand, behalve de illegale vervuiler, mee gebaat ¹⁵⁰.

APERCU GENERAL : Le maintien administratif du droit de l'environnement dans la région flamande.

Le maintien du droit de l'environnement a été, pendant très longtemps, un aspect oublié dans la politique de l'environnement. Ni les autorités administratives, ni les parquets ont donné, pour toutes sortes de raisons, priorité à un maintien rigoureux de la législation.

Il y a cependant trois possibilités pour sanctionner le non-respect de la législation : le droit administratif (sanctions administratives, mesures de sécurité), le droit pénal (peines de prison, amendes, mesures directes) et le droit civil (article 1382 C.C., article 544 C.C., les dispositions qui instaurent une responsabilité objective, référé).

Cette contribution traite le problème du "maintien administratif du droit de l'environnement". Jusqu'ici, la doctrine concernant le droit de l'environnement s'est occupée activement du maintien pénal du droit de l'environnement. Cela pourrait donner l'impression que le maintien, dans cette matière, est en premier lieu et essentiellement une question de droit pénal, alors que c'est aussi, ou même plus, une question de droit administratif. Cependant, les deux mécanismes de maintien (administratif/pénal) se caractérisent par un même manque d'efficacité, ce qui explique qu'il est difficile de juger quel mécanisme, ou quelle combinaison des deux, peut le mieux contribuer au maintien efficace du droit de l'environnement.

En ce moment, le mécanisme du maintien administratif est confronté à des problèmes à deux niveaux :

1) L'organisation et le fonctionnement des services de contrôle :

L'inspection se fait par plusieurs services, sans beaucoup de coordination ; le nombre d'inspecteurs est minimal ; les conditions de travail sont peu attractives (le salaire, l'équipement technique, peu de moyens de mobilité, les insuffisantes possibilités de promotion, le danger de manipulation politique et de corruption); il n'y a pas de coopération avec les parquets.

2) les mesures administratives :

Dans le cadre du maintien de la législation, les services de contrôle ont la possibilité d'imposer différentes sanctions et mesures de sécurité. De cette façon, une action peut être entamée rapidement en cas de pollution. Les sanctions administratives principales sont : retrait ou suspension d'autorisation, changement des conditions de l'autorisation, ferme-

ture provisoire de l'entreprise, arrêt des travaux, cachetage des appareils, éloignement des déchets et réhabilitation.

Les problèmes à ce niveau sont : la différence dans chaque législation des sanctions administratives et des mesures de sécurité (et de leur mode d'application); la fréquence d'application restreinte à cause d'interférence par des intérêts sociaux et économiques.

Dans cet article, nous proposons quelques solutions possibles, afin qu'un maintien administratif efficace puisse se développer, soutenu par le droit pénal :

1) En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services de contrôle, il est souhaitable de créer une seule autorité administrative, responsable du contrôle de l'application de la législation. Le Ministre Kelchtermans essaye de réaliser une chose pareille dans le cadre de la réorganisation de l'administration flamande. Il a aussi promis dans son plan, stipulant la politique à suivre, d'améliorer les conditions de travail : plus d'inspecteurs, meilleur salaire, une compétence élargie, assez d'équipements et d'indépendance.

2) En ce qui concerne les mesures administratives, il est préférable d'harmoniser, pour toutes les législations, les sanctions administratives et les mesures de sécurité. Ce paquet uniforme (retrait d'autorisation, fermeture d'entreprise) de mesures administratives doit aussi comprendre quelques nouvelles sanctions administratives comme l'amende administrative et l'astreinte (qui a rapporté un vif succès au Pays-Bas).

3) Bien que le maintien administratif doit primer, il est nécessaire d'améliorer la coopération entre les autorités administratives et les parquets.