

Het leefmilieurecht als handhavingsmiddel

De relatie tussen de administratiefrechtelijke en strafrechtelijke overheden is slecht op het vlak van de handhaving van het leefmilieu. De onontbeerlijke voorwaarde om te komen tot samenwerking tussen hen is dat de ene overheid respect opbrengt voor de andere, is dat beide inzicht en begrip opbrengen voor elkaars eigenheden en elkaars standpunten.

Het begrip handhaving

Vaak wordt handhaving – een begrip dat in geen enkele wet of decreet vermeld staat – gelijkgesteld met samenvatting van alle activiteiten die erop gericht zijn het leefmilieu te beschermen tegen verontreiniging en kwaliteitsvermindering.

Zo wordt in het bedrijfsleven gesproken van interne handhaving terwijl in de juridische sfeer de handhaving van leefmilieuwetten wordt bedoeld, vaak met inbegrip van het verlenen van vergunningen, erkenningen en afwijkingen. In de praktijk hebben we vooral te maken met het functionele onderscheid tussen preventieve handhaving enerzijds en repressieve handhaving anderzijds. Met preventieve handhaving wordt het toezicht op de naleving bedoeld en dit is vooral een taak van de administratieve overheden (O.V.A.M., A.R.O.L., V.M.Z.). De repressieve handhaving behoort meer aan het justitiële apparaat waarin het ambt van de Procureur des Konings een centrale rol speelt. Handhaving is dus door controle en door de toepassing (of dreiging daarmee) van administratiefrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd. Het privaatrechtelijke middel bij uitstek is het verzoek uitgaande van een belanghebbende en gericht tot de Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg zetelende in kortgeding teneinde naleving van de wet te vorderen. Aan de Voorzitter wordt een handelen of een nalaten van de overtreder gevraagd of van de overheidsinstantie die een besluit heeft genomen of nagelaten dit te doen.

Al de 5 betrokken wetten, decreten en besluiten, die overigens gefaseerd tot stand zijn gekomen, bevatten administratief- en strafrechtelijke sancties. Deze sancties verschillen van wet tot wet. De strafmaat is niet steeds dezelfde (de wet op het natuurbehoud voorziet eveneens in politiestrafen). De belangrijkste administratieve sancties die de wetgever heeft voorzien zijn: intrekking of schorsing van de vergunning – het leefmilieurecht is ten aanzien van de rechtsonderhorige gebaseerd op vergunningstelsels –, wijziging van de vergunningsvoorwaarden, voorlopige sluiting van de onderneming, stillegging van de werken, verzegeling van de toestellen, ambtshalve verwijdering van afvalstoffen, en ambtshalve sanering. Zij verschillen van regelgeving tot regelgeving. Ook de mogelijke strafrechtelijke sancties verschillen van wet tot wet, van wet tot decreet. Zo zijn er o.m. de gevangenisstraf, de geldboete, de verbeurdverklaring, de verplichte verwijdering,

de tijdelijke en de definitieve sluiting van de onderneming. Al deze wetten en decreten dragen de sporen van de snelheid waarmee ze tot stand zijn gekomen. Nu de huidige gemeenschapsminister van leefmilieu begin dit jaar het gelukkig initiatief heeft genomen het wettelijk instrumentarium te harmoniseren en zo de nadelen van de compartimentering van ons leefmilieurecht uit te schakelen, mag men hopen dat men eveneens oog zal hebben voor een betere stroomlijning op het vlak van de handhaving.

Administratiefrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

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 Burgemeesters en Schepenen, de Bestendige Deputatie, de Minister van Leefmilieu met de O.V.A.M., A.R.O.L. en V.M.Z. Het is dus overduidelijk dat de bestuurlijke overheid een uitgebreide taak heeft op leefmilieugebied. Hier weze speciaal vermeld: het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten, het verlenen van vergunningen, het toezicht en vervolgens het opleggen van administratieve sancties. Deze sancties zijn voornamelijk gericht op het herstel van de verboden toestand, het intrekken van de vergunning en de sluiting van het bedrijf. 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. Bij een vlugge lezing van onze wetgeving valt het trouwens onmiddellijk op dat de wetgever heel wat meer aandacht heeft besteed aan de bestuurlijke middelen tot handhaving dan aan de strafbepalingen; die hangen er letterlijk en figuurlijk als een appendix bij. De laatste decennia kreeg de handhaving van de wet op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven dan ook voornamelijk op bestuurlijk vlak zijn beslag. De arbeidsauditeur ging er meestal toe over de zaakvoerder te dagvaarden voor de correctionele rechtbank indien het bestuurlijk ingrijpen niet het gewenste resultaat had opgeleverd. Het strafrecht op leefmilieuvlak werd beschouwd als *ultimum remedium*: het laatste redmiddel. Deze stelling bracht echter met zich mee dat er vaak niets gebeurde.

De verhouding tussen beide vormen van handhaving moet daarom langzaam beter bepaald worden. Er zijn gevallen waarin bestuurlijk optreden niet mogelijk of zinvol is. Zo zijn er inbreuken die niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt door bestuurlijk optreden, b.v. eenmalige lozingen. Ook kunnen er zich lichte inbreuken voordoen, zoals het niet naleven van de meldingsplicht, waar een administratieve sanctie een paardemiddel zou zijn. In dergelijke gevallen is het duidelijk dat hier een taak is weggelegd voor het strafrecht en is de strafrechtelijke handhaving de enige remedie. Dit houdt dan ook in dat de *ultimum remedium*-gedachte in principe verlaten moet worden en dat zowel de administratie als het openbaar ministerie een eigen verantwoordelijkheid hebben. Anderzijds zijn er gevallen alwaar de administratiefrechtelijke handhaving een zodanig straffend effect heeft – sluiting van de inrichting – dat strafvervolgning daarbovenop minder gerechtvaardigd zou kunnen zijn. En tenslotte zijn er gevallen waarin de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke handhaving moeten worden gecombineerd: de bestuurlijke handhaving voor preventie en sanering, de strafvervolgning als sluitstuk.

Van strafrechtelijke handhaving is 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 worden beweerd. 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 zo dat deze *normatieve criteria* in de praktijk het vaakst gehanteerd worden. Verder mag worden opgemerkt dat t.a.v. de administratieve sancties onze overheid tot nu toe niet is bezweken aan een grote dadendrang. Gelukkig heeft het gerechtelijk apparaat tot op de dag van vandaag een *bestuurstimulerende* en soms zelfs *bestuurcorrigerende* rol gespeeld.

Indien er behoorlijke relaties tussen administratieve overheden en gerechtelijke instanties worden gelegd, zullen er heel wat misverstanden voorkomen kunnen worden. Het gerechtelijk apparaat is ondertussen evenwel al een gelijkwaardige partner van de bestuurlijke overheid geworden en dit kan niet worden teruggedraaid. Nochtans moet de eigen verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie bij de handhaving worden onderstreept. Er zijn zo ernstige en flagrante misdrijven die zoveel hinder in brede kring kunnen veroorzaken dat, in geval van niet-vervolgning, dit slechts kan leiden tot minachting voor de wet en zijn autoriteiten. Het kan leiden tot twijfel bij de benadeelden, twijfel aan de integriteit van de betrokken diensten, daar de indruk wordt gewekt dat dergelijke inbreuken straffeloos kunnen plaatsgrijpen. De Procureurs des Konings dienen zich dan ook bewust te zijn of te worden van deze eigen verantwoordelijkheid.

Van samenwerking en coördinatie tussen de administraties en de gerechtelijke diensten is er in de praktijk echter geen sprake terwijl de bundeling van de krachten één van de pijlers is waarop de handhaving moet worden gebouwd. Enerzijds kan de oorzaak hiervan worden gezocht in het feit dat 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. En leefmilieuzaken zijn nu eenmaal delicate zaken... Anderzijds ligt de aanwervingspolitiek van ambtenaren 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.

Maar waar blijven we met de geloofwaardigheid van de instellingen als een gerechtelijk onderzoek of vooronderzoek regelmatig doorkruist en zelfs onderuit gehaald 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 door de administratie wordt aangepast. Het is toch niet aanvaardbaar dat regelmatig vanwege de administraties en de bestuurlijke overheid brieven worden gestuurd naar het bedrijfsleven, zelfs tijdens een gerechtelijk vooronderzoek, waarin een interpretatie wordt gegeven van

een of ander voor het onderzoek relevante begrip zoals ziekenhuisafval of waterzuiveringsslib. Het kan toch moeilijk ernstig worden genoemd dat tussen de administratieve overheid en verdachten vergaderingen belegd worden, dat tussen de administraties protocols worden opgesteld waarin de ene de andere de hand boven het hoofd houdt, dat bouw- en sloopafval tot niet-vergunningplichtige afvalstoffen worden uitgeroepen, en dat op die manier de decreten tot dode letter degraderen. Op die manier worden niet alleen mogelijke illegale situaties gecreëerd of gestimuleerd, maar wordt tevens het normale verloop van de rechtszaak gehinderd en wordt voorkomen dat de strafrechtelijke handhaving effect sorteert. Ook de rechtszekerheid in hoofde van de rechtssubjecten in het algemeen en de industrieel in het bijzonder wordt hierdoor zeker niet vergroot.

Dit zijn slechts enkele voorbeelden, doch zij illustreren de manke relatie tussen de bestuurlijke overheid en haar administraties enerzijds en de gerechtelijke instanties anderzijds. Het probleem dat zich op het vlak van de handhaving stelt is dan ook een structureel probleem.

De organisatie van de handhaving

PIRAMIDALE STRUCTUUR

Sedert de Wetten van 8 augustus 1980 en 1988 heeft de Vlaamse overheid een unieke kans om de provincies nieuw leven in te blazen. Zeker op het vlak van het leefmilieu. Er dient een platform in het leven te worden geroepen waar aan informatie-uitwisseling en het uitstippelen van beleid kan worden gedaan.

Zo dienen naar Nederlands voorbeeld *provinciale leefmilieu-overlegorganen* te worden opgericht door de Vlaamse overheid. Hierin zouden zowel de besturen, de toezichthoudende administraties, als het justitieel apparaat moeten vertegenwoordigd zijn. Alleen via een dergelijk driehoeks- of vierhoeksoverleg kunnen de misverstanden uitgeschakeld worden.

Dergelijke overlegorganen dienen tevens op kleinere schaal te worden opgericht, b.v. op arrondissementeel niveau. Hierin kunnen ook de gemeenten met hun politie en milieuconsulenten vertegenwoordigd zijn. Deze *arrondissementele overlegorganen* vertegenwoordigen dan dus vele gemeenten die op hun beurt weer met naburige gemeenten kunnen overgaan tot de oprichting van *samenwerkingsverbanden*. De verontreiniging in een beek stopt nu eenmaal niet aan de gemeentegrenzen. Gemeenten hebben een kader nodig dat niet ten koste gaat van hun eigen autonomie. Als kleinere gemeenten zich kunnen aansluiten bij een groter geheel zal de bescherming van het leefmilieu daar alleen maar beter mee gediend zijn. Het is zinloos meer financiële middelen en mankracht te verstrekken aan de gemeenten indien ze niet doelmatig kunnen worden aangewend. Deze kaart zou overigens door de provinciale overheid moeten uitgetekend worden. De provincie is immers het bruggehoofd tussen het Vlaams gewest en de gemeenten.

Op het echelon van het gewest – dus aan de top van de piramide – zou een *interprovinciaal leefmilieu-orgaan* overkoepelend de krachtlijnen van het beleid moeten uitstippelen en de uitgangspunten en principes vastleggen: De taakstellende scenario's die van provincie tot provincie kunnen verschillen, moeten op het echelon van de provincie worden uitgestippeld. Het is echter aan de Vlaamse

overheid de structuren in het leven te roepen. De persoonlijke invulling volgt achteraf op provinciaal niveau. Alleen via overleg en dialoog kan de malaise worden overwonnen die hoe langer hoe meer vorm krijgt. Tenslotte is de natuur, ons leefmilieu, één. De handhaving vergt dan ook een globale aanpak. Zo zullen ook de beschikbare middelen en mankracht op een meer efficiënte manier worden aangewend. Van groot belang is dat de ambtenaren uit elke bestuurslaag elkaar weten te vinden en elkaar ondersteunen. Een planmatig netwerk is nodig. Planmatigheid is dan ook het sleutelwoord. Alleen door dergelijke overlegorganen zal men het multidisciplinaire karakter van het leefmilieuprobleem maken tot een interdisciplinaire aangelegenheid.

Het spreekt vanzelf dat met het oog op een dergelijke structuur voorafgaand overleg zal moeten plaatsgrijpen tussen de nationale en gewestelijke gemeenschap, tussen de ministers die leefmilieu onder hun gevoegdheid hebben: de ministers van justitie, binnenlandse zaken, financiën (denken we maar aan de douane), verkeerswezen, enz. De interministeriële Konferentie Leefmilieu is de geschikte plaats om het probleem van de grond te krijgen. Zolang de hooggeplaatste beleidsmensen die het leefmilieu onder hun bevoegdheid hebben, geen toenadering zoeken tot elkaar, en de afstand tussen administraties en gerechtelijke instanties even groot blijft als ze nu is, zal van een efficiënte aanpak in de bestrijding der leefmilieuverontreiniging in onze federale staat nooit sprake zijn en zal het handhavingsapparaat nooit vaste voet aan de grond krijgen.

CENTRAAL MELDPUNT LEEFMILIEUDELICTEN

De handhaving heeft versnipperd plaats. Het zou nochtans de handhaving van de wetgeving op het leefmilieu ten goede komen indien de ene dienst zou weten waar de andere mee bezig is. Bovendien zou het nuttig zijn te weten welke inbreuken het betrokken bedrijf in het verleden reeds heeft gepleegd, en welke maatregelen er administratief en strafrechtelijk genomen werden. Alleen een *centraal meldpunt* naar Nederlands voorbeeld kan hier t.a.v. *leefmilieudelicten* een oplossing bieden.

Analoog aan de overlegkaders zou een dergelijk meldpunt per provincie moeten worden opgezet. Het ligt voor de hand dat het het Ambt van de Procureur des Konings is, dat deze taak op zich dient te nemen. Artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering kan hiervoor de juridische grondslag bieden. Het is aan de Procureur des Konings immers dat elke politieagent, rijkswachter of ambtenaar een misdrijf dient ter kennis te brengen. Het is immers alleen de Procureur des Konings die het opportuniteitsbeginsel mag hanteren. Alleen hij kan het opportuun achten te seponeren of tot vervolging over te gaan. De 'zachte procedures' tot dewelke administraties zich beperken zijn strijdig met het Wetboek van Strafvordering.

HANDHAVING IN DE TOEKOMST

De manier waarop de overheid in de toekomst de leefmilieuwetgeving zal gaan handhaven hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop de ondernemingen de zorg voor milieu en veiligheid zelf organiseren en controleren. Naarmate bedrijfsinterne handhaving en leefmilieumanagement gemeengoed gaan worden en

de resultaten ook zichtbaar worden, zullen de gerechtelijke instanties een andere controle-attitude moeten aannemen.

Dit betekent niet dat de controle op de naleving der leefmilieuwetgeving overbodig wordt. Zulke controle zal immers voor het bedrijfsleven een belangrijke stimulans blijven voor de ontwikkeling van bedrijfsinterne leefmilieuzorgsystemen. Het betekent ook dat de controle meer zal moeten worden afgestemd op de interne bedrijfsorganisatie.

En dit brengt weer met zich mee dat vroeg of laat de toezichthoudende ambtenaren en gerechtelijke instanties meer inzicht zullen moeten krijgen in de organisatorische beheersingsprocessen in de bedrijven. Zij zullen vooral de moed moeten opbrengen om afstand te doen van de traditionele opvattingen ten aanzien van de controles. Samenwerking tussen alle regulerende krachten zal dan meer dan ooit het parool zijn. De leefmilieuproblematiek is zo complex dat alleen een geïntegreerde benadering valt te verdedigen. Een fragmentarische aanpak is uit den boze.

FLANKEREND BELEID

Uit wat voorafgaat blijkt dat het voeren van een *flankerend beleid* meer en meer noodzakelijk wordt. Wetenschappelijk onderzoek moet worden gestimuleerd. Leefmilieucursussen voor de gerechtelijke instanties moeten verder worden ontwikkeld en verfijnd. Studiedagen moeten worden ingericht om de kennis te vergroten en te actualiseren. Partnership-bijeenkomsten moeten plaatsgrijpen om de externe contacten en kennisuitwisseling tussen alle gelijkgezinden te bevorderen. Het is van groot belang dat ambtenaren en strafrechtelijke handhavers elkaar weten te vinden om elkaar te kunnen ondersteunen. Regelmatig moeten er initiatieven worden genomen om de welwillendheid te bundelen en het enthousiasme los te weken.

Handhaving tenslotte is gedragsbeïnvloeding. Het grootste belang moet dan ook worden gehecht aan het onderwijs en de opvoeding thuis. Als de ouders van vandaag, de peuter- en kleutertuinen, de lagere en hogere schoolklassen niet opteren voor opvoeding op het vlak van de handhaving en het herstel van ons leefmilieu zal op termijn elke oplossing falen.

P. Morrens
Politierechter