

DRUK OP DE KETEL. EEN MILIEUHANDHAVINGSMODEL IN DE KERING

Tom VANDER BEKEN en Geert VAN HOORICK*

I. Inleiding

Het Belgisch milieurecht is geen eenvoudige en transparante rechtstak. Het is dermate omvangrijk en gedetailleerd dat enkel specialisten een goed zicht op zaken kunnen houden. Hoewel deze complexiteit van het milieurecht reeds op zich een uitdaging vormt, wordt de handhaver van dat recht nog met bijkomende complicaties geconfronteerd. Milieuhandhavingsrecht is immers geen strafrecht, administratief recht of burgerlijk recht. Het is het allemaal, en vaak allemaal tegelijk.

In deze bijdrage wordt getracht de aard van het Belgisch milieuhandhavingsmodel te beschrijven, te duiden en na te gaan in welke mate het voldoet aan de noden van de huidige tijd. Het stuk bevat twee delen. In een eerste deel wordt onderzocht welke functies rechtshandhaving in een samenleving kan vervullen en welke verwachtingen in dat verband aan de milieuhandhaving kunnen worden gesteld. In een tweede deel wordt nagegaan hoe het huidige model functioneert en reageert op nieuwe ontwikkelingen en accenten in het handhavingsrecht.

II. Handhaving, beleid en rechtsbescherming

A. FUNCTIES VAN DE HANDHAVING

Sommige normen worden als dermate fundamenteel beschouwd dat de handhaving en sanctionering van de overtreding ervan enkel via het klassieke strafrecht mogelijk wordt geacht. Voor inbreuken op andere normen zijn andere reacties dan een leedtoevoeging door de strafrechter denkbaar en is een handhaving via het burgerlijk of administratief recht mogelijk. De scheidingslijn tussen deze soorten normen is evenwel niet steeds duidelijk en wordt sterk beïnvloed door de functie die het handhavingssysteem in een bepaalde sociale en politieke context vervult.

Het 19e-eeuwse klassieke strafrecht dat de basis vormt voor het Belgische Strafwetboek en Wetboek van Strafvordering had in de eerste plaats de functie een rechtsbeschermende dam op te werpen tegen allerhande aanspraken van de overheid. Als reactie tegen de almacht van een soevereine vorst werd een strafrecht ontworpen dat tot doel had het aantal strafbare gedragingen en procedurele interventies zo beperkt mogelijk te houden. In een dergelijk handhavingssysteem geldt een daderstrafrecht dat gebaseerd is op legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit.

* De auteurs zijn respectievelijk docent strafrecht en docent bestuursrecht aan de Universiteit Gent.

Nog dezelfde eeuw begon de functie van het strafrecht sterk te wijzigen. Wegens gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en in lijn met de nieuwe wetenschappen die leerden dat de rol van de dader bij de overtreding van een norm door allerlei interne en externe factoren diende gerelativeerd, verschoof het aanknopingspunt van de strafrechtelijke interventie van de dader naar de daad: er werd niet langer gestraft omdat er een misdrijf werd gepleegd, maar omdat de dader als een maatschappelijk gevaar werd beschouwd. Vanaf dat moment wordt het strafrecht, in plaats van een bescherming tegen onwettige overheidsinterventie voor de burger, meer een instrument waarmee de overheid haar beleid vorm kan geven en handhaven. In een dergelijk model wordt het strafrecht vooral een beleidsinstrument dat kan worden aangewend om allerlei aspecten van de samenleving te reguleren. De kans is groot dat de strafrechtelijke handhaving in een dergelijk concept enorm in omvang toeneemt. Voor elke norm die de overheid bedenkt, kan een strafsancie worden voorzien. Naarmate de overheid zich meer met specifieke sectoren bezighoudt en de verzorgingsstaat vorm krijgt, groeit de hoeveelheid bijzondere strafwetten en de nood aan gespecialiseerde opsporingsdiensten. In een dergelijk systeem is de strafrechtelijke handhaving trouwens niet de enige piste waarmee de overheid haar beleid tracht te ondersteunen. Voor de handhaving van haar normen kan zij ook, naast of samen met een echte straf, een administratiefrechtelijke reactie overwegen.

Het instrumenteel gebruik van het strafrecht kent evenwel zijn limieten. Naarmate het geloof in de maakbaarheid van de samenleving vermindert en de rol van de overheid in een kritischer perspectief wordt geplaatst, komt de klemtoon van het handhavingssysteem terug meer op rechtsbescherming te liggen. De burger accepteert niet langer dat de overheid hem enkel sanctioneert. Hij verwacht een adequate bescherming tegen de risico's van een complexe maatschappij.¹

B. HANDHAVING VAN MILIEURECHT

1. Het instrumenteel karakter...

Voor een goed begrip van de handhaving van normen die verband houden met het leefmilieu is deze slingerbeweging tussen het rechtsbeschermend en instrumenteel gebruik van handhavingsrecht bijzonder relevant. Het milieuhandhavingsrecht zoals wij dit nu kennen is een product bij uitstek van de verzorgingsstaat waarbij de verwezenlijking van het leefmilieuproject van de overheid wordt gegarandeerd. In een dergelijk systeem primeert de handhaving van de door de overheid gekozen (milieu)waarden boven de rechtsbescherming en de compatibiliteit ervan met algemene rechtsbeginselen.

Een dergelijk instrumenteel gebruik van het handhavingsrecht in milieuaangelegenheden heeft tot een grote versnippering geleid. Voor elke beleidsprioriteit werden nieuwe te handhaven normen in het leven geroepen, waarbij nieuwe beleidsmakers telkens andere prioriteiten en normen kunnen vooruitschuiven. Om hun onafhankelijkheid en onderlinge positie te benadrukken zorgen de ver-

1. R. FOQUE en A.C. T'HART, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, 501 p.

schillende beleidsniveaus dikwijls ook elk voor eigen normen en regels, waardoor het risico op een onsamenhangend en ondoordacht handhavingsrecht bijzonder groot wordt. Dit is zeker het geval als aan deze inhoudelijke verkaveling ook een formele versnippering wordt gekoppeld door niet alleen de norm, maar ook de handhaver van de norm naargelang het geval te laten verschillen. Voor het milieurecht komt daar nog een territoriale diversificatie bij. Milieu is een gewestelijke materie die in Vlaanderen, Brussel en Wallonië op een andere wijze kan worden ingevuld.²

De instrumentele aanwending van het milieuhandhavingsrecht heeft behalve de formele en inhoudelijke versnippering ook een fundamentele ontwaarding van de handhaving zelf teweeggebracht. De handhaving is dermate afhankelijk geworden van de overheid die de norm stelt, dat het handhavingsrecht lijkt gedegradeerd tot een routineus en inspiratieloos aanhangsel van de regelgeving. Tekenend daarvoor is dat de milieuwetgeving tot voor kort veelal door ingenieurs van de betrokken administratie werd opgesteld, met een zeer beperkte inbreng van juristen. De administratieve afhankelijkheid van de handhaving strekt zich steeds verder uit en heeft een invloed op diverse aspecten van het handhavingssysteem.³

De administratieve afhankelijkheid op het vlak van de materiële invulling van de norm is overduidelijk. Ecologische rechtsgoederen zoals schone lucht en zuiver water worden tot nog toe immers doorgaans niet rechtstreeks maar via opgelegde administratieve plichten beschermd. Dit betekent dat overheden de situatie via een stelsel van vergunningen regelen waarbij de handhaving afhankelijk wordt gesteld van het niet hebben of naleven van een dergelijke vergunning. Niet de aantasting van het milieu wordt *ex post* gesanctioneerd, maar wel de schending van een *ex ante* (vergunning)verplichting.

Ook op het vlak van het zogenaamde moreel element van de inbreuken op de milieuwetgeving is de administratieve afhankelijkheid groot. Hoewel het legaliteitsbeginsel ook vereist dat geen wetsovertreding kan worden gesanctioneerd indien geen schuld in hoofde van de overtreder kan worden bewezen, blijkt het Belgisch bijzonder strafrecht en zeker het milieustrafrecht zich weinig aan deze regel gelegen te laten. Door de aanwezigheid van schuld uit de loutere wetsinbreuk af te leiden wordt het schuldbegrip sterk geobjectiveerd en wordt de afhankelijkheid van de handhaving van de (administratieve) norm bijzonder groot.

Zelfs op het vlak van de wederrechtelijkheid heeft de administratieve afhankelijkheid gevolgen. Wederrechtelijkheid houdt in dat een bepaalde gedraging enkel gesanctioneerd kan worden indien deze gedraging, al zijn het materieel en het moreel element van de gedraging aanwezig, niet gerechtvaardigd kan worden door een wettelijk voorschrift, een hoger bevel, een wettige verdediging of een noodtoestand. Doordat de bescherming van het leefmilieu vooral nagestreefd wordt via een door de administratie opgezet vergunningensysteem, komt de we-

2. S. PARMENTIER en J. VANHEULE, "De rol van de inspectiediensten bij de handhaving van het milieurecht in Vlaanderen", in: C. FIJNAUT en D. VAN DAELE (ed.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers, 1999, 196-214.

3. D. ROEF, "Strafrecht versus leefmilieu: van geschiktheid naar ondergeschiktheid?", *T.M.R.* 1995, 466-476, en D. ROEF, *Een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2001, 33-74.

derrechtelijkheid van nagenoeg elke aantasting van het milieu potentieel op de helling te staan. In beginsel is het zo dat zolang de betrokkene beschikt over de nodige vergunningen van de administratieve overheid, hij activiteiten kan ontwikkelen en verontreiniging van het milieu gerechtvaardigd wordt.

2. ... ter discussie

Een dergelijke situatie wordt minder en minder aanvaardbaar geacht. Van de overheid wordt meer verwacht dan het uitvaardigen van allerlei punctuele en technische regels en het sanctioneren van de individuele overtreders. Het wordt steeds duidelijker dat de overheid er moeilijk in slaagt de schadelijke gevolgen van de moderne en geïndustrialiseerde maatschappij via een administratief afhankelijk handhavingssysteem op te vangen. De burger vraagt immers meer van de overheid dan individuele sancties bij schending van administratiefrechtelijke verplichtingen. Hij verwacht een algemene en gedegen bescherming tegen de risico's van vervuiling van zijn omgeving.⁴

Voor de invulling van de milieuhandhaving hebben deze nieuwe verwachtingen en eisen van de burger belangrijke gevolgen.

Dit is o.m. zichtbaar in de inhoudelijke discussies over het milieuhandhavingrecht waar steeds meer stemmen opgaan om een op vergunningen gebaseerd systeem te laten evolueren naar één met meer algemene zorgplichten die beter toelaten de risico's van milieuverstoring op te vangen. Zo heeft de exploitant van een hinderlijke inrichting nu reeds de strafrechtelijk sanctioneerbare verplichting om de nodige maatregelen te treffen om onder meer schade en hinder te voorkomen.⁵ Over deze en gelijkaardige verplichtingen in het milieurecht werd reeds heel wat gedebatteerd.⁶ Er zijn *grosso modo* twee strekkingen: sommigen zien in de vermelde zorgplicht een resultaatsverbintenis, anderen een inspanningsverbintenis. De gevolgen van de stelling dit eerder als een resultaatsverbintenis te zien, zijn verstrekkend: zo kan het bedrijf van de exploitant die de gedetailleerde normen van de wetgeving en zijn vergunning naleeft, doch toch de buurt hindert, worden stilgelegd. De voordelen van strafrechtelijk sanctioneerbare zorgplichten zijn dat de milieuwaarden beter in beeld komen, en dat gemakkelijker een veroordeling kan worden bekomen. Het grote nadeel is evenwel de rechtsonzekerheid die gepaard gaat met een toetsing van gedrag *ex post*.

4. D. ROEF, *o.c.*, 24-33.

5. Art. 22, lid 2 Milieuvergunningsdecreet; art. 43, § 2 VLAREM I.

6. Cass. 30 november 1998, *R.W.* 1999-2000, 875; Gent 7 januari 1997, *T.M.R.* 1998, 126; Gent 20 november 1998, *T.M.R.* 1999, 215; Gent 8 november 2001, *T.M.R.* 2001, 474; Corr. Gent 17 juni 1993, *T.M.R.* 1994, 120; Corr. Gent 2 juni 1998, *T.M.R.* 1999, 152; Corr. Gent 19 januari 1999, *T.M.R.* 1999, 495; Corr. Antwerpen 22 maart 1999, *T.M.R.* 2001, 483; Rb. Brugge 27 maart 2000, *T.M.R.* 2001, 495; zie voor een stand van zaken en meer referenties G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2000, 155-157.

III. Naast de norm, nu vooral ook de vorm

A. ALGEMEEN

In een instrumenteel handhavingsconcept gaat de grootste aandacht naar het stellen van de norm zelf, niet naar de wijze waarop de naleving ervan moet worden verzekerd. Dat daardoor aan de gestelde normen systematisch een sanctie wordt verbonden en steeds meer autoriteiten de bevoegdheid krijgen om zich met de handhaving bezig te houden, ligt voor de hand. De norm wordt immers zo belangrijk geacht dat de handhaving ervan hoe dan ook moet worden verzekerd.

Er zijn evenwel signalen dat deze uitdijing van de handhaving van milieunormen steeds problematischer wordt. Zo loopt het systeem in realiteit vaak vast omdat structurele factoren de handhaving van deze veelheid aan normen en het ontwikkelen van een coherent handhavingsbeleid ten zeerste bemoeilijken. Dat gestelde normen ook zonder meer moeten en kunnen worden gehandhaafd, is bijgevolg geen evidentie meer.

De belangrijkste complicatie van de instrumentele nood aan veel regels en veel handhaving in het milieurecht is zonder twijfel de creatie van parallelle handhavingspistes. Overtredingen van milieunormen kunnen daardoor, nog los van privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden, vaak zowel op een administratiefrechtelijke als op een strafrechtelijke wijze worden gesanctioneerd. Dit creëert enorme risico's op overlappingsen tussen beide procedures of op verschillende behandelingen naargelang de keuze van het soort sanctiesysteem.

En het blijft zeker niet bij risico's alleen. In een steeds meer op rechtsbescherming gerichte context heeft de proliferatie aan regels en procedures ook belangrijke concrete consequenties waardoor er zich op elk echelon van de handhaving nieuwe uitdagingen aandienen.⁷

B. TOEZICHT, CONTROLE EN OPSPORING

Het verschil tussen administratieve en strafrechtelijke handhaving wordt dikwijls geïllustreerd aan de hand van de begrippen toezicht, controle en opsporing.⁸ Toezicht is dan gericht op het nagaan of een bepaalde handeling conform de milieuwetgeving wordt gesteld. Toezicht beoogt vooral verboden handelingen af te remmen en wil in eerste instantie preventief werken (handhaving openbare orde, rust en veiligheid). Het uitoefenen van toezicht past dan ook in eerste instantie in een administratiefrechtelijke aanpak. In principe kan toezicht worden uitgeoefend door iedereen. In de milieuwetgeving worden evenwel ook bijzondere ambtenaren met toezicht belast.

Wanneer de handhaving erop gericht is misdrijven op te sporen, de bewijzen ervan te verzamelen en strafrechtelijke vervolging mogelijk te maken, wordt van controle gesproken en situeert zij zich in een strafrechtelijk handhavingsmodel.

7. Zie in die zin reeds E. GOETHALS, "Hoe zwak is de schakel", *R.W.* 1991-1992, 377-399; M. FAURE en P. MORRENS, "De vervaging van grenzen in het milieustrafrecht", *R.W.* 1995-1996, 1193-1206.

8. M. FAURE, "Milieu en strafrecht", in: K. DEKETELAERE (ed.), *Handboek milieurecht*, Brugge, die Keure, 2001, 1115-1116.

Dit betekent evenwel niet dat controle enkel mogelijk is wanneer er een concrete verdenking van een strafbaar feit is. Telkens wanneer het doel van de interventie gericht is op het nagaan van de naleving van de wetgeving met het oog op eventueel strafrechtelijke gevolgen, is er sprake van controle. Gezien de traditioneel lage aangiftebereidheid en de moeilijke opspoorbaarheid van het fenomeen, is controle in het milieuhandhavingsrecht zeer belangrijk. Controle gebeurt door daar expliciet mee belaste ambtenaren.

Behalve de controle wordt ten slotte ook de term opsporing gebruikt, waarbij het uitgangspunt is dat de interventie gebeurt n.a.v. een redelijk vermoeden van een gepleegd strafbaar feit. De opsporing gebeurt door ambtenaren die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie hebben.

De administratieve en strafrechtelijke handhavingsmodellen zijn evenwel niet steeds even goed van elkaar afgelijnd. Hoewel toezicht niet gericht is op repressie, kan het toezicht wel strafprocessuele gevolgen hebben. Administratieve handhaving staat dan ook zeker niet los van de strafrechtelijke handhaving. De bevoegde ambtenaren zijn in vele gevallen immers dezelfde ambtenaren die bevoegd zijn om zowel het toezicht, de controle als de opsporing uit te voeren, zodat zij een administratieve én een strafrechtelijke rol kunnen spelen. Concreet betekent dit dat zij, naargelang het geval, zowel met beginselen van behoorlijk bestuur als met de regels van het strafprocesrecht rekening moeten houden.

Toezicht, opsporing en controle kunnen evenwel niet volledig worden vermengd. De finaliteit van de administratie blijft immers fundamenteel verschillend van deze van justitie. Politie is in eerste instantie met opsporing belast (zie evenwel een verdere vervaging van die grens met het begrip 'proactieve opsporing') en inspectiediensten met de controle en het toezicht.

In realiteit is alles evenwel minder helder en worden grote overlappings vastgesteld. Doordat inspectiediensten toezichtsbevoegdheden hebben, stellen zij vaak als eerste een overtreding van de milieuwetgeving vast. Bijna alle inspectiediensten hebben de bevoegdheid deze vaststelling van een misdrijf op te nemen in een proces-verbaal, op basis waarvan zowel strafrechtelijke als administratieve actie kan worden genomen. Het vaststellen van misdrijven is evenwel ook de expliciete bevoegdheid van de reguliere politiediensten. Ook in de andere richting bestaat er evenwel mogelijkheid tot overlapping, aangezien de wet- en decreetgever ook reguliere politiediensten vaak met bijzondere toezichtsbevoegdheden op de milieuwetgeving heeft belast. In dat geval stappen de reguliere politieambtenaren uit hun traditionele controlerol en worden zij toezichthouder. Zowel politie als inspectie kunnen dus verschillende petten dragen zodat beide, naargelang het geval, een speler in een administratief of een strafrechtelijk verhaal kunnen zijn.⁹

Nog abstractie makend van de problematiek van de coördinatie van de inspectiediensten met milieubevoegdheden onderling, is het duidelijk dat een ondoordacht gebruik van deze parallelle administratieve en gerechtelijke pistes van de handhaving een procedurele slangenkuilt kan maken. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een aantal concrete voorbeelden.

9. F. GEYSLS en A. WAUTERS, *Politiële milieuhandhaving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1993, 45-58.

Voor een overheid die tijdig en goed geïnformeerd wil zijn over gebeurtenissen en gegevens die zichzelf moeilijk of enkel laattijdig kan vaststellen of bekomen, zijn meldings-, registratie- en aangifteverplichtingen ongetwijfeld waardevolle instrumenten ter ondersteuning van het handhavingsbeleid. De Belgische milieuwetgeving bevat dan ook allerhande dergelijke regels waarbij aan exploitanten de, soms met strafsancties bedreigde, verplichting wordt opgelegd om informatie aan de overheid over te maken of mee te werken aan controles op de naleving van de milieuwetgeving. Notificatieverplichtingen passen immers perfect in een model waarin de handhaving een instrumentele functie vervult.

In een model dat meer de nadruk legt op rechtsbescherming zijn dergelijke verplichtingen evenwel minder evident aangezien zij kunnen gezien worden als een regel waardoor overtreders genoodzaakt worden om zelf een mechanisme op gang te brengen dat kan leiden tot de bekentenis van een misdrijf. Het zogenaamde zwijgrecht, waarbij elkeen die beschuldigd wordt van een misdrijf het recht heeft te zwijgen en niet mee te werken aan zijn eigen strafvervolgning, maakt het gebruik van gegevens die werden vergaard onder de dreiging van een sanctie, in vele gevallen problematisch. Een dergelijke wettelijke aantasting van het zwijgrecht en de strafbaarstelling van verhinderende van toezicht wordt dan ook moeilijk of niet verenigbaar geacht met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke rechten en artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).¹⁰

Toezichthoudende ambtenaren mogen personen ondervragen. Dit kan evenwel ook strafrechtelijke gevolgen hebben. Een bijzonder probleem in dat verband rijst n.a.v. de invoering van de Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek (de zogenaamde *Wet Franchimont*). Via deze wet werden in het Wetboek van Strafvordering een aantal bijzondere waarborgen ingebouwd m.b.t. het verhoor en het proces-verbaal: artikel 28quinquies § 2 en 57 § 2 Sv. omvat de verplichte mededeling aan de ondervraagde persoon dat hij een kosteloze kopie kan krijgen van de tekst van zijn verhoor en artikel 47bis en 70bis Sv. omschrijft een aantal minimaregels voor het verhoor (b.v. mededeling dat zijn verklaringen als bewijs in rechte kunnen worden gebruikt). Een belangrijke vraag is of deze regels ook van toepassing zijn op de (milieu)inspectiediensten die de wettelijke bevoegdheid hebben proces-verbaal op te stellen van overtredingen van de (milieu)wetgeving. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, heeft dit enorme praktische en juridische gevolgen. Inspectiediensten moeten dan immers hun verhoortechnieken en wijze van opstellen van proces-verbaal grondig herzien, en dit voor alle processen-verbaal, ongeacht of zij nu gerechtelijk, dan wel administratief worden afgehandeld. Dit zou kunnen betekenen dat de niet-naleving van de voorschriften van de Franchimont-wet betreffende het verhoor, de bewijswaarde van de processen-verbaal aantast. Op basis van de redenering dat de inspectiediensten 'speciale' diensten zijn en de ambtenaren ervan doorgaans niet het statuut hebben van officier van gerechtelijke politie (en dus hiërarchisch onder de administratie en niet onder de procureur des Konings vallen) wordt meestal voorgehouden dat de Franchimont-regels voor hen niet gel-

10. S. HORVAT en K. PEETERMANS, "De rechten van de overtreder in milieuzaken", *R.W.* 2001-2002, 289-298.

den. Nochtans kan niet worden ontkend dat een dergelijke situatie op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel. Voor eenzelfde feit bestaan immers twee verschillende regels voor het verhoor: één met belangrijke waarborgen voor de verdediging (b.v. cautieplicht) en één zonder.

Sommige wetten en decreten laten toezichthoudende diensten toe waarschuwingen te geven, eventueel zelfs zonder de verplichting een proces-verbaal op te stellen (zie b.v. de Wet van 22 juli 1974 op de giftige afval en de Wet van 9 juli 1984 betreffende de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen). In het kader van de gerechtelijke afhandelingsprocedure is zulks niet mogelijk. Nochtans is het mogelijk dat tegen eenzelfde persoon voor eenzelfde feit tegelijk gerechtelijke en administratieve reactiemogelijkheden openstaan.

De mogelijke samenloop en overlapping van administratieve en gerechtelijke dossiers kan ook aanleiding geven tot problemen op het vlak van het beroepsgeheim en het geheim van het gerechtelijk onderzoek. Het is immers allerm minst evident dat strafrechtelijke informatie zonder meer ter beschikking kan gesteld worden van de administratie en *vice versa*. Bijzondere regels inzake gewapend bestuur zijn daarvoor noodzakelijk.¹¹

C. VERVOLGING EN HANDHAVINGSBELEID

Het naast elkaar bestaan van verschillende vaststellers en vaststellingsmethoden voor milieuovertredingen zorgt ook voor belangrijke complicaties voor de vervolging en het handhavingsbeleid. Het milieurecht is immers niet alleen inhoudelijk – wat trouwens ook aan de vervolgingsinstanties bijkomende eisen tot specialisatie oplegt – maar ook procedureel complex.¹²

Zo is het parket, en dit in tegenstelling tot de situatie bij ‘gewone’ misdrijven, vaak niet het enige centrale orgaan waar alle vaststellingen samen worden gebracht en worden beoordeeld in functie van een verdere afhandeling. Behalve het strafrecht bestaat immers vaak ook een administratiefrechtelijke afhandelingwijze waarin ook prioriteitsvragen kunnen worden gesteld. Bovendien zijn ambtenaren van (milieu)inspectiediensten niet steeds officier van gerechtelijke politie zodat zij niet onder het hiërarchisch gezag van de procureur des Konings sorteren.

Dit neemt niet weg dat er een algemene verplichting bestaat voor alle ambtenaren (dus ook niet-politieambtenaren) om de procureur des Konings kennis te geven van de misdrijven die zij vaststellen: *“Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of een wanbedrijf is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten doen toekomen.”* (art. 29 § 1 Sv.).

11. K. VAN HEDDEGHEM en T. VANDER BEKEN, “Bijzend bestuur. Op zoek naar de juridische mogelijkheden van een gewapend bestuur in België”, *T. Strafr.* 2002, 219-240.

12. R. MORTIER, “De behandeling van leefmilieudossiers door het openbaar ministerie. Analyse van de situatie in Nederlandstalig België”, in: J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer uitgever, 2002, 17-42.

In een heel aantal wetten wordt deze verplichting voor de bijzondere inspectiediensten evenwel gemilderd en wordt de toezichthoudende ambtenaren de mogelijkheid gegeven om ofwel proces-verbaal op te stellen *ofwel* een andere administratieve afhandelsmodaliteit te hanteren (waarschuwingen geven, regularisatietermijn stellen enz.). Het is duidelijk dat een dergelijke inperking van artikel 29 Sv. het voeren van een vervolgingsbeleid op het niveau van het parket aanzienlijk bemoeilijkt aangezien het niet meer van elk misdrijf hoeft te worden ingelicht. De administratie beslist in een dergelijk geval zelf of het opportuun is de zaak strafrechtelijk af te handelen en kan dan ook *de facto* seponeren.

In de milieuhandhavingswetgeving zijn deze uitzonderingen op artikel 29 Sv. evenwel beperkt.¹³ Er zijn evenwel aanwijzingen dat, in weerwil van de wettelijke verplichting daartoe, veel vaststellingen van milieumisdrijven nooit aan het parket worden meegedeeld.¹⁴

De verplichting uit artikel 29 Sv. is dus op zich niet voldoende om een echt handhavingsbeleid mogelijk te maken. Aanvaard moet worden dat het parket niet de enige speler op het terrein is en dat overleg en coördinatie tussen parket en administratie onontbeerlijk is. Zonder initiatieven zoals de commissie Vervolgingsbeleid waarin parket en administratie zijn vertegenwoordigd, blijft elk vervolgings- en handhavingsbeleid blind en stuurloos.¹⁵

D. SANCTIONERING

Ook op het vlak van de sanctionering van milieumisdrijven zorgt het huidige handhavingsmodel voor allerhande problemen.

Insbreuken op de milieuwetgeving zijn onderworpen aan de strafsancities (gevangenisstraf, geldboete), herstelmaatregelen (zoals het herstel in de vorige toestand) en veiligheidsmaatregelen (zoals de sluiting van de hinderlijke inrichting) die erin zijn bepaald en aan bijkomende sancties uit het algemeen strafrecht (zoals de verbeurdverklaring van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel). Deze sancties kunnen alleen maar door de rechter worden opgelegd. Daarnaast bepaalt de milieuwetgeving ook bestuurlijke sancties die door de administratie kunnen worden opgelegd (zoals het bevel tot stopzetting van de wederrechtelijke activiteiten en de verzegeling van toestellen door de toezichtsambtenaren, en de schorsing of opheffing van de vergunning door de vergunningverlenende overheid).

Het naast elkaar bestaan van administratieve en strafrechtelijke sancties zorgt steeds meer voor problemen.

13. Dit heeft ook juridisch-technische redenen. Uitzonderingen op art. 29 Sv. kunnen immers, ingevolge de staatshervorming, enkel bij *wet* en niet bij decreet. Voor uitzonderingen in het milieurecht zie art. 16 van de Wet op de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen en art. 23 van de Wet op de giftige afval (S. PARMENTIER en J. VANHEULE, *l.c.*, 215-217).

14. S. PARMENTIER en J. VANHEULE, *l.c.*, 225-242.

15. C. VANDEWAL, "Methodiek van het onderzoek bij de parketten. De bijdrage van het College van Procureurs-generaal aan de handhaving van het milieurecht", in: J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer uitgevers, 2002, 1-16; A.-M. GEPTS, "De Commissie Vervolgingsbeleid: sleutel tot een betere handhaving van de leefmilieuregelgeving?", in: J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer uitgevers, 2002, 57-72.

Twee parallelle sanctiesystemen worden onvermijdelijk, hoewel hun finaliteit in essentie verschillend is, onderling vergeleken en geëvalueerd. De bestuurlijke sanctionering krijgt daarbij vaak het predikaat 'sneller' en 'efficiënter' toebedeeld, zodat vanuit een instrumentele visie stemmen opgaan om b.v. de strafrechtelijke handhaving van milieumisdrijven te vervangen door een louter bestuurlijk sanctiemechanisme. Gezien de groeiende aandacht voor rechtsbescherming en kwalitatieve handhaving lijkt deze optie evenwel te weinig genuanceerd. Zowel aan bestuurlijke als aan strafrechtelijke handhaving wordt immers andere eisen gesteld dan 'snelle' sanctionering.¹⁶

Bestuurlijke handhaving kan steeds minder als een afgezwakte versie van de strafrechtelijke variant beschouwd worden. Bezorgdheid over een gelijke behandeling van burgers leidt b.v. onvermijdelijk tot discussies over het bestaan van verschillende waarborgen in beide handhavingspistes. Zo ziet men, mede onder invloed van de Raad van State, onder meer een groeiende aandacht in de milieuwetgeving voor een invulling van de hoorplicht voorafgaand aan het nemen van bestuurlijke sancties.¹⁷ Een aantal belangrijke verschillen die voortvloeien uit de verschillende aard van het bestuursrecht en het strafrecht blijven evenwel bestaan. Zo moet de strafrechter een wettigheidscontrole uitvoeren van de vergunningsvoorwaarden alvorens de betrokkene, voor een overtreding ervan, te sanctioneren,¹⁸ terwijl het bestuur deze controle niet mag doen bij bestuurlijke handhaving. Elk bestuurlijk optreden is dan weer onderworpen aan de rechterlijke controle van de Raad van State zodat het bestuur in bepaalde gevallen door de rechter kan worden verplicht een einde te stellen aan de wederrechtelijke toestand, en zodoende een inrichting die zonder vergunning wordt geëxploiteerd, te sluiten.¹⁹

Omgekeerd zijn er ook aanwijzingen dat de strafrechtelijke handhaving ook componenten van de bestuurlijke handhaving overneemt. Sommige zijn het gevolg van het instrumenteel gebruik van het strafrecht. Zo verschilt de notie daderschap in het administratief recht enkel in theorie nog van deze van het milieustrafrecht. Net zoals bij bestuurlijke handhaving is in het milieustrafrecht nog amper plaats voor een echte invulling van het moreel element en volstaat de materiële inbreuk op de norm om een sanctie mogelijk te maken. Andere zijn echter het gevolg van noden en waarborgen uit het bestuursrecht. Vooral op het vlak van de transparantie van de besluitvorming zijn evoluties merkbaar zoals b.v. blijkt uit de invoering van de verplichting tot motivering van beslissingen tot sepot en de erkenning van de rechterlijke toetsing van opportuniteitsbeslissingen van het Openbaar ministerie.²⁰

De gevolgen van de verstrengeling van beide handhavingspistes zijn ook zichtbaar in de discussies over de toepassing van het '*ne bis in idem*'-beginsel.

16. A. DE NAUW, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, Mys en Breesch, 1994, 200 p.; A. DE NAUW, "De rechten van de mens, stuwende kracht van een nieuwe golf van penalisering in het sociaal en het fiscaal strafrecht", *T. Strafr.* 2001, 216-227.

17. Zie o.m. R.v.St. nv Nooyen Bree, nr. 89.102, 26 juli 2000.

18. Zie o.m. Cass. 9 november 1999, R.W. 2000-01, 728, *T.M.R.* 2000, 44.

19. Zie o.m. R.v.St. Wauters, nr. 71.936, 19 februari 1998; Antwerpen 26 januari 1998, *A.J.T.* 1998-99, 699.

20. T. VANDER BEKEN, "De positie van het Hof van Cassatie met betrekking tot de toetsing van het opportuniteitsbeginsel", *T. Strafr.* 2000, 122-125.

Hoewel opgeworpen zou kunnen worden dat beide systemen in wezen een verschillend doel hebben zodat de procedures en sancties volledig los staan van elkaar, botst de mogelijkheid van een dubbele sanctie voor eenzelfde gedraging op steeds meer weerstand.²¹ Vooral wanneer administratie en justitie voor hetzelfde feit eenzelfde soort sanctie kunnen opleggen – b.v. wanneer door de administratie een administratieve geldboete kan worden opgelegd – is de situatie precair. Deze gevallen zijn in het huidige milieurecht vooralsnog beperkt (b.v. het Mestdecreet), doch er is een groeiende aandacht voor de problematiek.²² Voortbouwend op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – waar het begrip ‘strafvervolgning’ uit artikel 6 EVRM losgekoppeld wordt van strafprocedures zodat ook administratiefrechtelijke beslissingen en handelingen onder het verbod vallen – zijn er goede redenen om het ‘*ne bis in idem*’-verbod ook in dergelijke aangelegenheden te bepleiten.

Ook de veelheid en de ingewikkeldheid van de milieuwetgeving heeft een invloed op de sanctionering. Er zijn aanwijzingen dat de evidentie waarmee milieunormen worden gesteld, steeds meer in botsing komt met de scepsis van de rechters die geacht zijn overtredingen ervan te sanctioneren.

Dit blijkt b.v. uit het feit dat strafrechters steeds vaker de milieunorm zelf gaan evalueren door vergunningen en vergunningsvoorwaarden aan een grondige wettigheidstoetsing te onderwerpen.²³ Tevens blijken strafrechters niet steeds meer wachten om uitspraak te doen over stedenbouwmisdrijven tot de bestuurlijke overheid op definitieve wijze over de aanvraag tot regularisatievergunning heeft beslist.²⁴

Ook uit een aantal opmerkelijke rechterlijke uitspraken waarbij de kenbaarheid van het milieurecht en zelfs het belang van de milieunormen zelf in twijfel worden getrokken, zijn tekenend voor de rechterlijke argwaan voor het huidige handhavingssysteem. In het eerste geval gaat het om zaken waarin de onoverwinnelijke dwaling als schulduitsluitingsgrond werd aanvaard omdat geoordeeld werd dat de betrokkene niet behoorde te weten dat hij een milieuovertreding beging. Opmerkelijk daarbij is dat niet de complexiteit van de regelgeving, maar vooral de wijze van handhaving – de toezichthoudende overheid had nooit opmerkingen over de situatie gemaakt – dergelijke rechterlijke uitspraken lijkt te inspireren.²⁵ In het andere geval geven de, weliswaar in aantal nog steeds beperkte, vrijspraken op basis van de rechtvaardigingsgrond noodtoestand nog meer te denken.²⁶ Op die manier wordt immers aanvaard dat aan een concrete

21. Zie b.v. J. PUT, “Bis, sed non in idem. Een denkoefening over de toepassing van het non bis in idem-beginsel op de cumulatie van administratieve en strafsancities”, *R.W.* 2002, 937-949.

22. Corr. Tongeren, 19 januari 2001, *Limburgs Rechtsleven* 2001, 163-175.

23. Zie o.m. Cass. 9 november 1999, *R.W.* 2000-01, 728, *T.M.R.* 2000, 44; Antwerpen 15 november 1996, *T.M.R.* 1997, 290; Gent 21 april 2000, *T.M.R.* 2001, 21; Gent 22 september 2000, *T.M.R.* 2001, 178; Antwerpen 15 mei 2002, onuitg., nr. 738 P 2000; Corr. Tongeren 8 september 2000, *T.M.R.* 2001, 198; Corr. Mechelen 16 mei 2001, onuitg., nr. ME66.CP.79-95; G. VAN HOORICK, P. VANSANT, F. VAN ACKER, *Handhavingzakboekje Ruimtelijke Ordening* 2003, Mechelen, Kluwer uitgevers, 2002, 68.

24. Zie o.m. Cass. 11 december 2001, www.cass.be, RC985C5_2; Cass. 27 maart 2001, www.cass.be, RC013R_2; G. VAN HOORICK, e.a., *o.c.*, 203.

25. M. FAURE, *l.c.*, 1088-1095.

26. T. VANDER BEKEN, “De aansprakelijkheid van rechtspersonen en de noodtoestand in het milieustrafrecht”, *A.J.T.* 2002, 304-306.

sociaal-economische situatie (b.v. faillissement en werkloosheid van de werknemers indien de exploitant verplicht wordt in een bepaalde dure zuiveringsinstallatie te investeren) een hoger belang kan worden gehecht dan aan de naleving van de in het milieurecht gestelde normen. Het is duidelijk dat, mochten dergelijke nood-breekt-wet-uitspraken in frequentie toenemen, er druk komt om de gestelde normen inhoudelijk te herbekijken.

IV. Conclusie

De rol en de vorm van de handhaving van milieunormen in België is in beweging. De tijd waarin de handhaving nagenoeg volledig onderschikt was aan de norm, lijkt voorbij. Aan handhaving worden steeds meer kwaliteitseisen gesteld die gebaseerd zijn op rechtsbeschermende overwegingen. Dit roept verschillende vragen op. In de eerste plaats verdienen de normen zelf verder kritisch onderzoek, waarbij dient nagegaan in welke mate zij nog aan de huidige maatschappelijke verwachtingen kunnen voldoen. Daarnaast is het zinvol de invulling van de handhaving zelf kritisch te blijven bekijken. Een aantal beleidsmatige en wetenschappelijke initiatieven zijn genomen om aan deze nood tegemoet te komen. De tijd dringt echter. De groeiende aandacht voor een aantal fundamentele rechtsbeginselen zet zowel het bestuurlijk als het strafrechtelijk milieuhandhavingsrecht onder ernstige druk. Het lijkt dan ook aangewezen de kop niet in het zand te steken vooraleer de stop echt van de ketel vliegt.