

Milieurecht en handhavingstekort: de handhavingsnood in het licht van de te handhaven normen

Carole M. Billiet

Centrum voor Milieurecht, U.Gent

Mei-augustus 2007¹

Gepubliceerd in het Tijdschrift voor Milieurecht, 2007/05



¹ Met dank aan het IWT voor de financiering in het kader van het SBO – project *Environmental Law Enforcement: A Comparison of Practice in the Criminal and the Administrative Tracks* (2007 – 2011) (promotor Prof. Dr. L. Lavrysen; project-auteur en -coördinator C.M. Billiet), een samenwerking tussen het Centrum voor Milieurecht van de U. Gent, het Centrum voor Economische Studiën van de K.U. Leuven, en de onderzoeksgroep *International Research on Criminal Policy* van de U. Gent.

Inleidend

1. Vlaanderen heeft de problematiek van de handhaving van het milieurecht ontdekt in de loop van de jaren tachtig van vorige eeuw. Sedertdien wordt haast ononderbroken gewag gemaakt van een handhavingstekort, waarvoor uiteenlopende oorzaken worden aangegeven: een tekort aan handhavingscapaciteit, een gebrek aan aangepaste handhavingsstructuren, de afwezigheid van een gepast strafrechtelijk sanctie-arsenaal, de vergaande versnippering en veroudering van het bestuurlijke sanctie-arsenaal, een onvoldoende prioriteitstelling in het vervolgingsbeleid van de parketten, ...

2. Een tekort is *ad ultimum* altijd een tekort t.o.v. een bepaalde nood². De nood tot handhaving van het milieurecht die in onze samenleving bestaat, is bij ons weten voorlopig nog niet afgelijnd en beschreven. Deze paper is de eerste in een reeks papers die de betrachting hebben de handhavingsnood te objectiveren. We zoeken er vat op te krijgen vanuit verschillende invalshoeken: door een analyse van de handhavenswaardigheid van de verschillende categorieën normen die in ons milieurecht voorkomen, door onderzoek naar de precieze maat van de handhavingsverplichtingen die gelden op grond van het Europese recht, en door aftoetsing van de rechtseconomische inzichten die het bestaan van een maatschappelijk optimaal handhavingsniveau in beeld brengen. De gegevens die vanuit deze verschillende invalshoeken blijken, gaan we samen bekijken en waar nuttig aanvullen met feitenmateriaal voor verdere analyse, vooraleer globale besluiten te formuleren.

3. De idee dat niet alle categorieën normen waarop de milieuwetgever een beroep doet even handhavenswaardig zijn, duikt sedert geruime tijd her en der op in beleidsdocumenten, rechtspraak en doctrine. Handhavenswaardigheid wordt er quasi- intuïtief gekoppeld aan de functie van de normen: datgene wat zij concreet doen, vermogen te bewerkstelligen.

In het debat betreffende de taakverdeling tussen het bestuurlijke en het penale afhandelingspoot is aldus meermaals geopperd dat het bestuurlijke spoot de minder ernstige milieucriminaliteit voor zijn rekening dient te nemen, zoals de schendingen van louter papieren verplichtingen, “*b.v. rapportageverplichtingen*”, die het milieu als dusdanig niet schaden³. Diezelfde papieren verplichtingen blijken echter ook te worden begrepen als sleutels tot een goede beleidsvoering, wat meebrengt dat een schending ervan een ernstig feit vormt. Zo b.v. de Antwerpse correctionele rechtbank, in een vonnis betreffende twee landbouwers die de verplichting tot het bijhouden van het register betreffende de mestproductie miskenden: “*Overwegende dat het invullen van het register en de aangifte de instrumenten bij uitstek zijn om mestproductie en -overschot te berekenen en dit niet alleen belangrijk is voor het bedrijf zelf, doch hierdoor een toekomstgericht beleid op gemeentelijk, regionaal en nationaal gebied mogelijk wordt waardoor uiteindelijk het milieu in zijn ruimste betekenis kan worden beschermd en gevrijwaard; dat door de gegevens in het register dan ook een doelmatige controle mogelijk wordt en de opgelegde verplichtingen dienen onderlijnd te worden;*”⁴.

De veronderstelling dat sommige categorieën normen omwille van hun instrumentele nut voor het milieubeleid relatief meer handhavenswaardig zijn dan andere, vormt het uitgangspunt van deze bijdrage. We onderzoeken de idee in een paar stappen. Eerst gaan we na wat precies de categorieën normen zijn die in ons milieurecht voorkomen. De kennis van de normcategorieën zal ook de analyse van onze Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen

² Cf. *Handhaven en gedogen (rapport)*, Parl. St. (Nl.), Tweede Kamer, 2004 – 05, nr. 30.050/1-2, 10 – 11.

³ O.m. *SERV-advies over het voorontwerpdecreet “Milieuhandhaving”*, Brussel, SERV, 21 oktober 1998, 17.

⁴ Corr. Antwerpen, 21 oktober 1996, *T.M.R.*, 1997, 122 – 123.

ondersteunen (§ 1. *De te handhaven normen*). Vervolgens analyseren we de handhavenswaardigheid van de verschillende soorten normen. We bespreken instrumentele kenmerken van de normen die van aard zijn om hen een bijzondere handhavenswaardigheid te verlenen en normeigen factoren die de nood tot handhaving van een type norm kunnen temperen. We verkennen ook de handhavingskost eigen aan de verschillende types normen. (§2. *De normen in het oog van het handhavingsbeleid*). Waarop besluit volgt (*Uitleidend*).

Het onderzoek beperkt zich tot het milieuhygiënerecht met toepassing in het Vlaamse gewest. Hiermee blijven o.m. het natuurbeheerrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht buiten beeld. De informatie-inzameling is afgesloten op 21 augustus 2007.

§ 1 De te handhaven normen

4. Er zijn slechts twee onderzoeken gebeurd die, op basis van een analyse van de wetteksten, een inventarisatie nastreven van de categorieën normen die daadwerkelijk voorkomen in de milieuwetgeving met toepassing in het Vlaamse gewest. Het ene onderzoek, uitgevoerd o.l.v. BOCKEN in 1993 – 1994, werd gepubliceerd in het allereerste milieu- en natuurrapport betreffende Vlaanderen: L. LAVRYSEN, J. BOUCKAERT, H. CREVITS, S. DELODDERE, C. LAMBERT, D. RYCKBOST, G. VAN HOORICK en P. VAN PELT, o.l.v. H. BOCKEN, “Juridische instrumenten”, in A. VERBRUGGEN (ed.), *Leren om te keren, Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven – Apeldoorn, Garant, 1994, 653 – 671⁵. Het betreft de toenmalige Vlaamse milieuwetgeving in de ruime zin (ruimtelijk ordeningsrecht, milieuhygiënerecht en natuurbeheerrecht). Het andere onderzoek hebben we zelf uitgevoerd in het kader van een federaal onderzoeksproject dat werd afgesloten einde 2001: het DWTC-project *Law & economics of the choice of environmental policy instruments* (augustus 1997 – december 2001). Het project beoogde een rechtseconomische analyse te maken van de maatschappelijke kost van het milieubeleidsinstrumentarium, van het stadium van de regelgeving tot en met het ultieme stadium van de handhaving, m.n. de dwanguitvoering van sancties. De wetteksten die werden onderzocht met het oog op een inventarisatie van de diverse categorieën normen die in onze wetgeving bestaan, omvatten de milieuhygiënische wetteksten met toepassing, vroeger en nu, in het Vlaamse gewest. De data-inzameling strekte tot en met het Belgische Staatsblad van 31 december 1998, met een beperkte actualisatie tot en met het Staatsblad van 31 december 2001.⁶

⁵ Voortaan verkort aangehaald als “BOCKEN (1994)”.

⁶ C.M. BILLIET, « Het milieubeleidsinstrumentarium van de Belgische wetgevers : voorlopige omschrijving » en C.M. BILLIET, “Het milieubeleidsinstrumentarium van de Belgische (unitaire en federale) en de Vlaamse wetgevers in historisch perspectief”, in C.M. BILLIET, M. SANCY en P. MOËRYNCK (eds.), *Het instrumentarium van de Belgische milieuwetgevers. Omschrijving en historiek*, K.U.Leuven – F.U.L., 1998, 14 – 27 resp. 28 – 48, gepubliceerd als bijlage A.1 bij C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU en S. PROOST, *Law & economics and the choice of environmental policy instruments*, Brussel, DWTC, 2001, 146 p. en bijlagen ; C.M. BILLIET, “Instruments et techniques du droit de l’environnement: l’abécédaire méconnu”, *Aménagement – Environnement*, 2000 (n° spécial *Regards sur le droit de l’urbanisme et de l’environnement au tournant du millénaire*), 35 – 43 (« BILLIET (2000) »); C.M. BILLIET, *Instrumenten en reguleringsketens binnen een beperkt wetgevingsscenario*, K.U.Leuven – C.E.S., oktober 2001, 112 p., inzonderheid de randnr. 29 – 69, gepubliceerd als bijlage C.5 bij C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU en S. PROOST, o.c. (“BILLIET 2001”); C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, « Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingfase », in J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De Handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer uitgevers, 2002 (185) 202 – 209, 212 – 219, 225 – 228, 249 – 250 en 251 – 262 (“BILLIET en ROUSSEAU (2002)”).

Er gebeurde een analyse van de navolgende wetgevingsverzamelingen (wet, decreet of samenwerkingsakkoord met bijhorende uitvoeringsbesluiten, zoals gewijzigd doorheen de tijd): de wetgeving gebaseerd op het ARAB 1946 (Titel I), de Waterwet 1950, de Wet 1958 Ioniserende stralingen, de Wet 1964 Luchtverontreiniging, de Wet 1969 Bestrijdingsmiddelen, (in de mate waarin zij bestrijdingsmiddelen betreft), de Grondwaterwet 1971, de Wet 1971 Oppervlaktewateren, de Wet 1973 Geluidshinder, de Wet 1974 Giftige afval, het Afvalstoffendecreet 1981, de Wet 1983 Kwaliteitsobjectieven oppervlaktewater, het Grondwaterdecreet 1984, de Wet 1984 In-, uit- en doorvoer afvalstoffen, het Milieuvergunningendecreet 1985, de Sevesowet 1987, het Meststoffendecreet 1991, de Wet 1993 Milieutaksen, de Wet 1994 Ioniserende stralingen, het Bodemsaneringsdecreet 1995, het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, het Samenwerkingsakkoord 1996 Verpakkingsafval, de Wet 1998 Productnormen en de Wet 1999 Mariene milieu ⁷.

Dit onderzoek is veruit het best geschikt als bron voor onderhavig onderzoek: het betreft het zelfde segment van het milieurecht als deze paper, het milieuhygiënerecht, en de gegevens zijn relatief meest actueel. We baseren het navolgende overzicht van de te handhaven normen dan ook op dit eerdere eigen onderzoek, in het bijzonder op de weergave van de onderzoeksresultaten in BILLIET (2000) en BILLIET en ROUSSEAU (2002). De gegevensinzameling werd, zoals de overige gegevensinzameling t.b.v. deze paper, geactualiseerd tot 21 augustus 2007. Zo werd het bronnenmateriaal uitgebreid tot de wetgevingsverzamelingen die gebaseerd zijn op het Samenwerkingsakkoord 1999 Seveso II, het Decreet 2001 Stopzetting mestproductie, en het REG-decreet 2004, voor zover dit de handel in broeikasgasemissierechten betreft. Verschilpunten tussen de hier voorliggende tekst en de eerdere publicaties vertolken ontwikkelingen in de wetgeving en in onze inzichten.

A Overzicht- en basisgegevens

5. De types normen die voorkomen in de wetgeving die bij ons onderzoek is betrokken en die de te handhaven normen uitmaken ⁸, zijn de volgende:

⁷ BILLIET en ROUSSEAU (2002), nrs. 9 – 10. De actualisatie tot einde 2001 betreft de wetgeving op grond van de Wet 1998 Productnormen en de Wet 1999 Mariene milieu.

⁸ Het gaat uiteraard om normen die verplichten tot een doen of laten en zich niet tot de overheid maar tot particulieren (rechtspersonen en natuurlijke personen) richten. Zo vallen instrumenten die op basis van vrijwilligheid werken en milieukwaliteitsnormen buiten het blikveld. Ook instrumenten die uitsluitend procedureel functioneren en worden gehandhaafd (bv. dossierbelastingen) komen niet voor behandeling in aanmerking. Hetzelfde geldt voor privaatrechtelijke instrumenten (bv. objectieve aansprakelijkheden) waarvan de toepassing gebeurt en wordt afgedwongen los van enige publiekrechtelijke sanctionering om. Te noteren valt dat de juridische formalisering als verbod of gebod en de bijhorende noodzaak tot handhaving de brede instrumentengroepen doorkruisen die in de literatuur terug te vinden zijn, m.n. de opdeling in *Command and control* – , economische en sociale instrumenten. Wie onder de toepassingsvoorwaarden van een emissiebelasting valt, is verplicht tot het verrichten van de desbetreffende aangifte en het betalen van de belasting net zozeer als iemand die een vergunningsplichtige activiteit wenst uit te baten verplicht is tot het aanvragen van een vergunning en het naleven van alle bijhorende voorschriften. Insgelijks voor wie voor zijn producten een ecolabel wenst te gebruiken: hij is verplicht een aanvraag hiertoe te doen, aan de gestelde criteria te voldoen en de gebruiksvoorwaarden van het label na te leven. De literatuur inzake de drie verschillende hoofdcategorieën instrumenten, een interdisciplinaire literatuur met een belangrijke inbreng van de milieueconomie en de bestuurswetenschappen, is hier dan ook niet relevant en blijft dienvolgens buiten beeld. Voor een degelijk overzicht vanuit milieueconomisch perspectief verwijzen we naar P. BOHM en C.S. RUSSELL, “Comparative analysis of alternative policy instruments”, in A.V. KNEESE en J.L. SWEENEY (eds.), *Handbook of natural resource and energy economics*, North Holland, 1985, 395 – 459, en C.S. RUSSELL en Ph. T. POWELL, “Practical considerations and comparison of instruments of environmental policy”, in J.C.M.J. VAN DEN BERGH (ed.), *Handbook of environmental and resource economics*, Cheltenham U.K., Edward Elgar, 1999, 307 - 327. Voor een goede bespreking met de bestuurswetenschappelijke invalshoek

- aanvaardings- en terugnameplichten;
- bedrijfsnormen;
- commercialisatienormen;
- documentatieplichten;
- ecolabelplichten (ecolabelstelsels);
- emissiebelastingen;
- emissienormen;
- emissiebeperkingen overeenkomstig emissierechten;
- erkenningsplichten (erkenningstelsels);
- factorbelastingen;
- gebruiksnormen;
- gebruiksbelastingen;
- immissienormen;
- in- en uitvoernormen;
- inplantingsnormen;
- installatienormen;
- kennisgevingsplichten;
- keurings- en nazichtplichten;
- machtigende meldingsplichten;
- milieusubsidies;
- normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten;
- normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen;
- ontwerp- en constructienormen;
- productbelastingen (“ecotaksen”);
- productgoedkeuringsplichten (productgoedkeuringsstelsels);
- productiequota’s en –verboden;
- projectgoedkeuringsplichten (projectgoedkeuringsstelsels);
- studieplichten;
- toezichtplichten;
- veiligheidsafstanden;
- veiligheids- en noodplichten;
- vergunningsplichten (vergunningstelsels);
- verkoop- en leveringsnormen;
- vervoernormen;
- vervuilingsverboden;
- verwijderings- en saneringplichten;
- waarborgplichten;
- zorgplichten.⁹

verwijzen we naar H. BEZEMER, W.T. DE GROOT en G. HUPPES (eds.), *Instrumenten voor milieubeleid*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1988, 206 p. .

⁹ Bij de afbakening van de verschillende categorieën normen en de keuze van de termen waarmee zij worden aangeduid, hebben we in de mate van het mogelijke aansluiting gezocht bij de juridische literatuur m.b.t. het instrumentarium van milieuwetgevers, inzonderheid de Belgische en Vlaamse milieuwetgevers, en de daar gebruikte terminologie. Zie vnl. L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2006, nrs. 117 – 129 (“LAVRYSEN (2006)”) en de verwijzingen aldaar. Zie voorts: BOCKEN (1994); L. LAVRYSEN, “Titel Milieuhygiënische normen”, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 1995, 21 – 23 en 289 – 306 (“LAVRYSEN (1995)”); L. LAVRYSEN en F. MAES, “Juridische grondslagen voor het (inter-)nationaal verdelen en gemeenschappelijk beheren”, in B.

Zo moeilijk met zekerheid te stellen valt dat deze inventaris van het normstellingsinstrumentarium volstrekt volledig is, kan o.i. alleszins worden aangenomen dat hij in zeer vergaande mate volledig is. Het behoeft o.i. dan ook onderlijnd te worden dat de geïnventariseerde categorieën normen, als resultante van een inductieve analyse van alle betrokken wetteksten, een samenvatting vormen van alle normstelling¹⁰ voorkomend in het geheel der wetgevingsverzamelingen waaruit, van 1946 tot vandaag, het milieuhygiënerecht is opgebouwd.

Verderop volgt een omschrijving van elke norm. Eerst geven we echter achtergrondinformatie aangaande machtigingsstelsels, productnormen en milieubelastingen.

6. Bij het analyseren van de stapels wetteksten die het onderzoeksveld uitmaken, bleek vrij snel dat er zich uiteenlopende varianten voordeden van de combinatie tussen, enerzijds, een algemeen verbod tot het uitoefenen van één of meer bepaalde activiteiten en, anderzijds, de mogelijkheid tot het toestaan, op aanvraag en per bestuursbeslissing met individuele draagwijdte, van uitzonderingen op dit verbod. Algemeen verbod en mogelijkheid tot individuele uitzonderingen op aanvraag werden hierbij stelselmatig als complementair opgevat: het was de bedoeling individuele uitzonderingen te maken. De verschillende varianten betroffen, ruwweg gesproken, (a) de exploitatie van milieubelastende inrichtingen en activiteiten, (b) de realisatie van eveneens milieubelastende maar in de tijd aflopende projecten, (c) de uitoefening van activiteiten die rechtstreeks bijdragen tot de beleidsvoering door de milieubesturen, (d) de productie en het in de handel brengen van producten allerhande en, vrij specifiek, (e) het gebruik van ecolabels. Ze vertoonden, naast de verplichting om een individuele uitzondering op het algemene verbod te verkrijgen vooraleer de betrokken activiteit mocht worden aangevat, gelijkaardige bijkomende bouwstenen: criteria die het toestaan of weigeren van de individuele uitzondering aanstuurden, voorschriften die na te leven waren bij het gebruik van de individuele uitzondering, eens verworven, en, laatst maar niet minst, identieke sanctiemechanismen t.w. de schorsing en de opheffing van het besluit waarin de individuele uitzondering op het algemene verbod werd toegekend. Het relatieve belang, de strekking en de vormgeving van de bijkomende bouwstenen vertoonden systematisch een apart profiel al naargelang het voorwerp van het algemene verbod. Betrof de combinatie algemeen verbod – individuele uitzondering de exploitatie van milieubelastende inrichtingen en activiteiten, waren de gebruiksvoorschriften steeds relatief belangrijk en dienden zij vaak volledig of ten dele te worden bepaald in het uitzonderingsbesluit zelf zodat de mogelijkheid bestond ze geval per geval aan te passen aan de concrete noden van het dossier. Ging het om de productie en het in de handel brengen van producten, waren

MAZIEN (ed.), *Duurzame ontwikkeling meervoudig bekeken*, Gent, Academia Press, 2000, (181) 181 – 182 en 218 – 228 (“LAVRYSEN en MAES (2000)”); C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN, “Hoofdstuk Milieuhygiënische normen”, in C.M. BILLIET en L. LAVRYSEN (eds.), *Op weg naar een nieuwe milieuvergunning? Het wetgevingsproject bronnenbeheersing toegelicht (congresbundel)*, U. Gent – Centrum voor Milieurecht, 4 november 2002 (verslag van de werkzaamheden van het wetgevingsproject LIN/AMINAL/AEM/2000/003) (“BILLIET en LAVRYSEN (2002)”). Inzake milieubelastingen, doorgaans “milieuheffingen” genoemd, een term die o.i. te mijden is omdat hij geen onderscheid maakt tussen belastingen en retributies, hebben we echter de voorkeur gegeven aan de terminologie van de milieueconomische vakliteratuur. Zie, in het bijzonder, het navolgende overzicht van de soorten milieubelastingen: A. VERBRUGGEN en F. TEMMERMAN, “Economische instrumenten: heffingen”, in A. VERBRUGGEN (ed.), *o.c.*, 673 – 684 (“VERBRUGGEN en TEMMERMAN (1994)”).

¹⁰ Met uitsluiting van procedurele en organieke bepalingen, sanctiebepalingen, en inleidende (bevoegdheid, definities, doelstelling van de regelgeving) en afsluitende (overgangsrecht, wijzigings- en opheffingsbepalingen, inwerkingtreding) bepalingen.

daarentegen de toekenningscriteria essentieel en werden deze steeds tot in het detail bepaald in de wetteksten zelf. De enige essentiële gebruiksvoorwaarde was te produceren in overeenstemming met wat werd toegelaten. Een vergelijkbare gebruiksvoorwaarde domineerde de toepassingen inzake ecolabel. M.b.t. de activiteiten die rechtstreekse ondersteuning bieden aan de taakvoering door milieubesturen, vertoonden de toekenningscriteria vaak de bijzonderheid doorlopend te zijn in de tijd, met name na de toekenning als gebruiksvoorschriften te functioneren. T.a.v. de in de tijd aflopende projecten, werden de schorsing en opheffing relatief weinig ingezet als sanctiemechanismen voor de miskenning van gebruiksvoorwaarden, wellicht precies omdat hun slagkracht werd beperkt door het in de tijd aflopende gebruiksprofiel van de machtiging. In sommige toepassingen van de combinatie algemeen verbod – individuele uitzondering gebeurden de toekenning door opname op een lijst en de schorsing en opheffing door een tijdelijke dan wel definitieve schrapping van die lijst. In deze gevallen waren eventuele gebruiksvoorwaarden uiteraard steeds uitsluitend reglementair bepaald.

We hebben voor het geheel van deze reguleringsconstructies de noemers ‘machtigingstelsels’ en ‘machtigingplicht’ aangenomen, met als voornaamste afgeleide termen de bewoordingen ‘machtiging’ (de bestuursbeslissing met individuele strekking waarbij de uitzondering wordt toegekend), ‘machtigingsbesluit’ (het besluit houdende de bestuursbeslissing), ‘machtigingscriteria’, ‘machtigingsvoorwaarden’ en ‘machtigingsduur’. De vijf machtigingsvarianten zijn in het normenoverzicht opgenomen onder de benamingen ‘vergunningplicht’ (‘vergunningstelsel’), ‘projectgoedkeuringsplicht’ (‘projectgoedkeuringsstelsel’), ‘erkenningplicht’ (‘erkenningstelsel’), ‘productgoedkeuringsplicht’ (‘productgoedkeuringsstelsel’) en ‘ecolabelplicht’ (‘ecolabelstelsel’).

7. In het maatschappelijke en wetenschappelijke debat betreffende het milieubeleidsinstrumentarium is van oudsher sprake van productnormen. Productnormen worden er vermeld als tegenhanger van normen voor vaste installaties.

Zo deelt Aanbeveling 75/436/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 3 maart 1975 betreffende de toekenning der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied ¹¹ normen in in productnormen enerzijds en normen voor vaste installaties anderzijds. Productnormen worden er omschreven als normen *“die bepalen welke niveaus van verontreiniging of hinder niet mogen worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, dan wel de kenmerken aan het ontwerp of de eigenschappen van een product specificeren, of betrekking hebben op de wijze van gebruik van een product. Daar waar het gewenst is, kunnen de productnormen specificaties bevatten voor de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van de producten.”*. De normen voor vaste installaties zijn emissienormen, ontwerp- en constructienormen en bedrijfsnormen.

In de Belgische institutionele context heeft de term een specifieke betekenis. Hij wordt benut in artikel 6 § 1, II, lid 2, 1° BWHI ter omschrijving van een federale milieubevoegdheid: de federale overheid is bevoegd voor *“het vaststellen van de productnormen”*. De draagwijdte van het begrip in deze context is verduidelijkt door het Arbitragehof: *“Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de*

¹¹ Pb. L. 27 juli 1975, afl. 194.

beproevingmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.”¹². De omschrijving is geïnspireerd door de omschrijving in Aanbeveling 75/436/Euratom, EGKS, EEG maar vertoont verschillpunten. Zo omvat het begrip geen normen die betrekking hebben op de wijze van gebruik van een product¹³. Deze grijpen immers in nadat het product op de markt is gebracht en behoren dienvolgens tot de gewestelijke bevoegdheidsfeer.¹⁴

Waar het begrip in de Belgische institutionele context een specifieke en relatief enge betekenis heeft, blijkt bij de analyse van de wetteksten die tot het onderzoeksveld behoren dan weer dat de categorieën normen die bijdragen tot het voeren van een productbeleid heel wat breder zijn dan Aanbeveling 75/436/Euratom, EGKS, EEG aangeeft. Bijzonder belangrijk voor het productbeleid zijn de productgoedkeuringsplichten, een categorie machtigingsplichten. Zij vormen zeer vaak de sleutel tot de toepassing van talrijke normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van normen, die in het kader van het productgoedkeuringsstelsel als productgoedkeuringscriteria zijn opgenomen. Daarnaast doet het beleid inzake risicoproducten sedert decennia uitgebreid beroep op normen die ketenbeheer organiseren en ook inzake het afvalstoffenbeleid worden ingezet: in- en uitvoernormen, vervoernormen, verkoop- en leveringsnormen, en bijzondere vergunningplichten ten einde het recht te verwerven de producten in kwestie te vervoeren, te verkopen, of te gebruiken. Informatieverspreiding, door commercialisatienormen en ecolabeling, is ingeburgerd geraakt. Op de scheidingslijn tussen product- en afvalbeleid zijn recent de aanvaardings- en terugnameplichten opgedoken. De verpakkingen zijn als dusdanig het voorwerp van normstelling geworden, met normen die hun samenstelling, constructie en andere technische kenmerken betreffen. Ook productiequota's en –verboden worden ingeschakeld. Productbelastingen, in de wandel ecotaksen genoemd, zijn in het beeld verschenen.

Gezien dit alles, mijden wij de term ‘productnormen’. Hij sticht in meer dan één opzicht verwarring, doordat niet steeds duidelijk is of hij moet wordt begrepen als verzamelterm voor de verschillende types normen die tot de federale bevoegdheidsfeer behoren en hij tekort schiet als verzamelterm voor het normstellingsinstrumentarium dat het productbeleid gestalte geeft.

8. Milieueffingen, tenslotte, die we bij voorkeur als milieubelastingen aanduiden, blijken in uiteenlopende varianten voor te komen al naar gelang van hun belastbare grondslag: emissies, productiefactoren, producten, De termen ‘milieubelasting’ en ‘milieueffing’ hebben dan ook enkel de draagwijdte van een verzamelterm en verwijzen niet naar één specifieke normcategorie.

B De normen nader toegelicht

¹² Arbitragehof, nr. 4/95, 2 februari 1995, overw. B.5.3; Arbitragehof, nr. 6/95, 2 februari 1995, overw. B.1.3; Arbitragehof, nr. 7/95, 2 februari 1995, overw. B.2.3; Arbitragehof, nr. 8/95, 2 februari 1995, overw. B.2.3; Arbitragehof, nr. 9/95, 2 februari 1995, overw. B.2.3; Arbitragehof, nr. 10/95, 2 februari 1995, overw. B.1.3.

¹³ Vergelijk netvermelde rechtspraak met Arbitragehof, nr. 47, 25 februari 1988, overw. 3.B.3 en Arbitragehof, nr. 55, 26 mei 1988, overw. 5.B.2, twee arresten die onder gelding van een eerdere bevoegdheidsregeling werden geveld en waarin normen inzake de wijze van gebruik van producten wel als productnormen worden bestempeld.

¹⁴ O.m. L. LAVRYSEN, “Leefmilieu en waterbeleid”, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Brugge, die Keure, 1999, nrs. 20 – 23, en verwijzingen aldaar.

9. De navolgende omschrijvingen brengen het geheel der normen scherper in beeld.

We delen de normcategorieën op in primaire en secundaire normen. Een primaire norm is een norm die het vermag om op zelfstandige basis te verplichten tot een doen of een laten. Een secundaire norm is een norm die dient ter ondersteuning van de goede werking, inzonderheid de naleving, van één of meer primaire normen en die aan deze dienstbaarheid zijn bestaansredenen ontleent¹⁵. Secundaire normen krijgen in de bespreking duidelijkheidshalve een asterisk (*) mee.

Aanvaardings- en terugnameplichten verplichten bepaalde personen tot terugname van producten en verpakkingen die zij mede in de handel hebben gebracht eens deze laatsten het afvalstadium hebben bereikt, en dit ter gelegenheid van de aankoop van een nieuw product (terugnameplicht) of los daarvan (aanvaardingsplicht).¹⁶

Bedrijfsnormen bepalen met welke technische voorwaarden en praktische gedragsregels rekening moet worden gehouden in de bedrijfsvoering. Ze kunnen onder meer betrekking hebben op de aanwending van energie en grondstoffen, productieprocessen, de tijd gedurende dewelke de bedrijfsvoering mag gebeuren (bv. enkel op weekdays, van 7 u tot 18 u), de deskundigheid van en de informatie aan het personeel.¹⁷

Commercialisatienormen betreffen de commercialisatie van producten. Zo o.m. normen inzake etikettering en inzake reclamevoering.¹⁸

*Documentatieplichten** zijn gebodsbepalingen die ertoe verplichten om bepaalde gegevens of documenten die inzicht geven in de eigen toepassing van regelgeving in te zamelen, te registreren en op bepaalde wijze te bewaren. Documentatieplichten zijn typische secundaire normen: ze worden uitgevaardigd in functie van primaire normen, waarvan zij de toepassing ondersteunen, gebeurlijk samen met andere secundaire normen. Documentatieplichten bestaan in verschillende varianten: meet- en registreerverplichtingen¹⁹, registerplichten en plichten tot vertoonbaarheid.²⁰

- *Meet- en registreerverplichtingen.* Documentatieplichten kunnen de vorm aannemen van een verplichting tot het meten van emissies en immissies ('meetverplichting'). Een dergelijke verplichting kan gepaard gaan met de verplichting om de gemeten waarden op te tekenen door middel van een toestel ('meet- en registreerverplichting'). Typische toepassingen zijn de meet- en registreerverplichtingen inzake emissies van afvalwaters.
- *Registerplichten.* Documentatieverplichtingen nemen ook vaak de vorm aan van een verplichting tot het houden van een register omtrent bepaalde handelingen en feiten ('registerplicht'). Registerplichten komen veel voor in het kader van het ketentoezicht inzake afvalstoffen en risicoproducten zoals pesticiden en mest. Een specifieke variant van de registerplicht betreft het bijhouden van financiële gegevens omtrent bepaalde transacties ('boekhoudingsplicht'). Het houden van een register of een boekhouding

¹⁵ BILLIET en ROUSSEAU (2002), nr. 11.

¹⁶ Zie ook LAVRYSEN (2006), nr. 127.

¹⁷ Zie, uitgebreid, BILLIET en LAVRYSEN (2002), 8 en 42. Vergelijk met: BOCKEN (1994), 655 en 661; LAVRYSEN (1995), 22 en 304 – 305; LAVRYSEN (2006), nr. 122.

Bedrijfsnormen behoren tot de oude kern van het normstellingsinstrumentarium. Ze werden reeds beschreven in Aanbeveling 75/436/EURATOM-EGKS-EEG, hogerop aangehaald.

¹⁸ Vergelijk met BOCKEN (1994), 655 – 656, en LAVRYSEN (2006), nr. 122.

¹⁹ Ook beschreven door BOCKEN en LAVRYSEN: BOCKEN (1994), 655; LAVRYSEN (2006), nr. 122.

²⁰ Zie, uitgebreid, BILLIET (2001), nrs. 59 – 61.

impliceert uiteraard dat de betrokken gegevens voortdurend worden bijgehouden en opgetekend.

- *Vertoonbaarheid*. Documentatieplichten kunnen tenslotte ook de plicht inhouden om bepaalde documenten (machtigingen, keurings- en nazichtsverslagen, bewijzen van afgifte of levering of verkoop aan een wettelijk bevoegde persoon, e.d.m.) zo te bewaren dat zij onmiddellijk vertoonbaar zijn (plicht tot vertoonbaarheid, kortweg ‘vertoonbaarheid’). Zo bv. de verplichting om bij mesttransporten in het kader van een goedgekeurde burenenregeling een voor eensluidend verklaard afschrift van deze regeling mee te hebben.

Ecolabelplichten (ecolabelstelsels) zijn machtigingsplichten en machtigingsstelsels waar het algemene verbod en de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen, op aanvraag en bij bestuursbesluit (*ecolabelbesluit*), het recht betreffen tot het aanbrengen op producten van een logo, het ecolabel, ook milieukeur genoemd, dat betekent dat het product relatief milieuvriendelijk is in vergelijking met analoge producten. De milieuvriendelijkheid van een product wordt beoordeeld op basis van een vergelijkende analyse van zijn milieueffecten “van de wieg tot het graf” (LCA of *Life Cycle Analysis*, milieubalans) ²¹. *Ecolabelcriteria* zijn de criteria die het bevoegde bestuursorgaan moet hanteren bij het beoordelen van de aanvraag van een ecolabelbesluit. *Ecolabelvoorwaarden* zijn de normen die moeten worden nageleefd bij het gebruiken van het ecolabelbesluit. De meest essentiële voorwaarde is dat het ecolabel enkel mag worden aangebracht op producten die conform zijn aan datgene waarvoor het label werd toegekend.

Emissiebelastingen zijn een typische milieubelasting. Ze belasten de inbreng door de mens van verontreinigende stoffen (vaste, vloeibare, gasvormige) in het water, de atmosfeer en de bodem. Afvalstoffen en mest zijn als belastbare emissies te aanzien. Als milieubeleidsinstrument (*versus* financieringsinstrument) is de emissiebelasting een belasting waarvan de basiselementen – heffingsplichtige, belastbare grondslag en tarifiering – zo zijn bepaald dat door aanpassingen in het gedrag van de vervuiler het emissieniveau daalt tot een door de wetgever beoogd peil. ²²

Emissiebeperkingen overeenkomstig emissierechten reduceren emissies van verontreinigingsfactoren in het water en de atmosfeer door de verplichting om per eenheid emissie een emissierecht te kunnen inleveren. Het totale aantal emissierechten wordt bepaald door de overheid en is beperkt. De emissierechten kunnen worden gekocht en verkocht (‘verhandelbare emissierechten’). De idee is dat de emissierechtenmarkt efficiënt is. Bedrijven die aan relatief lage marginale kost vervuiling kunnen terugdringen, zullen emissierechten verkopen; bedrijven die voor het terugdringen van vervuiling hoge marginale kosten moeten dragen, zullen ervoor kiezen emissierechten op te kopen. De werking van de emissie markt moet aldus tot maatschappelijk kosteffectieve milieubaten leiden. Toepassingen van het instrument zijn problematisch voor emissies waarvan een plaatselijke concentratie schade toebrengt aan het betrokken milieucompartiment. De enige toepassing van een

²¹ Het instrument is uitvoerig beschreven in de juridische vakliteratuur. Zie bv., met rechtsvergelijkende benadering, B. JADOT en N. DE SADELEER (eds.), *Le label écologique et le droit*, Brussel, Story – Scientia, 1992, 138 p. . Zie o.m. ook LAVRYSEN (2006), nr. 127. De duiding van ecolabelstelsels als machtigingsstelsels vormt evenwel een eigen inbreng in de beschrijving van het instrument. Zie o.m. BILLIET (2000), 37 en 39.

²² O.a. VERBRUGGEN en TEMMERMAN (1994), 678 – 679 en 681 – 683. Zie o.m. ook BOCKEN (1994), 656, 659 en 663 en LAVRYSEN (2006), nr. 126.

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de bouwstenen aan de hand waarvan emissiebelastingen vorm krijgen in de wetgeving, zie BILLIET (2001), nrs. 50 – 55.

dergelijke emissiebeperking in ons milieuhygiënerecht betreft broeikasgassen, in het bijzonder CO₂.²³

Emissienormen bepalen de toelaatbare inbreng door de mens van verontreinigingsfactoren in het water, de atmosfeer en de bodem, voor de gevallen waar deze inbreng gebeurt door middel van daartoe bestemde afvoerkanalen²⁴. Zij kunnen emissies verbieden of emissies beperken. Basisvarianten zijn dan ook het emissieverbod en de emissiebeperking²⁵. Emissiebeperkingen kunnen strekken tot een beperking van emissies *qua* plaats, tijdstip of kwantiteit. De beleidsmatige functie van een emissieverbod ligt anders dan deze van een emissiebeperking. Het emissieverbod vormt een hoeksteen van het milieubeleid. Het bepaalt welke emissies volstrekt onaanvaardbaar zijn. Er zijn geen andere normen die deze functie kunnen invullen. Zo kan met name een emissiebelasting wel een alternatief bieden voor een emissiebeperking maar niet voor een emissieverbod.²⁶

*Erkenningsplichten (erkenningssystemen)** zijn machtigingsplichten en machtigingssystemen waar het algemene verbod en de mogelijkheid van individuele uitzonderingen, op aanvraag en bij bestuursbesluit ('*erkenning*'), activiteiten betreffen die rechtstreeks bijdragen tot de beleidsvoering door de milieubesturen, o.m. voor wat het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving betreft. Een klassieke toepassing is de erkenning van laboratoria waar de monsters worden geanalyseerd die in het kader van de toezichtsuitoefening zijn genomen. Andere toepassingen betreffen de erkenning van deskundigen die worden belast met studieopdrachten die de bestuurlijke besluitvorming ondersteunen (bv. het opstellen van een milieueffectrapport) of met keurings- en nazichtopdrachten (bv. inzake huishoudelijke toestellen inzake ruimteverwarming). Een belangrijke recente toepassing betreft de erkenning van bodemsaneringsdeskundigen, die het uitvoeren van diverse types studies combineren met het daadwerkelijk leiden van saneringswerken onder nauwe controle van het bestuur. *Erkenningscriteria* zijn de beslissingscriteria die het bevoegde bestuursorgaan bij het beoordelen van de aanvraag tot erkenning moet hanteren. *Erkenningsvoorwaarden* zijn de normen (zorgplichten, bedrijfsnormen, kennisgevingsplichten, toezichtsplichten, ...) die moeten worden nageleefd bij het gebruiken van een erkenning. Omdat erkenningssystemen, zoals hier begrepen, steeds worden ingezet ter ondersteuning van de werking van andere normen en van het toezicht hierop, aanzien wij erkenningsplichten als secundaire normen.²⁷

²³ O.m. LAVRYSEN (2006), nr. 127 en de verwijzingen aldaar.

²⁴ Vergelijk met immissienormen, *infra*.

²⁵ Verschillende publicaties zien het emissieverbod over het hoofd en identificeren emissienormen met emissiebeperkingen. Aldus BOCKEN (1994), 655 en 661, LAVRYSEN (1995), 21 – 22 en 296 – 299, en LAVRYSEN (2006), nr. 122.

²⁶ Zie ook BILLIET (2001), nrs. 34 – 37 en BILLIET en LAVRYSEN (2002), 6, 7 – 8, 38 – 40 en 41.

Zoals bedrijfsnormen behoren emissienormen tot de oude kern van het normstellingsinstrumentarium (zie Aanbeveling 75/436/EURATOM-EGKS-EEG, hogerop aangehaald).

²⁷ Vergelijk met LAVRYSEN (2006), nr. 121.

Er bestaat literatuur omtrent de identificatie en afbakening van de verschillende verschijningsvormen van regulerende mechanismen die wij onder de noemer 'machtigingssystemen' vatten. Voor wat erkenningen betreft is o.m. een begripsafbakening verdedigd die de term voorbehoudt voor machtigingen die *intuitu personae* zijn en hierom niet, of enkel mits uitdrukkelijke toestemming van het bestuur, overdraagbaar zijn. Aldus b.v. P. DE WOLF en Ph. COENRAETS, "Le sort des autorisations et des agréments administratifs en cas de fusion et d'absorption de sociétés. Principes des fusions et confusion des principes", *Amén.*, n° spécial 1999, *Droit commercial, droit des sociétés et environnement: questions d'actualité*, pp. (3) 5 en 7. De beschrijving en analyse van deze literatuur vergen een aparte studie, al ware het maar om de spraakverwarring te kunnen ontrafelen en overstijgen die tussen auteurs bestaat en mede het gevolg is van het uiterst gevarieerde termengebruik van de wetgever. We kiezen er dan ook voor de literatuur in kwestie hier terzijde te laten maar nemen aangaande de probleemstelling wel een eigen standpunt in. Richtinggevend voor onze identificatie en afbakening van de verschillende types van machtigingssystemen is een functionele invalshoek: waartoe strekt de

Factorbelastingen hebben productiefactoren als grondslag. Productiefactoren die rechtstreeks verband houden met de milieuproblematiek zijn grondstoffen, energie, ruimtebeslag, water en lucht. Een factorbelasting is bv. de belasting van het verbruik van grondwater door de industrie.²⁸

Gebruiksnormen normeren de wijze waarop producten worden gebruikt. Aldus bv. de norm die bepaalt dat een verwarmingsinstallatie enkel mag worden gestookt met de brandstof waarvoor zij werd ontworpen en geïnstalleerd.²⁹

Gebruiksbelastingen worden geheven op het gebruik van een machtiging. Zo bv. de jaarlijkse belasting lastens de persoon die houder is en gebruik maakt van een vergunning tot uitbating van bepaalde nucleaire installaties.³⁰

Immissienormen bepalen de maximaal toelaatbare wijziging van de aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in het water, de atmosfeer en de bodem rond één of meer bronnen van verontreiniging ten gevolge van emissies uit die bron of bronnen. Basisvarianten zijn het immissieverbod en de immissiebeperking. Immissiebeperkingen kunnen strekken tot een beperking van de immissies *qua* plaats, tijdstip of kwantiteit. Ze kunnen onder meer worden opgelegd voor gevallen waar emissies op diffuse wijze gebeuren (*versus* door middel van daartoe bestaande afvoerkanalen) of als aanvulling op een emissiebeperking. De belangrijkste toepassingen betreffen geluidshinder en stofneerslag.³¹

In- en uitvoernormen beperken de vrijheid tot in- en uitvoer van problematische producten (o.m. radio-actieve stoffen, pesticiden en mest) en afvalstoffen met het oog op een betere controle ervan, bv. door te verplichten tot in- en uitvoer via bepaalde douanekantoren. Ze vormen een typisch onderdeel van de beleidsvoering t.a.v. risicoproducten en afval, waarin ketenbeheer centraal staat.

machtiging (voorwerp van de machtiging) en wat is de plaats van deze activiteit in de milieubeleidsproblematiek en de beleidsvoering die in antwoord hierop wordt ontwikkeld? Op het niveau van de wetteksten kent deze functionele dimensie een relatief goed herkenbare verankering met gedeelde kenmerken. Het karakter *intuitu persona* van een machtiging kan, binnen deze globale tekstenanalyse, o.i. niet als voldoende bepalend worden aanzien om er één type machtiging aan te koppelen. De machtigingen die wij ‘erkenningen’ noemen zijn steeds *intuitu personae* maar zijn niet iedere machtiging die *intuitu persona* is, is een erkenning. Zie reeds C. BILLIET, “Titel Vergunningen en meldingsattesten”, in INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE TOT HERZIENING VAN HET MILIEURECHT IN HET VLAAMSE GEWEST (ed.), *Voorontwerp decreet milieubeleid*, Brugge, die Keure, 1995, (440) nrs. 17, 172 en 297.

²⁸ VERBRUGGEN en TEMMERMAN (1994), 677 – 678.

²⁹ Zie eveneens BILLIET en LAVRYSEN (2002), 42.

Anders: BOCKEN (1994), 655 en 661; LAVRYSEN (1995), 22 en 304 – 305; LAVRYSEN (2006), nr. 122. De invulling die deze publicaties aan de term ‘gebruiksnormen’ geven, is achterhaald in het licht van de bevoegdheidsverdeling die sedert 1993 inzake leefmilieu bestaat, inzonderheid zoals toegelicht in de reeks arresten die het Arbitragehof dienaangaande in februari 1995 velde (hoger, randnr. 7).

³⁰ Zie VERBRUGGEN en TEMMERMAN (1994), 678 – 679: klassiekerwijs betreft de term de belasting van consumptieactiviteiten. Het gebruik van de term m.b.t. machtigingen gaat uit van een analogie tussen machtigingen en consumptiegoederen, t.w. dat machtigingen kunnen worden aanzien als consumptiegoederen die het bestuur aanbiedt aan de rechtsonderhorigen.

³¹ Zie ook BILLIET en LAVRYSEN (2002), 7 – 8 en 40 – 41. Zie eveneens, met identificatie van immissienormen met immissiebeperkingen, BOCKEN (1994), 655 – 661, LAVRYSEN (1995), 299 – 301, en LAVRYSEN (2006), nr. 122.

Immissienormen mogen niet worden verward met milieukwaliteitsnormen. Milieukwaliteitsnormen bepalen aan welke kwaliteitseisen de onderdelen van het milieu - water, atmosfeer en bodem – op een gegeven ogenblik, nu of in de toekomst, moeten voldoen, los van enig verband met één of meer verontreinigingsbronnen. Zie o.m. LAVRYSEN (2006), nr. 120.

Inplantingsnormen betreffen de mogelijkheid tot het oprichten van bepaalde milieubelastende inrichtingen of tot het uitoefenen van bepaalde milieubelastende activiteiten in of bij bepaalde gebieden. Ze kunnen de vorm aannemen van een inplantingsverbod (bv. nooit in woonzone), een inplantingsgebod (bv. enkel in agrarisch gebied) of een afstandregel (bv. ten minste 500 meter afstand t.a.v. enige woning). Ze beogen de bescherming van kwetsbare gebieden tegen de nadelen die inrichtingen en activiteiten aan mens en milieu kunnen berokkenen. De gebieden kunnen bescherming behoeven omdat ze bijzondere natuurwaarden herbergen (bv. VEN-gebieden, bossen, natuurreservaten) of omdat er zich reeds een milieuproblematiek voordoet die extra zorg vereist.³²

Installatienormen bepalen aan welke technische voorwaarden moet worden voldaan bij het installeren van technische voorzieningen die kant-en-klaar worden aangeleverd door de markt, b.v. toestellen voor ruimteverwarming.³³

*Kennisgevingsplichten** zijn gebodsbepalingen die ertoe verplichten om bepaalde informatie op een bepaald ogenblik mee te delen aan een bepaald bestuur dat instaat voor de toepassing van milieuwetgeving. Het zijn secundaire normen: ze worden uitgevaardigd in functie van primaire normen, waarvan zij de toepassing ondersteunen, eventueel samen met andere secundaire normen. Kennisgevingsplichten vormen vaak maar niet noodzakelijk een tandem met documentatieplichten. De informatielast kan éénmalig of meermalig zijn, occasioneel of periodiek, en eenvoudige gegevens of een complex aan gegevens betreffen. De kennisgevingsplicht inzake het stopzetten van de exploitatie van een vergunde inrichting, bv., is eenmalig en occasioneel, en betreft een eenvoudig gegeven. Emissiejaarverslagen, daarentegen, zijn meermalig en periodiek, en betreffen een vrij uitgebreid gegevenscomplex. Zo ook de kennisgevingsverplichtingen ('aangifteplichten') die de werking van bepaalde milieubelastingen dragen. Anders dan het geval is voor documentatieplichten, is in een kennisgevingsplicht de normadressaat nooit de enige acteur. De norm impliceert noodzakelijk dat er een bestuur is dat de informatie ontvangt en verwerkt. Voor het verwerken en gebruiken van de informatie kan het aangewezen zijn te werken met een formulier waarvan het model door de wetgever is vastgesteld.³⁴

*Keurings- en nazichtsplichten** zijn gebodsbepalingen die ertoe verplichten bepaalde inrichtingen of toestellen door een erkende deskundige of een bepaald bestuur te doen controleren op conformiteit met toepasselijke normstelling. Wanneer de verplichting tot controle éénmalig is, spreken we over een *keuringsplicht*. Wanneer de verplichting tot controle periodiek is, spreken we over een *nazichtsplicht*. Een voorbeeld van een keuringsplicht is de verplichting tot controle van een vergunde inrichting voor de ingebruikneming ervan. Een voorbeeld van een nazichtsplicht is de verplichting tot zesmaandelijks controle op normconformiteit van asbestemissies. Ook keurings- en nazichtsplichten zijn secundaire normen: ze worden uitgevaardigd in functie van primaire normen, waarvan zij de toepassing ondersteunen, eventueel samen met andere secundaire normen. Zoals kennisgevingsplichten en anders dan documentatieplichten impliceren keurings- en nazichtsplichten uit hun aard twee acteurs, *in casu* de normadressaat en een technisch bevoegde persoon die de keuring of het nazicht uitvoert. Deze laatste persoon is in

³² Zie ook BILLIET en LAVRYSEN (2002), 9 en 42 – 43. Vergelijk met BOCKEN (1994), 655 en 661, LAVRYSEN (1995), 22 en 305, en LAVRYSEN (2006), nr. 122.

³³ Zie, relatief uitgebreid, BILLIET (2001), nrs. 56 – 57.

³⁴ Voor een gedetailleerde beschrijving van de vormgeving van deze normen in de wetgeving, met een overzicht van de primaire normen ter ondersteuning van dewelke ze worden ingezet: BILLIET (2001), nrs. 62 – 66.

regel een erkende deskundige; enkel voor keuringsplichten is het soms een bestuur dat de keuring uitvoert.³⁵

De *machtigende meldingsplicht* is een onderdeel van een normatieve constructie bestaande uit, enerzijds, een algemeen verbod tot het uitoefenen van één of meer bepaalde activiteiten en, anderzijds, de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen op dit verbod door het voorafgaandelijk melden van het voornemen om een dergelijke activiteit uit te oefenen. Algemeen verbod en mogelijkheid tot individuele uitzonderingen zijn complementair opgevat: het is de bedoeling dat individuele uitzonderingen tot stand zouden komen. Door het basisstramien “algemeen verbod *annex* individuele uitzonderingsmogelijkheden” is de machtigende meldingsplicht verwant met de machtigingsstelsels. Er bestaat echter ook een essentieel verschilpunt: anders dan het geval is bij de machtigingsstelsels, wordt bij machtigende meldingsplichten een individuele uitzondering op het algemene verbod van rechtswege bekomen door het vervullen van de meldingsplicht; een bestuursbesluit is niet vereist. Dit kenmerk impliceert dat het niet mogelijk is om een aangemelde activiteit alsnog te verbieden. Het meest bekende voorbeeld in de milieuwetgeving met toepassing in het Vlaamse gewest is wellicht de meldingsplicht voor klasse 3 – inrichtingen op grond van het Milieuvergunningsdecreet 1985.³⁶

Een *milieusubsidie* is een geldelijk voordeel dat de overheid “om niet” aan een rechtsonderhorige toekent om milieuvriendelijk gedrag te bevorderen. Zo bv. een subsidie voor technologische vernieuwingen die in productieprocessen een vermindering van afvalstromen bewerkstelligen. De subsidie kan de vorm aannemen van een expliciete geldoverdracht (directe subsidie) of van een overdracht via belastingsuitgaven (indirecte subsidie).³⁷

Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten bepalen de samenstelling (b.v. de samenstelling van ongelode benzine of de chemische bestanddelen die wel en niet aanwezig mogen zijn in pesticiden), de constructievereisten (bv. verplichting tot inbouw van een katalysator in wagens) of andere technische vereisten (bv. de geluidsemissie die een grasmachine mag veroorzaken) van roerende goederen die bestemd zijn om in het handelsverkeer te worden gebracht. De norm is derwijze gesteld dat conformiteit met de norm is vereist opdat het product in de handel zou mogen worden gebracht.³⁸

Normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen bepalen de samenstelling van verpakkingen (bv. een verbod om cadmium te gebruiken in concentraties die een bepaalde waarde overstijgen) of de constructievereisten en andere technische vereisten waaraan verpakkingen moeten voldoen (bv. de vereiste dat biologisch afbreekbare verpakkingen fysisch, chemisch, thermisch of biologisch zo afbreekbaar moeten zijn, dat het grootste deel van de resulterende compost uiteindelijk uiteenvalt in kooldioxyde, biomassa en water). De norm is derwijze gesteld dat conformiteit

³⁵ Zie eveneens, uitgebreid en met een overzicht van de primaire normen ter ondersteuning van dewelke deze normen worden ingezet, BILLIET (2001), nrs. 67 – 69.

³⁶ Voor een meer gedetailleerde analyse van de werking van deze meldingsplichten en hun beleidsmatige voor- en nadelen in vergelijking tot machtigingsplichten, zie C.M. BILLIET, “Milieuvergunningen: ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak in het Vlaamse gewest, in M. PAQUES (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening. Een Europees en intergewestelijk perspectief*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, (95) nrs. 17 – 18 en BILLIET (2001) nrs. 38 – 39.

³⁷ BOCKEN (1994), 656, 659 en 663; LAVRYSEN (2006), nr. 126.

³⁸ Vergelijk met LAVRYSEN (2006), nr. 122.

ermee is vereist opdat de verpakking in de handel zou mogen worden gebracht als verpakking van een product.

Ontwerp- en constructienormen bepalen aan welke technische voorwaarden moet worden voldaan bij het ontwerpen en bouwen van inrichtingen of onderdelen daarvan of bij het installeren van technische voorzieningen. Bekende voorbeelden betreffen de inrichting en uitrusting van stortplaatsen en andere afvalverwijderingsinstallaties, de eisen inzake schoorsteenhoogte en de eisen m.b.t. de inkuiping van tanks voor de opslag van o.m. mazout.³⁹ Sommige ontwerp- en bouwnormen worden toegevoegd aan documentatieplichten, inzonderheid meet- en registreerverplichtingen, waarbij zij het ontwerp en de constructie van de meet- en registreerinstallaties betreffen en aldus als secundaire normen functioneren⁴⁰.

Productbelastingen (“*ecotaksen*”) belasten producten en materialen die relatief milieuschadelijk zijn.⁴¹

Productgoedkeuringsplichten (*productgoedkeuringsstelsels*) zijn machtigingsplichten en machtigingsstelsels waar het algemene verbod en de mogelijkheid van individuele uitzonderingen, op aanvraag en bij individueel bestuursbesluit (*productgoedkeuring*), de productie van milieubelastende producten betreffen. Het kan gaan om de ‘registratie’ van een nieuwe pesticide of om de ‘goedkeuring’ van een prototype van een milieuhinderlijke machine. De idee is om na de toekenning van een productgoedkeuring conform het goedgekeurde staal of prototype te produceren. *Productgoedkeuringscriteria* zijn de beslissingscriteria die het bevoegde bestuursorgaan moet hanteren bij het beoordelen van de aanvraag tot productgoedkeuring. Deze criteria omvatten steeds normen betreffende de samenstelling en constructie of andere technische vereisten van producten. *Productgoedkeuringsvoorwaarden* zijn de normen die moeten worden nageleefd bij het gebruiken van de productgoedkeuring. De meest essentiële voorwaarde is dat de productie conform het goedgekeurde monster of prototype moet geschieden.

Productiequota’s en -verboden zijn normen die de productie van bepaalde producten kwantitatief inperken. Zo bv. de verplichting om de productie van een bepaald product jaarlijks met een bepaald percentage te verminderen.

Projectgoedkeuringsplichten (*projectgoedkeuringsstelsels*) zijn machtigingsplichten en machtigingsstelsels waar het algemene verbod en de mogelijkheid van individuele uitzonderingen, op aanvraag en bij bestuursbesluit (*projectgoedkeuring*), de uitvoering van bepaalde in de tijd aflopende projecten betreffen. De realisatie van het project put het voorwerp van het besluit uit. Een oud voorbeeld betreft de bouw van nucleaire duikboten, een meer recent voorbeeld het bodemsaneringsproject. *Projectgoedkeuringscriteria* zijn de beslissingscriteria die het bevoegde bestuursorgaan moet hanteren bij het beoordelen van de aanvraag tot projectgoedkeuring. *Projectgoedkeuringsvoorwaarden* zijn de normen (zorgplichten, bedrijfsnormen, ...) die moeten worden nageleefd bij het gebruiken van de projectgoedkeuring.

³⁹ Deze normen worden reeds beschreven in Aanbeveling 75/436/EURATOM-EGKS-EEG, hogerop aangehaald. Zie voorts BOCKEN (1994), 655, LAVRYSEN (1995), 22 en 304, BILLIET en LAVRYSEN (2002), 8 en 41 – 42, en LAVRYSEN (2006), nr. 122. Zie ook, uitgebreid, BILLIET (2001), nrs. 56 – 58.

⁴⁰ BILLIET (2001), nr. 56.

⁴¹ VERBRUGGEN en TEMMERMAN (1994), 678 – 679.

Zie ook BOCKEN (1994), 656, en LAVRYSEN (2006), nr. 126.

Studieplichten verplichten tot het uitvoeren van een welbepaalde studie die een betere beleidsvoering mogelijk moet maken. Bekende voorbeelden zijn de verplichtingen tot het opstellen van een milieueffectrapport, veiligheidsrapport, oriënterend bodemonderzoek en beschrijvend bodemonderzoek.⁴²

*Toezichtsplichten** verplichten tot een doen en laten t.a.v. toezichthoudende ambtenaren om het deze laatsten mogelijk te maken op een meer efficiënte wijze hun toezichtsoopdracht te vervullen. Nu het toezicht, zoals alle rechtshandhaving, wezenlijk een secundaire functie heeft, rekenen we de toezichtsplichten tot de secundaire normen.

Veiligheidsafstanden bepalen de onderlinge minimumafstanden waaraan om veiligheidsredenen moet worden voldaan bij het inplanten van vaste inrichtingen of onderdelen daarvan of bij het verrichten van sommige activiteiten zoals het opslaan van gevaarlijke stoffen.⁴³

Veiligheids- en noodplichten gebieden om in situaties waar zich een risico stelt voor de veiligheid en de gezondheid de maatregelen te nemen die zich opdringen om dit risico in te perken en, zo mogelijk, weg te nemen. De Seveso-wetgeving bevat talrijke veiligheids- en noodplichten.

Vergunningsplichten (vergunningstelsels) zijn machtigingsstelsels en machtigingsplichten waar het algemene verbod en de mogelijkheid tot individuele uitzonderingen, op aanvraag en per bestuursbesluit ('*vergunning*'), het exploiteren betreffen van milieubelastende inrichtingen en activiteiten. *Vergunningscriteria* zijn de beslissingscriteria die het bevoegde bestuursorgaan moet hanteren bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag. *Vergunningsvoorwaarden* zijn normen (zorgplichten, emissienormen, immissienormen, ontwerp- en bouwnormen, bedrijfsnormen, documentatieplichten, keurings- en nazichtsplichten, ...) die moeten worden nageleefd bij het gebruiken van de vergunning.⁴⁴

Verkoop- en leveringsnormen beperken de verkoop en de levering van producten en afvalstoffen. Aldus bv. normen die bepalen dat sommige pesticiden enkel aan welbepaalde personen mogen worden verkocht of geleverd. Zoals in- en uitvoernormen zijn deze normen typisch voor beleidsvelden met ketenbeheer (problematische producten en afvalstoffen).

Vervoernormen onderwerpen het vervoer van problematische producten en afvalstoffen aan bepaalde verplichtingen die er in regel de transparantie van het transportgebeuren nastreven. Zo bv. de verplichting tot vervoer langsheen bepaalde routes (routeringssystemen). Ook deze normen vormen een typisch instrument voor ketenbeheer.

Een *vervuilingsverbod* is een minder tot meer algemeen geformuleerd verbod tot vervuiling, zoals bv. het verbod vaste of vloeibare stoffen te deponeren op een plaats waar ze door een natuurlijk verschijnsel in de oppervlaktewateren kunnen terechtkomen.

⁴² Vergelijk met BOCKEN (1994), 656, 659 en 662, en LAVRYSEN (2006), nr. 129.

⁴³ LAVRYSEN (1995), 22 en 305; BILLIET en LAVRYSEN (2002), 9 en 42 – 43.

Cf. BOCKEN (1994), 655, en LAVRYSEN (2006), nr. 122.

⁴⁴ Dit instrument is werkelijk oud: vergunningstelsels werden reeds in de middeleeuwen ingezet ter controle van hinderlijke inrichtingen en activiteiten – o.m. LAVRYSEN (2006), nr. 121. Zie voorts, met gedetailleerde analyse van de vormgeving van vergunningstelsels in onze wetgeving, BILLIET (2001), nrs. 41 – 49.

Verwijderings- en saneringsplichten verplichten tot het verwijderen van vervuilende stoffen of het saneren van een vervuiling. Zo bv. de verplichting tot het verwijderen van afvalstoffen en de bodemsaneringsplicht.

*Waarborgplichten** zijn secundaire normen die ertoe verplichten een financiële waarborg te stellen ter verzekering van de naleving van andere verplichtingen. Gekende toepassingen zijn te vinden in de afvalstoffenwetgeving, ter naleving van de verplichting tot behoorlijke eindafwerking van stortplaatsen, en in de bodemsaneringswetgeving, ter naleving van de saneringsverplichting.

Zorgplichten zijn gebodsbepalingen die de rechtsonderhorige verplichten tot het voorkomen en beperken van milieuhinder. Zij kunnen het niveau preciseren van de zorgzaamheid die van de rechtsonderhorige wordt verwacht. Aldus kunnen zij bv. een BATNEEC- of BAT-conforme zorgzaamheid eisen.⁴⁵

10. Uit het onderzoek dat we hebben verricht in de jaren 1997 – 2001 blijkt dat het normeninstrumentarium sedert de beginperiode van het milieuhygiënerecht, de jaren veertig en vijftig, een gestage diversificatie heeft gekend. Doorheen de tijd zijn er nieuwe instrumenten bijgekomen.

De oudste instrumenten zijn de volgende:

- bedrijfsnormen (1963);
- documentatieplichten (1963);
- emissienormen (1953);
- erkenningsplichten (erkenningssystemen) (1950);
- gebruiksnormen (1963);
- immissienormen (1953);
- inplantingsnormen (1963);
- kennisgevingsplichten (1954);
- keurings- en nazichtplichten (1946);
- noodplichten (1963);
 - ontwerp- en constructienormen (1963);
 - productgoedkeuringsplichten (productgoedkeuringsstelsels) (1963);
- projectgoedkeuringsplichten (projectgoedkeuringsstelsels) (1963);
- toezichtplichten (1946);
- vergunningsplichten (vergunningssystemen) (1946);
- verkoop- en leveringsnormen (1963);
- vervuilingsverboden (1950);
- zorgplichten (1963).

De jaren zeventig van vorige eeuw kennen de eerste toepassingen van commercialisatienormen, in- en uitvoerbeperkingen, machtigende meldingsplichten, milieusubsidies, normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten, terugnameplichten en vervoernormen. Het daaropvolgende decennium duiken emissiebelastingen, gebruiksbelastingen, productiebeperkingen en waarborgplichten op. In de jaren negentig van de 20^e eeuw wordt het instrumentarium uitgebreid met ecolabelplichten (ecolabelstelsels), factorbelastingen, productbelastingen (ecotaksen), saneringsplichten en veiligheidsafstanden. Het enige bijkomende instrument van de 21^e eeuw is de emissiebeperking via verhandelbare emissierechten.⁴⁶

⁴⁵ Vergelijk met BOCKEN (1994), 656, 658 en 661.

⁴⁶ BILLIET en ROUSSEAU (2002), nrs. 14 – 23, inzonderheid de nrs. 16 en 20. De gegevens werden bijgewerkt voor wat de milieubelastingen betreft: dossierbelastingen, die in het eerdere onderzoek in de noemer milieubelastingen waren inbegrepen, werden weggelaten, en de data werden verfijnd naar de verschillende types milieubelastingen toe.

Ook blijkt er dat zeker één op drie van de verschillende normen in de loop der decennia een kwalitatieve ontwikkeling heeft gekend. De krachtlijnen hiervan zijn een meer doorgedreven complexiteit en detaillering. De technische dimensie van normen wordt heel wat verder gedetailleerd (bv. emissienormen en bedrijfsnormen). Bij normen waarvan de toepassing gepaard gaat met het doorlopen van een procedure wordt dit beoordelingsproces zowel meer complex als meer gedetailleerd (vergunningplichten, projectgoedkeuringsplichten en milieusubsidies). Bij verplichtingen die papierwerk inhouden, wordt de papierwinkel meer uitgebreid en gedetailleerd (bv. documentatieplichten, kennisgevingsplichten, machtigende meldingsplichten).⁴⁷

§ 2 De normen in het oog van het handhavingsbeleid

A Bijzonder handhavenswaardige normen

11. Er zijn o.i. drie groepen normen die wegens hun instrumentele nut bijzonder handhavenswaardig zijn: normen die rechtstreeks ingrijpen op verontreiniging en hinder, machtigingsplichten, en secundaire normen die bijdragen tot de doorstroming van informatie naar het bestuur.

12. De harde kern van het milieubeleid betreft de bescherming van mens en milieu tegen verontreiniging. Het Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid codificeert deze doelstelling voor de beleidsvoerders, o.m. handhavers, in het Vlaamse gewest: *“Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties heeft het milieubeleid tot doel (...) de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid en de andere aspecten van het menselijke leven”*⁴⁸, waarbij ‘verontreiniging’ *“de door de mens veroorzaakte aanwezigheid van verontreinigingsfactoren in de atmosfeer, de bodem of het water”* is, *“die mens of milieu op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze nadelig beïnvloedt of kan beïnvloeden”*⁴⁹, met ‘verontreinigingsfactoren’ gedefinieerd als *“vaste stoffen, vloeistoffen, gassen, micro-organismen, energievormen zoals warmte, stralingen, licht, geluid en andere trillingen”*⁵⁰. Uit deze centrale beleidsdoelstelling volgt de bijzondere handhavenswaardigheid van normen die rechtstreeks ingrijpen op verontreiniging en hinder. Een schending ervan leidt immers noodzakelijk en onmiddellijk tot (een door de wetgever ongewenst geachte mate aan) verontreiniging, hinder, of beiden. Precies wegens hun elementaire functie in het milieubeleid, is de naleving van deze normcategorieën bijzonder belangrijk.

De normen in kwestie zijn de volgende:

- sommige bedrijfsnormen (bv. m.b.t. de periodes van de dag en de week waar de bedrijfvoering mag gebeuren);

⁴⁷ *Ibid.* .

⁴⁸ Art. 1.2.1 § 1, 2°, Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid

⁴⁹ Art. 1.1.2 § 1, 5°, decreet.

⁵⁰ Art. 1.1.2 § 1, 2°, decreet.

- emissienormen;
- emissiebeperkingen overeenkomstig emissierechten;
- gebruiksnormen;
- immissienormen;
- inplantingsnormen;
- sommige installatienormen;
- normen betreffende de samenstelling of constructie en andere kenmerken van producten, inzonderheid degene die op het niveau van het typestaal of prototype de emissies bepalen die het product bij gebruik mag vrijgeven;
- sommige ontwerp- en constructienormen;
- sommige veiligheidsafstanden;
- veiligheids- en noodplichten;
- vervuilingsverboden;
- verwijderings- en saneringsplichten;
- zorgplichten.

13. De reden waarom machtigingsplichten o.i. bijzonder handhavenswaardig zijn, ligt in hun systeempositie binnen de milieuwetgeving. Machtigingsplichten functioneren als schakelaars die de toepassing van andere normen bewerkstelligen, m.n. de normen vervat in, enerzijds, de machtigingscriteria en, anderzijds, de machtigingsvoorwaarden. Wie een machtigingsplicht naleeft en een aanvraag indient om een vergunning, erkenning, productgoedkeuring, ecolabel of projectgoedkeuring te verkrijgen, operationaliseert meteen de normen die als machtigingscriteria gelden; in het kader van de machtigingsprocedure vinden deze normen automatisch en ten volle toepassing. Mag bv. een bepaald type bedrijf niet worden vergund indien de ligging ervan niet in overeenstemming is met een inplantingsnorm, zal de vergunning worden geweigerd. En is het een criterium voor productgoedkeuring dat de uitlaatgassen van het voertuigprototype bepaalde emissiegrenswaarden moeten respecteren, krijgt geen enkel prototype dat deze grenswaarden niet eerbiedigt de goedkeuring. Bij sommige machtigingsstelsels, met name de productgoedkeuringsstelsels, de projectgoedkeuringstelsels en de ecolabelstelsels, ligt het zwaartepunt van de beleidsvoering die via het machtigingsproces gebeurt precies bij de machtigingscriteria; de machtigingsvoorwaarden bestaan in essentie uit de verplichting om zich bij het gebruik van de machtiging strikt te houden aan wat het machtigingsbesluit toelaat. Bij de andere machtigingsstelsels, de vergunningsstelsels in het bijzonder, is het belang van de machtigingsvoorwaarden relatief groter. Hier biedt de naleving van de machtigingsplicht de kans in de machtiging zelf voorwaarden op te leggen die toegesneden zijn op het concrete geval. Omdat de naleving van machtigingsplichten zo belangrijk is voor de toepassing van talrijke andere normen, zijn deze plichten naar redelijkheid bijzonder handhavenswaardig. Inzake productgoedkeurings-, ecolabel- en erkenningsplichten bestaan echter, zoals even verder wordt toegelicht, specifieke contextgegevens die de nood tot handhaving ervan in belangrijke mate temperen.

14. De juridische literatuur betreffende het normeninstrumentarium dat onze milieuwetgevers hanteren, beschrijft haast uitsluitend primaire normen. Documentatieplichten, kennisgevingsplichten, toezichtplichten en keurings- en nazichtplichten komen er amper in beeld. Nochtans blijkt uit ons onderzoek naar de historie van de verschillende normen dat deze secundaire normen tot de oudste instrumenten van het

volledige instrumentenarsenaal behoren⁵¹. Daarenboven blijkt uit het onderzoek eveneens dat er doorheen de decennia in het geheel van de wetgevingsverzamelingen een veralgemeend beroep op is gedaan⁵². Beide vaststellingen suggereren dat documentatieplichten, kennisgevingsplichten, toezichtsplichten en keurings- en nazichtsplichten een onmisbaarheid bezitten voor de beleidsvoering. Deze houdt o.i. verband met hun wezenlijke gerichtheid op de inzameling en doorstroming van informatie naar het bestuur. Functioneel gezien, ligt hun waarde in essentie op dit vlak. De informatie betreft de toepassing van uiteenlopende primaire normen of dient het toezicht op hun naleving, en het bestuur kan niet zonder. Wegens deze cruciale rol zijn secundaire normen, ook al dragen ze nooit rechtstreeks bij tot het terugdringen van verontreiniging en hinder, o.i. bijzonder handhavenswaardig.

Het informatievraagstuk, dat ten volle wordt onderkend in de economische analyse van het milieubeleid, is ernstig verwaarloosd in het milieujuridische denken. De perceptie ervan veronderstelt een kijk op de werking van het recht die het functioneren van de rechtsregels in de tijd meeneemt.

B Normen met verhoogde pakkans en overtredingskost

15. Het rechtseconomische basismodel voor de analyse van de overtredingsbeslissing, een model dat in zijn essentie gebruikelijk wordt teruggevoerd tot BECKER⁵³, ontleedt de beslissing om de wet na te leven dan wel te schenden als een rationele afweging van kosten en baten. Zolang de nalevingskost kleiner is dan de verwachte overtredingskost, opteert het rechtssubject voor naleving. Is echter de nalevingskost groter dan de verwachte overtredingskost, ligt overtreding van de wet voor de hand. Binnen deze redenering bestaat de verwachte overtredingskost, in zijn meest eenvoudige notatie, uit de kans betrapt te worden vermenigvuldigd met de overtredingskost.

Is bv. de pakkans één op tien of 0,10 en bedraagt de overtredingskost 100 €, is de verwachte overtredingskost $0,10 \times 100 \text{ €}$ of 10 €.

Feit is dat sommige categorieën normen, uit aard van wat zij zijn en hoe zij functioneren, een verhoogde pakkans of een verhoogde overtredingskost in zich dragen. Dit is o.m. het geval voor bepaalde normen die we zonet als bijzonder handhavenswaardig hebben aangemerkt. Normen met een normeigen verhoogde pakkans of overtredingskost, generen spontanerwijze een mate aan naleving die niet bestaat voor andere normen.

Pakkans

16. Het In de toepassing van bepaalde categorieën normen is het bestuur, buiten enige procedure om, noodzakelijk aanwezig. Dit is het geval voor de erkenningsstelsels betreffende deskundigen die studies produceren die de beleidsvoering dragen. Als consument van deze studies, vormt het bestuur zich doorheen de dagelijkse gang van zaken onvermijdelijk een

⁵¹ Hoger, randnr. 10.

⁵² BILLIET en ROUSSEAU (2002), nrs. 15 – 23, inzonderheid de nrs. 16 en 20.

⁵³ G.S. BECKER, “Crime and punishment: an economic approach”, *Journal of Political Economy*, 1968 (afl. 76/2), 169 – 217.

mening over de wijze waarop de deskundigen hun taken uitvoeren en bepaalde erkenningsvoorwaarden m.b.t. de taakvoering nakomen. Een vergelijkbare situatie doet zich voor m.b.t. alle kennisgevingsplichten (m.i.v. de aangifteplichten die de werking van bepaalde milieubelastingsplichten dragen), machtigende meldingsplichten en toezichtsplichten, en m.b.t. sommige studieplichten, keuringsplichten en waarborgplichten. In de toepassing van deze normcategorieën treedt het bestuur noodzakelijk op samen met de bestuurde. Zo bv. vergt iedere kennisgevingsplicht en machtigende meldingsplicht dat er aan de zijde van het bestuur een dienst is die de betrokken informatie ontvangt en verwerkt.

Wanneer het bestuur aldus partner is in de toepassing van een norm, kan dit meteen een verhoogde naleving induceren, mits het partner-bestuur weet wanneer de normen in kwestie toepassing behoren te vinden en bijgevolg kan opmerken wanneer de naleving ervan niet gebeurt.

Het bestuur kan over deze kennis beschikken omdat de normen in kwestie op vaste tijdstippen moeten worden nageleefd (bv. de aangifteplicht in het kader van sommige milieubelastingen en alle periodieke kennisgevingsplichten), omdat de context de informatie aanreikt (bv. waarborgplichten) of omdat de feiten spreken (bv. toezichtplichten).

Dat de synergie tussen toepassing en handhaving zich niet noodzakelijk voordoet bij alle normen waar het bestuur als toepassingspartner fungeert, wordt geïllustreerd door de machtigende meldingsplichten. Het bestuur kan onmogelijk systematisch weten of en waar een meldingsplichtige inrichting of activiteit wordt opgestart, tenzij, precies, de meldingsplicht wordt nageleefd.

Bij een schending van normen waarvan het bestuur mede de toepassing draagt en aan netvermelde randvoorwaarde is voldaan, ligt de pakkans anders, veel hoger, dan bij normen die zonder participatie van het bestuur toepassing kunnen vinden of waar het bestuur niet systematisch het nalevingsgedrag kan volgen. Logischerwijze heeft de preventieve impact die van een verhoogde pakkans uitgaat een verhoogde naleving van de betrokken normen tot gevolg.

Overtredingskost

17. Bepaalde normen die bijdragen tot het productbeleid kennen een verminderde handhavingsnood omdat de belangen van de normadressaat zich verzetten tegen een schending ervan. Dit is in het bijzonder het geval voor productgoedkeuringsplichten, normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten, en ecolabelplichten. In de onderzochte wetgeving betreffen productgoedkeuringsplichten en normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten voornamelijk luchtverontreiniging, geluidshinder en pesticiden. De wetteksten zijn bepaald door Europese richtlijnen; de markt heeft minstens een Europese dimensie. De betrokken producten zijn wegvoertuigen, diverse machines die worden ingezet op bouwerven (van torenkranen tot betonbrekers), gazonmaaiers en bestrijdingsmiddelen. De aanbodzijde voor dergelijke producten bestaat uit relatief grote tot zeer grote ondernemingen. Het eigenbelang van de producenten vraagt om toegang tot de markt, behoud en groei van de marktpositie, en behoud en intensifiëring van een positief imago. Het leidt tot naleving van de normen. Naast de handhaver staat de consument. Problemen ingevolge inbreuken, van imagoschade over het uit de handel nemen van producten tot aansprakelijkheden, worden rechtstreeks afgestraft in de bedrijfsresultaten. De preventieve stimulansen zijn werkelijk sterk. Zo ook de stimulansen om, mocht er dan toch een inbreuk zijn tot stand gekomen, zo

snel mogelijk al het nodige te doen om deze ongedaan te maken.⁵⁴ M.b.t. de ecolabelplicht gelden analoge stimulansen. Het gebruik van een label zonder het recht ertoe te hebben, vormt een onaantrekkelijk risico wegens de mogelijke impact op de bedrijfsresultaten.

C Normeigen handhavingskosten

Overtreedingskost

18. Rationele handhavers hebben een voorkeur voor handhavingsinspanningen waar de baten van een eenheid handhaving zo hoog mogelijk liggen t.o.v. de kosten ervan. De redenering is natuurlijk relatief. Wat echt belangrijk wordt geacht, mag kosten. Blijft dat de voorkeur voor optimaal renderende handhavingsinspanningen de prioriteitstelling in de toezichts- en sanctioneringspraktijk sterk bepaalt. Deze gang van zaken sluit aan bij de economische analyse van de handhavingsnood in het milieubeleid, die de kosten en baten van de handhavingsinspanningen onderling afweegt, maximale handhaving afwijst, en het nastreven bepleit van het maatschappelijk optimale handhavingsniveau, een handhavingsniveau waar de marginale handhavingskosten gelijk zijn aan de marginale handhavingsbaten⁵⁵.

Vandaar onze aandacht voor normeigen kenmerken die de handhavingskost van normen beïnvloeden. Bijzonder handhavenswaardige normen die lage handhavingskosten kennen, ontleen aan dit bijkomende kenmerk een extra maat handhavenswaardigheid. Voor zover we hebben kunnen nagaan, zijn er twee normeigen kenmerken die de handhavingskost van de verschillende soorten normen mede bepalen: de kenbaarheid van de norm en de inspanning die is vereist voor een bewijskrachtige vaststelling van een overtreding ervan. Beide raken aan het informatievraagstuk: de noodzaak, voor de handhaver, om kennis te verwerven van de norm en zijn nalevingsstatus om *überhaupt* tot enige handhaving te kunnen komen.

Kenbaarheid

19. De kenbaarheid van een norm vloeit voort uit verschillende deelkenmerken van normen die meebrengen dat de inspanning die de handhaver dient te doen om zich de kennis van de norm eigen te maken, die nodig is om toezicht op zijn naleving te kunnen uitoefenen, relatief groter of kleiner is. De deelkenmerken in kwestie zijn de duurzaamheid van de norm, zijn technische complexiteit, invulgehalte en juridische formalisering⁵⁶.

De levensverwachting die inherent is aan een type norm, kan relatief kort, vrij lang of werkelijk lang zijn. Zo hebben normen die bepalen welke technische middelen ingezet moeten

⁵⁴ Ons standpunt betreft uitsluitend de toepassingen van productgoedkeuringsplichten en normen betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van producten in het milieubeleid. We spreken ons niet uit over de ettelijke toepassingen van dergelijke normen in andere beleidsdomeinen, o.m. de voedselveiligheid. De omvang van de markt, de structuur van de markt aan aanbodzijde en de aard van de betrokken producten, zijn factoren die een rol spelen in het induceren van normconformiteit.

⁵⁵ Zie ook S. ROUSSEAU en C.M. BILLIET, "Rechtseconomische analyse van de handhavingsnood in het milieubeleid", *forthcoming*.

⁵⁶ Zie ook BILLIET (2001), nrs. 16 – 28 en BILLIET en ROUSSEAU (2002), nrs. 88 – 103.

worden uit hun aard een vrij korte levensverwachting: de stand van de techniek evolueert immers voortdurend. Inplantingsnormen, die in regel worden gekoppeld aan gebiedsbestemmingen die in het kader van de ruimtelijke ordening worden vastgesteld en relatief duurzaam zijn, ontleen aan deze formuleringswijze een relatief lange levensverwachting. Vervuilingsverboden, bv. het verbod afval achter te laten, zijn werkelijk duurzaam wegens het elementaire karakter van de bescherming die zij doorvoeren. Bepaalde types normen hebben onderdelen met een korte levensduur en andere onderdelen met een lange levensduur. Dit is onder meer het geval van ecolabelstelsels. Wegens hun innige band met de stand der techniek, moeten de criteria voor toekenning van een ecolabel om de paar jaar worden herzien. Het algemene verbod om een ecolabel te gebruiken tenzij een individuele toelating werd bekomen, is echter duurzaam. De duurzaamheid van een norm beïnvloedt zijn handhavingskost nu de handhavers zich bij iedere hernieuwing van het instrument informatie eigen moeten maken die vereist is om te handhaven.

De milieu-technische complexiteit die sommige normen eigen is, vormt ook een kostenfactor. Zo b.v. ligt de inspanning die is vereist om een vervuilingsverbod en een inplantingsnorm te kennen en begrijpen heel wat minder hoog dan deze die nodig is om de meeste kwantitatieve emissiebeperkingen en heel wat normen betreffende de samenstelling, constructie, en andere technische kenmerken van producten te kennen en begrijpen.

Het invulgehalte van een norm betreft onzekerheden omtrent de strekking van de norm die te wijten zijn aan het type norm zelf (als tegengesteld aan redactionele slordigheid vanwege de regelgever). Voorbeelden van normen met een hoog invulgehalte zijn zorgplichten en bepaalde ontwerp- en constructienormen die de normadressaat een min tot meer precieze formule geven die hij zelf op zijn geval moet toepassen om te weten te komen wat hij wel en niet mag doen (*'Doe het zelf – wetgeving'*). De handhaver moet, zoals voor hem de normadressaat, uitmaken wat de norm eigenlijk vraagt. Een hoog invulgehalte vormt echter niet alleen een kostenfactor op het vlak van de informatieverwerving en –verwerking in hoofde van de handhaver. Het kan ook leiden tot specifieke handhavingskosten wegens het discussiepotentieel dat er onvermijdelijk bij hoort.

De juridisch formalisering van een norm, in reglementaire teksten of individuele bestuursbeslissingen, verspreid over verschillende bronnen, eventueel tot in technische bijlagen toe, dan wel samengebracht in één bron, kan hem minder of meer toegankelijk maken. Er zijn normeigen redenen om een norm te formuleren op wets- of decreetsniveau, of in uitvoeringsbesluiten, eventueel in het bijzonder een ministerieel besluit en technische bijlagen, of in een individuele bestuursbeslissing. Deze redenen kunnen verband houden met dwingende elementen in de rechtscontext. Zo bv. eist de Grondwet dat milieubelastingen, minstens voor wat hun essentie betreft, op wets- of decreetsniveau worden bepaald. Meestal echter houden de redenen tot juridische formalisering op een of ander tekstniveau verband met de functionele dimensie van de norm, getoetst aan wetgevingstechnische richtlijnen aangereikt door de wetgevingsleer en de beleidsrealiteit. Zo o.m. dienen aangelegenheden die min tot meer continu aan evolutie onderhevig zijn, bv. hoogtechnische aangelegenheden, in principe te worden geregeld in uitvoeringsbesluiten, omdat een uitvoeringsbesluit nu eenmaal sneller en meer eenvoudig kan worden gewijzigd dan een wet of decreet. Een vervuilingsverbod en een emissieverbod horen wegens hun eenvoud en uit aard van wat zij bewerkstelligen dat weer wel thuis op wets- en decreetsniveau. Nog andere normen behoeven uit hun aard een juridische formalisering deels op wets- en decreetsniveau en deels op het niveau van uitvoeringsbesluiten. Dit is o.m. het geval van vergunningsplichten, waar de bepaling van het basisverbod *'tenzij individuele machtiging'* op wets- en decreetsniveau

gepast is maar de uitwerking van de procedure minstens ten dele op het niveau van uitvoeringsbesluiten dient te gebeuren. Ook de combinatie van een gedeeltelijk reglementaire formalisering met een gedeeltelijk individuele formalisering in een bestuursbesluit met individuele strekking kan onvermijdelijk zijn. Dit is bv. het geval van emissiebeperkingen die, ter verhindering van een emissiebeleid dat niets meer is dan een verdunningsbeleid, de reglementair bepaalde emissiegrenswaarden koppelen aan een concrete input op productieniveau (eenheden grondstoffen, energie, tewerkgestelde werknemers, ...). Een goede toegankelijkheid van de normstelling houdt bij dit alles zeker verband met de mate aan versnippering van de regeling over verschillende bronnen. Hoe slechter de norm toegankelijk is, hoe hoger de informatielast voor de handhaver.

Vaststellingskosten

20. De inspanning die vereist is voor een sluitende controle op de nalevingsstatus van een norm, wordt bepaald door het tijdsprofiel dat de werking van de norm eigen is. Ze is ook afhankelijk van het feit of de naleving dan wel overtreding van de norm al of niet vatbaar is voor eenvoudige zintuiglijke vaststelling.

De toepassing van sommige normen kent een duidelijk zwaartepunt in de tijd. Aldus o.m. de normen waarvan de toepassing een in de tijd aflopend, een zelfuitdovend, gebeuren is: inplantingsnormen, eenmalige kennisgevingsplichten, keuringsplichten, projectgoedkeuringsplichten, studieplichten, verwijderings- en saneringsplichten, en waarborgplichten. De normadressaat begint aan datgene wat hij moet doen, en op een gegeven ogenblik, dat min of meer snel volgt na het tijdstip van aanvang van de normtoepassing, is het nodige gebeurd én voorbij. Aldus ook sommige andere normen, waarvan de toepassing niet zelfuitdovend is: ecolabelplichten, erkenningsplichten, installatienormen, ontwerp- en constructienormen, en productgoedkeuringsplichten. De werking van andere normen spreidt zich in de tijd, over een reeks occasionele of periodieke tijdstippen. Zo bv. de meermalige kennisgevingsplichten, nazichtplichten, emissiebelastingen, factorbelastingen en gebruiksbelastingen, en vergunningsplichten. Nog andere normen verplichten tot een ononderbroken toepassing. Aldus o.m. emissienormen, vervuilingsverboden, zorgplichten en de meeste documentatieplichten. De inspanning vereist om op sluitende wijze de nalevingsstatus van een norm te controleren, ondergaat de invloed van het tijdsprofiel dat de toepassing van de norm in kwestie kenmerkt. Voor alle normen waarvan de werking een duidelijk zwaartepunt kent in de tijd, is één enkele toezichtbeurt, op dat tijdstip of kort nadien, hoogst effectief. De controle van de naleving van normen met recurrente toepassing, bv. een vergunningsplicht, is echter maar beperkt geldig in de tijd. De controle van normen met continu-toepassing, bv. een emissiebeperking, is, zoals hun toepassing door de normadressaat, een zorg zonder einde.

Naast de eenmalige, meermalige of voortdurende nood tot controle die normen eigen is, dient zich de vraag aan of deze verschillende normen zich al dan niet lenen tot eenvoudige, zintuiglijke, vaststelling. De vaststellingskosten voor een overtreding die visueel kan worden ontdekt, bv. de schending van een inplantingsnorm, zijn van een andere orde dan deze voor overtredingen die minder tot meer complexe metingen en monsternemingen en –analyses behoeven, bv. de schending van geluidsemissiebeperkingen.

M.b.t. deze kostenfactor, is het o.i. nuttig aandacht te schenken aan de wijze waarop kwantitatieve emissiebeperkingen worden geformuleerd, emissiebeperkingen die de maximaal

toegelaten emissie bepalen, een type norm dat een centrale plaats kent in het milieuhygiënerecht. De wetgever die een dergelijke emissienorm ontwerpt, moet een aantal elementen nader bepalen: de *parameter*, de *eenheid*, de *waarden*, en de *meetmethode*. Emissienormen kunnen worden bepaald met gebruik van fysische (b.v. temperatuur), chemische (bv. zware metalen) en microbiologische (bv. afwezigheid van pathogene kiemen) *parameters*. De emissiemaxima kunnen worden bepaald aan de hand van *eenheden* die vuilvrachten betreffen, of eenvoudige concentraties (bv. µg per liter) of in concentraties waar bovendien de band wordt geslagen naar een referentievolume effluent of naar productiegegevens zoals een hoeveelheid gebruikte grondstof, een hoeveelheid gefabriceerd product of de productiecapaciteit (bv. µg per liter mét een referentievolume effluent van 5.000 liter per dag). Het nut van een dergelijke complexe concentratie is, dat zij een verdunningspolitiek tegengaat: het is niet mogelijk water of lucht toe te voegen om de bepaalde concentratie te halen; de concentratie moet gehaald worden rekening houdend met het feit dat voor een dagproductie x een lozingsvolume y de norm is. Wanneer concentraties gekoppeld worden aan een referentievolume effluent of aan productiegegevens, stelt zich een afgeleide regelgevingsnoodzaak, in die zin dat de norm moet worden herschaald op maat van de individuele emissiebron. Indien bv. het effluent hiervan groter is dan de wettelijke norm voorziet, moet de concentratie worden verstrengd. De herschaling, die cruciaal is voor de goede werking van de norm, gebeurt gebruikelijk in een vergunning. De *waarden* waarvoor de wetgever kiest, kunnen ogenblikkelijke waarden zijn, of berekende waarden zoals gemiddelde waarden en percentielwaarden. Ogenblikkelijke waarden zijn gemakkelijk en aan lage kost toepasbaar en handhaafbaar. Eén meting volstaat. Is men boven de norm, zit men fout; is men eronder, zit men goed. Bij berekende waarden zijn de toepassing en de naleving geen zwart-wit aangelegenheid. De waarde verleent het recht tot schommelingen in de emissies, zolang het gemiddelde of het percentiel maar gehaald wordt. Hoe langer de tijdsperiode is waarover het gemiddelde of percentiel bepaald is (bv. 24 uur *versus* 1 week *versus* 1 maand *versus* 1 jaar), hoe meer soepelheid er is in de toepassing van de norm en hoe meer metingen er dienen te gebeuren om te weten, als normadressaat, of de norm wordt gehaald en, als handhaver, of hij wordt nageleefd. De kosten zijn navenant. Hiervan moet de wetgever o.i. bewust zijn. Er moet gedacht worden aan een evenwicht tussen duidelijkheid (en beperkte toepassings- en handhavingskosten maar wellicht ook rigiditeit) en soepelheid (met hogere toepassings- en handhavingskosten en wellicht ook enig *flou*). De keuze voor waarden berekend over een kort tijdsbestek, voor de combinatie van een relatief strengere berekende norm met een relatief minder strenge ogenblikkelijke norm, of voor de combinatie van berekende normen op zeer korte en langere termijn, verdient het systematisch overwogen te worden. Handhavingskost raakt hier o.i. handhaafbaarheid.

Uitleidend

21. De reductie van het uiterst uitgebreide milieuhygiënerecht tot een reeks normen die elk een eigen instrumentele functie en eigen kenmerken vertonen, vormt zeker een interessant uitgangspunt om na te denken over de handhavingsnood die t.a.v. deze wetgeving zou bestaan. Bepaalde categorieën normen kunnen als bijzonder handhavenswaardig worden aangemerkt op grond van een rationele analyse van hun instrumenteel nut.

Aldus, wegens hun rechtstreekse impact op verontreiniging en hinder:

- sommige bedrijfsnormen;
- emissienormen;
- emissiebeperkingen overeenkomstig emissierechten;

- gebruiksnormen;
- immissienormen;
- inplantingsnormen;
- sommige installatienormen;
- normen betreffende de samenstelling of constructie en andere kenmerken van producten, inzonderheid degene die op het niveau van het typestaal of prototype de emissies bepalen die het product bij gebruik mag vrijgeven;
- sommige ontwerp- en constructienormen;
- sommige veiligheidsafstanden;
- veiligheids- en noodplichten;
- vervuilingsverboden;
- verwijderings- en saneringsplichten;
- zorgplichten.

Zo ook, wegens hun systeempositie binnen de milieuwetgeving, de verschillende machtigingsplichten:

- vergunningsplichten;
- erkenningsplichten;
- productgoedkeuringsplichten;
- projectgoedkeuringsplichten;
- ecolabelplichten.

Zo tenslotte eveneens de secundaire normen die de inzameling en doorstroming van informatie van bij de bestuurde naar het bestuur organiseren:

- documentatieplichten;
- kennisgevingsplichten;
- toezichtplichten;
- keurings- en nazichtplichten.

Wel blijkt dat sommige van deze normen, uit aard van wat zij zijn en hoe zij werken, een verhoogde pakkans of overtredingskost eigen is die spontanerwijze een verhoogde mate aan naleving genereert. T.a.v. de normen waarvoor zulks het geval is, tempert dit kenmerk de actuele handhavingsnood.

Een verhoogde pakkans of overtredingskost bestaat o.i. o.m. voor de volgende normen, binnen het milieurecht:

- ecolabelplichten;
- erkenningsplichten;
- periodieke kennisgevingsplichten;
- sommige keuringplichten;
- normen betreffende de samenstelling of constructie en andere kenmerken van producten;
- productgoedkeuringsplichten;
- toezichtplichten.

Tenslotte blijken de verschillende categorieën normen een uiteenlopende handhavingskost te hebben, bepaald door de kenbaarheid van de norm en de inspanning vereist voor een sluitende controle op zijn nalevingsstatus. Omdat de voorkeur voor optimaal renderende handhavingsinspanningen de prioriteitstelling in de toezichts- en sanctioneringpraktijk sterk bepaalt, verdient de normeigen handhavingskost de aandacht. Normen met een bijzondere handhavenswaardigheid en een relatief lage handhavingskost kunnen er een extra maat handhavenswaardigheid aan ontlenuen. Het is niet eenvoudig zich met stelligheid uit te spreken over de handhavingskost eigen aan de normen die bijzonder handhavenswaardig zijn en geen verhoogde pakkans of overtredingskost vertonen die de handhaver bijspringt. Feitelijke informatie die de kosten preciseerd, ontbreekt. Toch lijkt het mogelijk, door aftoetsing aan elk van de kenbaarheids- en vaststellingscriteria, te stellen dat minstens de emissiebeperkingen overeenkomstig emissierechten, de inplantingsnormen, sommige installatienormen, sommige

veiligheidsafstanden, en de veiligheids- en noodplichten deze handhavingsgunstige kostenconfiguratie genieten.