



Europese verordeningen als wetgevingsvraagstuk: het voorbeeld van de milieuverordeningen

Inleiding

1. Stellen Europese verordeningen een wetgevingsvraagstuk? In zijn *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* (2008) schenkt de Raad van State slechts kort en wat vaag aandacht aan de vraag: “Een Europese verordening (...) is rechtstreeks toepasbaar en kan door de lidstaten niet worden omgezet in hun interne recht. Soms vereist de toepassing ervan echter maatregelen van tenuitvoerlegging in het interne recht: zo kan de verordening de lidstaten de verplichting opleggen de bepalingen noodzakelijk voor de correcte tenuitvoerlegging ervan vast te stellen, zoals controlemaatregelen of strafbepalingen; ze kan de lidstaten ook een vrij grote beweegruimte geven met betrekking tot sommige keuzes die in het interne recht moeten worden gemaakt.”¹ De Vlaamse Omzendbrief VR 2005/4 Wetgevingstechniek gaat nog wat korter over het onderwerp heen: “Europese richtlijnen moeten per definitie worden omgezet naar intern recht, in tegenstelling tot Europese verordeningen, die rechtstreeks toepasbaar zijn. Toch kunnen ook verordeningen de lidstaten verplichten om een aantal bepalingen, zoals toezichts- of strafmaatregelen, uit te vaardigen om de correcte uitvoering van de verordeningen te waarborgen.”² Bij een

recent onderzoek naar de invulling van de sanctieverplichtingen betreffende Europese milieuverordeningen, stelden we vast dat onze wetgevers het desbetreffende wetgevingswerk slecht kennen³. Ruim een halve eeuw na de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome, waarvan het toenmalige artikel 189 verordeningen als regelgevingsinstrument heeft ingevoerd, blijkt de uitvoering van verordeningen dus nog steeds geen correct beheerde wetgevingstaak te vormen. De onderzochte dossiervoering faalde in timing, voorwerp en volledigheid, tijdsbestendigheid, vindbaarheid, kenbaarheid, ... Vormen verordeningen vergeten recht?

Deze bijdrage betreft de wetgevingsverplichtingen inzake de handhaving van Europese verordeningen, meer bepaald hun sanctionering⁴. We bouwen verder op net vermeld onderzoek aangaande de sanctionering van milieuverordeningen en gebruiken het als casus om een aantal moeilijkheden en opties toe te lichten waarmee de wetgever in de uitvoering van zijn verplichtingen te maken kan krijgen. Met behulp van deze casus bespreken we de Europeesrechtelijke theorie inzake de uitvoering van verordeningen op het vlak van de sanctionering, de wijze waarop verordeningen zich voordoen en evolueren, de wetgevingstechnieken om aan de uitvoeringsverplichting op het vlak van de sanctionering tegemoet te komen, de voor- en nadelen van de verschillende opties op dit vlak, fouten die gemaakt kunnen worden, en de zorg voor sanctiere-

- (1) RAAD VAN STATE, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, nr. 182, in de inleiding tot het uitvoerige hoofdstuk betreffende de omzetting van richtlijnen ... Zie webstek Raad van State, v° Wetgevingstechniek.
- (2) Omzendbrief VR 2005/4 van 11 maart 2005 betreffende de wetgevingstechniek, nr. 154. Deze omzendbrief werd recent vervangen door Omzendbrief VR/2009/4 van 17 juli 2009 betreffende de wetgevingstechniek. In de nieuwe omzendbrief komen verordeningen uitsluitend aan bod in de passages die een correcte vermelding beogen van de rechtsgrond van uitvoeringsbepalingen. Uitgaande van het gegeven dat ook verordeningen uitvoeringsbepalingen kunnen behoeven, wordt er beklemtoond dat de verordening tot het juridische kader van dergelijke uitvoeringsbepalingen behoort zonder er een rechtsgrond voor te vor-

- men. De strekking van de uitvoeringsbepalingen komt er helemaal niet meer aan bod. – Omzendbrief VR/2009/4 Wetgevingstechniek, nrs. 56 en 66 alsook nrs. 87 en 148.
- (3) C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Verordeningen en de handhaver. De sanctieregelingen van milieuverordeningen in het licht van de handhavingspraktijk”, 2009, 51 p., *submitted*.
- (4) Het toezicht, het andere grote luik van de handhaving, valt buiten het onderzoeksveld. De weinige aandacht die het hier en daar krijgt, staat ten dienste van de behandeling van de wetgevingsverplichtingen op het vlak van de sanctionering.



2009

4

gelingen die in de praktijk goed bruikbaar zijn, ... Allemaal onderwerpen met relevantie voor ieder beleidsdomein waar de Europese wetgevers in tussenkomen middels verordeningen. De idee is onze wetgevers wetgevingstechnische ondersteuning te geven met het oog op een correcte invulling van hun verplichtingen tot regelgeving inzake verordeningen, in het bijzonder op het vlak van hun sanctionering.

2. Eerst stellen we kort de *casus* voor: de onderzochte wetgevingspraktijk in het domein van het milieurecht (I). Vervolgens wordt ingegaan op de Europeesrechtelijke theorie aangaande de werking van verordeningen (II). We geven basisinformatie mee (A) betreffende de termen die we hanteren, de wijze waarop de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen zich verhoudt tot de uitvoeringsplicht die in hoofde van de lidstaten kan bestaan, de Europeesrechtelijke vereisten die de lidstaten in acht dienen te nemen wanneer ze uitvoering geven aan verordeningen, en het probleem van de tijdigheid van de uitvoering van verordeningen. We diepen in het bijzonder de vereisten uit betreffende de sanctionering van verordeningen (B). Daarna behandelen we een reeks moeilijkheden en vragen die onze wetgevers in de praktijk kunnen ontmoeten, met een analyse van de voor- en nadelen van mogelijke oplossingen (III). Waarna een besluit met een aantal wetgevingsaanbevelingen volgt.

De informatie-inzameling werd afgesloten op 31 juli 2009.

I. Milieuverordeningen als casus voor wetgevingsperikelen

3. De casus omvat de thans geldende verordeningen in het domein van het milieuhygiënerecht (horizontale milieubeschermingsregelingen, water, lucht, klimaat en ozon, afval, gevaarlijke stoffen, geluid en energie voor zover gericht op milieubescherming)⁵. Enkel de verordeningen met relevantie voor de handhavingspraktijk werden meegenomen⁶.

De milieuverordeningen die aldus worden onderzocht, zijn de volgende:

- Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen⁷;
- de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000⁸;
- de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000⁹;
- de EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001¹⁰;
- Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's¹¹;
- de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004¹²;
- de Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen¹³;
- de EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005¹⁴;
- Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen¹⁵;

L 64), de Verordening Afvalstoffenstatistieken (Verordening (EG) nr. 2150/2002, *Pb.* 2002, L 332), de Verordening houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen (Verordening (EG) nr. 782/2003, *Pb.* 2003, L 115) en de Aarhus-Verordening (Verordening (EG) nr. 1367/2006, *Pb.* 2006, L 264) niet weerhouden.

- (5) Verordeningen in het domein van het natuurbeschermingsrecht, zoals de CITES-Verordening (Verordening (EG) nr. 338/97, *Pb.* 1997, L 61), en in het domein van de biologische landbouw, zoals de Verordening (EG) nr. 834/2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten (*Pb.* 2007, L 189), worden hier dus niet onder begrepen.
- (6) Om deze reden zijn de Verordening Dubbelwandige Olie tanks (Verordening (EG) nr. 417/2002, *Pb.* 2002,

- (7) Verordening (Euratom) nr. 1493/93 van de Raad van 8 juni 1993 betreffende de overbrenging van radioactieve stoffen tussen Lid-Statens van de Europese Gemeenschap (*Pb.* 1993, L 148).
- (8) Verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren (*Pb.* 2000, L 237).
- (9) Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (*Pb.* 2000, L 244).
- (10) Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en auditsysteem (*Pb.* 2001, L 114).
- (11) Verordening (EG) nr. 1946/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 betreffende de grensoverschrijdende verplaatsing van genetisch gemodificeerde organismen (*Pb.* 2003, L 287).
- (12) Verordening (EG) nr. 648/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de detergentia (*Pb.* 2004, L 104).
- (13) Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van richtlijn 79/117/EEG (*Pb.* 2004, L 158).
- (14) Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (*Pb.* 2006, L 33). Het letterwoord "EPRTR-verordening" gaat terug op de Engelstalige titel van de verordening, die gewag maakt van "the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register".
- (15) Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (*Pb.* 2006, L 161).

- Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen¹⁶;
- de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006¹⁷;
- Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen¹⁸;
- Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen¹⁹;
- Verordening (EG) nr. 1102/2008 Uitvoer en Opslag Kwik²⁰;
- Verordening (EG) nr. 443/2009 Emissienormen Personenauto's²¹.

Wanneer we verder in deze bijdrage de woorden 'milieuverordening' – 'milieuverordeningen' hanteren, verwijzen we naar één of meer van deze verordeningen.

4. Waar sommige milieuverordeningen doorheen de jaren ongewijzigd standhouden, ondergaan andere milieuverordeningen wijzigingen, in tekst en techni-

- (16) Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (*Pb.* 2006, L 190).
- (17) Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (*Pb.* 2006, L 396). Het letterwoord REACH is, eens te meer, afkomstig uit de Engelstalige benaming van de verordening (regulation "concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals").
- (18) Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen m.b.t. emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (*Pb.* 2007, L 171).
- (19) Verordening (EG) nr. 689/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen (*Pb.* 2008, L 204).
- (20) Verordening (EG) nr. 1102/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik (*Pb.* 2008, L 304).
- (21) Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken (*Pb.* 2009, L 140).

sche bijlagen. En bepaalde verordeningen krijgen een verlengstuk in een reeks aanvullende verordeningen. Tenzij kennelijk anders blijkt, gebruiken we de milieuverordeningen en eventuele aanvullende verordeningen in de redactie die zij thans kennen²².

5. Milieuverordeningen raken zeer vaak aan het productbeleid. Hun centrale bekommernis hierbij betreft polluenten die uiteenlopende risico's stellen. Het raakvlak tussen product- en afvalstoffenbeleid is nooit ver weg. De overstap van product naar afvalstof behoort tot de levenscyclus van ieder product. De beleidsvoering inzake gevaarlijke afvalstoffen vormt, natuurlijkerwijs, ook een typisch beleidsveld voor verordeningen, en dit mede wegens het internationale karakter van de afvalstoffenhandel (en -criminaliteit).

In het federale België vormen de betrokken materies meermaals een exclusief federale materie, soms een exclusief gewestelijke materie, herhaaldelijk een gemengde materie met federale en gewestelijke aspecten. We herinneren eraan dat de federale wetgever onder de huidige bevoegdheidsverdeling bevoegd is m.b.t. het vaststellen van de productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval, en de doorvoer van afvalstoffen²³.

II. Europeesrechtelijke theorie m.b.t. de werking van verordeningen

A. Basisinformatie: begrippenarsenaal, rechtstreekse toepasselijkheid, vereisten inzake uitvoering en termijnen voor uitvoering

1. Implementatie – omzetting – uitvoering: terminologische verduidelijking

6. Onder "implementatie" wordt begrepen het voldoen door de lidstaten aan alle juridisch bindende verplichtingen die hun oorsprong hebben in het recht

(22) Zie o.m. ook het EUR-Lex Repertorium voor de geldende gemeenschapswetgeving, waar geconsolideerde tekstversies van de gewijzigde verordeningen te vinden zijn.

(23) Art. 6, § 1, II, lid 2 BWHL, redactie na wijziging in 1993. Basisreferentie: L. LAVRYSEN, *Leefmilieu en waterbeleid*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, dl. 1, Brugge, die Keure, 1999, 114 p.



van de Europese Unie.²⁴ Implementatie kan de “omzetting” van richtlijnen impliceren, d.i. het vastleggen of vertalen in interne wetgeving van de door richtlijnen gewaarborgde rechten en plichten. Afgezien van kaderbesluiten in de derde EU-pijler, is omzetting alleen vereist en toegestaan voor richtlijnen;²⁵ verordeningen mogen niet worden omgezet.²⁶ We zullen zien dat het omzettingsverbod m.b.t. verordeningen niet betekent dat de lidstaten niet gehouden kunnen zijn om in hun intern recht maatregelen te nemen om volle werking te verlenen aan verordeningen, wel integendeel.²⁷ Voor het voldoen aan de juridisch bindende verplichtingen die voortvloeien uit verordeningen – wat eveneens een vorm is van implementatie van EU-recht –, wordt in deze bijdrage voor de term “uitvoering” gekozen. De maatregelen die de lidstaten in dat verband nemen, worden “uitvoeringsmaatregelen” genoemd. De term “uitvoering” laat ons inzien toe om een duidelijk onderscheid te maken met de omzetting van richtlijnen, in tegenstelling tot het gebruik van de algemene term “implementatie”.²⁸

2. Rechtstreekse toepasselijkheid vs. uitvoering van (milieu)verordeningen

7. Aangezien verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat²⁹, behoeven zij geen omzetting in het interne recht. Rechtstreekse toepasselijkheid houdt immers in dat verordeningen in de nationale rechtsordes van de lidstaten gelding hebben als zodanig, zonder dat daarvoor enige voorafgaande handeling is vereist³⁰. Dit is het fundamentele verschil met richtlijnen die omzetting in het interne recht vereisen³¹. In tegenstelling tot verordeningen verwerven

richtlijnen pas een volwaardige normatieve status in de nationale rechtsordes van de lidstaten na hun omzetting in het interne recht³².

De rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen brengt niet alleen met zich mee dat verordeningen geen omzetting behoeven, maar impliceert zelfs dat omzetting verboden is. Er kan gewag worden gemaakt van een onthoudingsplicht³³, een omzettingsverbod³⁴ of een overschrijfverbod³⁵ m.b.t. verordeningen. Het Europees Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat de formele omzetting of overschrijving van verordeningen in het interne recht van de lidstaten aanleiding zou kunnen geven tot misverstanden over het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften en het tijdstip van hun inwerkingtreding³⁶. Meer concreet zou de formele omzetting van een verordening ertoe kunnen leiden dat een lidstaat per abuis meent dat de interne regeling waarin bepalingen uit die verordening zijn opgenomen, rechtsgeldig en naar goeddunken kan worden gewijzigd, ook voor wat be-

wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

(24) A. VAN DEN BRINK, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht. Setting Legal Norms in the Netherlands for the Implementation of European Union Law*, Deventer, Kluwer, 2004, 8.
 (25) *Ibid.*
 (26) Zie *infra*, randnr. 7.
 (27) *Infra*, randnr. 8.
 (28) Ook BONNES kiest voor deze term in haar proefschrift dat nog steeds één van de meest toonaangevende publicaties is over het onderwerp. Zie J.M. BONNES, *Uitvoering van EG-Verordeningen in Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1994, 11-13 (hierna: “BONNES (1994)”).
 (29) Overeenkomstig artikel 249, tweede alinea EG-Verdrag.
 (30) R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer, Kluwer, 2006, 183.
 (31) Overeenkomstig artikel 249, derde alinea EG-Verdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch

(32) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 677. De omzetting van richtlijnen impliceert de aanneming van dwingende bepalingen van intern recht (H.v.J. 25 mei 1982, *Commissie/Nederland*, zaak 97/81, *Jur.* 1982, 1819, r.o. 12). Dit vereist niet noodzakelijk dat de bepalingen van de richtlijn formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden opgenomen, maar naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan een algemene juridische context daartoe voldoende zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden (zie H.v.J. 9 april 1987, *Commissie/Italië*, zaak 363/85, *Jur.* 1987, 1733, r.o. 7 en H.v.J. 30 mei 1991, *Commissie/Duitsland*, zaak 361/88, *Jur.* 1991, I-02567, r.o. 15). Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, zijn niet te beschouwen als een geldige omzetting (H.v.J. 6 mei 1980, *Commissie/België*, zaak 102/79, *Jur.* 1980, 1473, r.o. 11).
 (33) BONNES (1994), 40-41.
 (34) F. AMTENBRINK en H.H.B. VEDDER, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, 188.
 (35) R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *o.c.*, 183.
 (36) H.v.J. 7 februari 1973, *Commissie/Italië*, zaak 39/72, *Jur.* 1973, 101, r.o. 16-17; H.v.J. 10 oktober 1973, *Variola*, zaak 34/73, *Jur.* 1973, 981, r.o. 10-11 en H.v.J. 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, zaak 50/76, *Jur.* 1977, 137, r.o. 4-7.

treft de uit de verordening overgenomen bepalingen; en omgekeerd zou er verwarring kunnen ontstaan wanneer de verordening wordt gewijzigd, maar de interne regeling niet³⁷. Er zou tevens onduidelijkheid kunnen zijn indien het tijdstip van inwerkingtreding van de interne regeling zou afwijken van de verordening³⁸. Tot slot zou ook de bevoegdheid of de plicht tot het stellen van prejudiciële vragen niet altijd eenvoudig kenbaar zijn m.b.t. een interne omzettingsregeling³⁹. Interne omzettingsmaatregelen zouden aldus de gelijktijdige en uniforme toepassing van verordeningen in de Europese Gemeenschap in gevaar kunnen brengen⁴⁰. Lidstaten die, het overschrijfbod ten spijt, (delen van) verordeningen overnemen in een interne regeling, schenden het gemeenschapsrecht⁴¹.

8. In het geval van zeer gedetailleerde en volledig uitgewerkte verordeningen die geen verdere uitvoering meer behoeven opdat zij volle werking zouden hebben, is daarmee de kous af. Zulke verordeningen verdragen geen nadere uitvoeringsmaatregelen op het niveau van de lidstaten. In veel gevallen echter verplichten verordeningen de lidstaten uitdrukkelijk tot het nemen van nadere uitvoeringsmaatregelen. En zelfs wanneer verordeningen hierover niets bepalen, betekent dit niet automatisch dat geen nadere uitvoeringsmaatregelen dienen te worden getroffen door de lidstaten. Een verordening kan immers te weinig gedetailleerd en volledig zijn om als zodanig, met volle werking, toepassing te kunnen vinden in de nationale rechtsordes van de lidstaten. Ook dan dienen de lidstaten uitvoeringsmaatregelen te treffen. Kort gezegd dienen de lidstaten uitvoeringsmaatregelen te treffen telkens wanneer dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn om de gemeenschapsdoelstellingen te bereiken.⁴² De lidstaten zijn daartoe gehouden op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw van artikel 10 EG-Verdrag, waarvan de eerste alinea bepaalt dat de lid-

staten alle algemene of bijzondere maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het EG-Verdrag of uit de handelingen van de gemeenschapsinstellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.⁴³ In dergelijke gevallen zijn de lidstaten niet alleen gerechtigd, maar verplicht om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te treffen.⁴⁴ Lidstaten die aan deze verplichting niet voldoen, schenden het gemeenschapsrecht. Al bij al zijn uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen allermindst uitzonderlijk, maar veeleer gangbaar⁴⁵. Wel moet voor ogen worden gehouden dat de verplichting om uitvoeringsmaatregelen te treffen, niet mag worden aangegrepen om (delen van) verordeningen eenvoudigweg over te schrijven in de interne wetgeving. Uitvoering is nog geen omzetting! Uitvoering van verordeningen mag in principe geen formele omzetting of overschrijving van hun inhoud impliceren, maar dient zich te beperken tot het concretiseren van deze onderdelen welke noodzakelijk is om aan verordeningen volle werking te geven.⁴⁶

(37) BONNES (1994), 39-40.

(38) *Ibid.*, 40.

(39) *Ibid.*

(40) H.v.J. 7 februari 1973, *Commissie/Italië*, zaak 39/72, *Jur.* 1973, 101, r.o. 17; H.v.J. 10 oktober 1973, *Variola*, zaak 34/73, *Jur.* 1973, 981, r.o. 10; H.v.J. 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, zaak 50/76, *Jur.* 1977, 137, r.o. 7 en H.v.J. 31 januari 1978, *Zerbone*, zaak 94/77, *Jur.* 1978, 99, r.o. 25.

(41) V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOORVAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *Brussel en Nederland: tegenliggers, spookrijders of reisgenoten? Implementatie van EG-regelingen in de Nederlandse rechtsorde*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1993, 21.

(42) H.v.J. 19 september 2002, *Huber*, zaak C-336/00, *Jur.* 2002, I-7699, r.o. 61.

(43) Ingeval bepalingen van een verordening zelf uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen vanwege de lidstaten vragen, vormen deze bepalingen zelf vanzelfsprekend de belangrijkste rechtsgrond voor de uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten; de uitvoeringsplicht wordt dan a.h.w. geconcretiseerd in de verordening. Artikel 10 EG-Verdrag kan in deze gevallen als een aanvullende rechtsgrond beschouwd worden. Inzake de onderscheiden rechtsgronden voor uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen, zie ook BONNES (1994), 38 en R. KRÁL, "National normative implementation of EC Regulations: An exceptional or rather common matter?", *E.L.Rev.* 2008, 244-245 (hierna: "KRÁL (2008)").

(44) H.v.J. 17 december 1970, *Scheer*, zaak 30/70, *Jur.* 1970, 1197, r.o. 10; H.v.J. 27 september 1979, *Eridania*, zaak 230/78, *Jur.* 1979, 2749, r.o. 35 en H.v.J. 20 oktober 1981, *Commissie/België*, zaak 137/80, *Jur.* 1981, 2393, r.o. 8-9. Zie ook J.M. BONNES, "Uitvoeringsregels van E.E.G.-Verordeningen", *SEW* 1993, 260-261. Deze uitvoeringsplicht gaat natuurlijk niet op voor facultatieve of "kan"-bevoegdheden. Zulke bepalingen laten de lidstaten de keuze, zodat dan veeleer sprake is van een uitvoeringsbevoegdheid.

(45) Zie KRÁL (2008), 243-256. Onder impuls van steeds gedetailleerdere richtlijnen enerzijds en verordeningen die steeds vaker interne uitvoeringsmaatregelen behoeven anderzijds, zou het onderscheid tussen beide wetgevende instrumenten in de praktijk veel minder groot zijn geworden (zie F.H. VAN DER BURG, *Europees gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2008, 89). KRÁL betoogt echter dat desondanks nog steeds duidelijke verschillen bestaan, met op kop het verschil dat erin bestaat dat richtlijnen dienen te worden omgezet (d.i. opgenomen, geïncorporeerd) in nationaal recht, terwijl verordeningen steeds hun gemeenschapskarakter dienen te behouden (zie KRÁL (2008), 252-255).

(46) KRÁL (2008), 252-253.



2009

4

9. In zijn arrest *Landbouwproducentengroeperingen (I)*⁴⁷ stond het Europees Hof van Justitie weliswaar een uitzondering toe op de regel dat verordeningen niet mogen worden overgeschreven in interne wetgeving. In deze zaak waren sommige bepalingen van een landbouwverordening overgenomen in Italiaanse regionale wetgeving. De Europese Commissie achtte deze omzetting strijdig met het gemeenschapsrecht en bracht de zaak voor het Europees Hof van Justitie. Het Hof herhaalde het principiële overschrijfverbod m.b.t. verordeningen, maar achtte dit verbod in het betreffende geval niet geschonden. Volgens het Hof kon de tenuitvoerlegging van de regeling inzake producentengroeperingen in Italië niet worden gewaarborgd door de relevante verordeningen alleen, maar hing dit af van de overeenstemming van alle bepalingen, zowel de communautaire als de nationale en de regionale bepalingen⁴⁸. Wanneer in een dergelijke bijzondere situatie de interne wetten omwille van de samenhang van hun bepalingen en van het goede begrip hiervan, bepaalde elementen uit verordeningen overnemen, maakt dit geen inbreuk uit op het gemeenschapsrecht, aldus het Hof⁴⁹.

Deze rechtspraak geeft uitdrukking aan het moeilijke evenwicht dat moet worden gevonden tussen supranationale wetgeving met rechtstreekse toepasselijkheid enerzijds en interne wetgeving met haar eigen logica en samenhang anderzijds. Het Hof lijkt er zich van bewust dat supranationale wetgeving die de interne wetgeving van de lidstaten doorkruist en bovendien niet mag worden ingepast in de interne wetgeving, niet altijd tot legislatief wenselijke resultaten leidt. De lidstaten moeten de mogelijkheid hebben om verordeningen in te passen in hun interne rechtsorde om de interne logica en samenhang van die rechtsorde te bewaren. Het overnemen van bepaalde elementen uit een verordening in interne wetgeving lijkt ingevolge deze rechtspraak geoorloofd onder drie cumulatieve voorwaarden:

(1) de verordening vergt nadere uitvoeringsmaatregelen;

(2) bij ontstentenis van het overnemen van bepaalde elementen uit de verordening zou de interne wetgeving die uitvoering geeft aan de verordening, onafhankelijk of onbegrijpelijk worden; en

(3) de interne uitvoeringsmaatregelen ondergraven het gemeenschapskarakter van de overgenomen elementen niet.⁵⁰

Toch dienen de lidstaten o.i. de nodige voorzichtigheid aan de dag te leggen wanneer zij menen op deze uitzonderingsrechtspraak een beroep te kunnen doen, aangezien het Hof spreekt over een *in casu* “bijzondere situatie”.

10. Er kunnen *grosso modo* vier types uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen worden onderscheiden:

(1) maatregelen tot aanpassing of opheffing van interne bepalingen (d.i. het verplicht aanpassen of opheffen van interne bepalingen strijdig met de verordening);

(2) maatregelen van institutionele en/of bevoegdheidsmatige aard (bv. het aanwijzen van de bevoegde autoriteiten en het toekennen van de nodige bevoegdheden daaraan);

(3) substantieve maatregelen van concretiserende en/of aanvullende aard (i.h.b. vereist voor verordeningen die in vage en algemene termen zijn opgesteld); en

(4) handhavingsmaatregelen (bv. het vaststellen van non-discriminatoire, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor inbreuken op de verordening).⁵¹

Zo leggen ook de milieuverordeningen geregeld een uitdrukkelijke uitvoeringsplicht op aan de lidstaten, zoals het aanwijzen van de bevoegde instanties,⁵² het instellen van een systeem voor de erkenning van en het toezicht op milieuverificateurs,⁵³ het opstellen van opleidings- en certificeringsvoorschriften,⁵⁴ het

(47) H.v.J. 28 maart 1985, *Landbouwproducentengroeperingen (I)*, zaak 272/83, *Jur.* 1985, 1057.

(48) *Ibid.*, r.o. 27.

(49) *Ibid.*

(50) BONNES (1994), 55-56 en KRÁL (2008), 253. De derde voorwaarde zou bv. kunnen worden voldaan door in de interne wetgeving uitdrukkelijk te vermelden dat bepaalde elementen overgenomen zijn uit een uitvoering geven aan een bepaalde verordening.

(51) KRÁL (2008), 245-252.

(52) Bv. artikel 14 Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000.

(53) Artikel 4 EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001.

(54) Artikel 5.2 Verordening (EG) nr. 842/2006 Gevloerde Broeikasgassen.

uitoefenen van toezicht,⁵⁵ en het vaststellen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties^{56, 57}

3. Europeesrechtelijke vereisten voor de uitvoering van verordeningen

11. Hoewel uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen gangbaar zijn, bepaalt het gemeenschapsrecht erg weinig over de vereisten waaraan deze uitvoeringsmaatregelen dienen te voldoen⁵⁸. Ook in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en in de rechtsliteratuur is nog maar weinig aandacht besteed hieraan⁵⁹. Bij ontstentenis van gemeenschapsvoorschriften ter zake handelen de lidstaten bij de uitvoering van verordeningen overeenkomstig de formele en materiële normen van nationaal recht⁶⁰. Deze uitvoering zal veelal een aangelegenheid zijn van intern bestuursrecht, maar privaatrechtelijke regelingen zijn niet principieel uitgesloten⁶¹. Ook beleidsregels en convenanten kunnen worden gebruikt⁶². Heel wat lidstaten maken ook gebruik van delegatiewetgeving⁶³. Het hangt af van de tekst, het doel en de strekking van een verordening of uitvoeringsmaatregelen al dan niet algemeen verbindend dienen te zijn⁶⁴. De lidstaten bepalen zelf op welke wijze en op welk niveau binnen de lidstaat de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen worden getroffen, alsook welke instanties

hiervoor worden aangewezen⁶⁵. De interne bevoegdheidsverdeling belet weliswaar niet dat op gemeenschapsvlak een verzuim van de uitvoeringsplicht steeds aan de lidstaat wordt toegerekend, onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs al betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling⁶⁶. Zo kan de interne verdeling van milieubevoegdheden in België tussen het federale en gewestelijke niveau voor België geen rechtvaardiging opleveren wanneer aan een milieuverordening onvoldoende uitvoering is gegeven.

12. De principiële vrijheid die de lidstaten genieten bij de uitvoering van verordeningen wordt begrensd door enkele Europeesrechtelijke vereisten die in acht moeten worden genomen. Deze vereisten liggen besloten in het primaire gemeenschapsrecht (de Gemeenschapsverdragen), de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (inclusief de grondrechten) en het secundaire gemeenschapsrecht (o.a. richtlijnen en verordeningen). Er kunnen twee categorieën worden onderscheiden: (1) rechtsbeschermende vereisten, en (2) instrumentele vereisten.⁶⁷ Sommige vereisten hebben zowel een rechtsbeschermende als een instrumentele werking. Zo behoedt het (materiële) gelijkheidsbeginsel de rechtsonderhorigen (die zich in vergelijkbare situaties bevinden) voor ongelijke behandelingen als gevolg van uiteenlopende uitvoeringsmaatregelen in de verschillende lidstaten (rechtsbeschermende werking). Langs de andere kant zouden uitvoeringsmaatregelen die per lidstaat of per gebied binnen een lidstaat (al te zeer) verschillen, ook de totstandkoming van een uniform gemeenschapsbeleid kunnen verhinderen en daarmee de gemeenschapsdoelstellingen ondergraven (instrumentele werking).⁶⁸ Elke uitvoeringsmaatregel die onverenigbaar is met één van deze vereisten, maakt een inbreuk uit op het gemeenschapsrecht.

(1) Op de eerste plaats dienen de lidstaten bij het treffen van uitvoeringsmaatregelen de grondrechten, de algemene rechtsbeginselen en de fundamentele EG-

(55) Bv. artikel 33.1 Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen.

(56) Bv. artikel 18.1 Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004.

(57) L. KRÄMER, *EC Environmental law (Fifth Edition)*, London, Sweet & Maxwell, 2003, 51.

(58) V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOORVAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 19.

(59) Voor een mooie illustratie van de moeilijkheden die de Nederlandse wetgever heeft ervaren bij de uitvoering van de REACH-Verordening (EG) nr. 1907/2006, zie J.K.B.H. KWISTHOUT, A.H. SWART-BODRIJ en H. WOLDENDORP, "De Uitvoeringswet REACH: stof tot nadenken over de uitvoering van Europese verordeningen", *NTER* 2007, 141-151.

(60) H.v.J. 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor*, gevoegde zaken 205-215/82, *Jur.* 1983, 2633, r.o. 17 en H.v.J. 19 september 2002, *Huber*, zaak C-336/00, *Jur.* 2002, I-7699, r.o. 61. Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 548.

(61) H.v.J. 19 september 2002, *Huber*, zaak C-336/00, *Jur.* 2002, I-7699, r.o. 62. Zie ook R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *o.c.*, 185.

(62) V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOORVAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 20.

(63) J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Europeanisation of Public Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 15-16.

(64) BONNES (1994), 99-100.

(65) R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *o.c.*, 185.

(66) H.v.J. 5 mei 1970, *Commissie/België*, zaak 77/69, *Jur.* 1970, 237, r.o. 15.

(67) Indeling geïnspireerd op J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *o.c.*, 206-220.

(68) V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOORVAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 22.



2009

4

vrijheden in acht te nemen.⁶⁹ Deze vereisten beogen vooral de rechtsonderhorigen te beschermen tegen willekeurige en ongeoorloofde uitvoeringsmaatregelen.

(2) Daarnaast spelen ook een aantal instrumentele vereisten die moeten waarborgen dat de gemeenschapsdoelstellingen zo goed mogelijk worden verwezenlijkt door de uitvoeringsmaatregelen. De lidstaten moeten bij het nemen van uitvoeringsmaatregelen de vereisten van een eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in acht nemen⁷⁰.

Uitvoeringsmaatregelen mogen de doelstellingen en de strekking van de verordening niet in gevaar brengen of belemmeren⁷¹. Daarom ook dienen de lidstaten bestaande interne bepalingen die onverenigbaar zijn met een verordening, aan te passen of op te heffen⁷². Een uitvoeringsmaatregel die afwijkt van de verordening waaraan zij uitvoering geeft, is slechts toegestaan indien zij berust op een bepaling in het primaire of secundaire gemeenschapsrecht⁷³. De instanties die de lidstaten dienen aan te wijzen ter uitvoering van verordeningen, moeten daarenboven in staat en geschikt zijn om de volledige en effectieve werking van

de verordeningen te verzekeren⁷⁴. Tot slot dienen de lidstaten, wanneer zij procedurele rechtsregels aannemen ter uitvoering van verordeningen, de procedurele vereisten van non-discriminatie en volle werking van het gemeenschapsrecht te respecteren⁷⁵. Naast een materiële component heeft het gelijkheidsbeginsel ook een formele of procedurele component volgens dewelke de interne rechtsregels die de vorderingen beheersen waarmee de rechtsonderhorige zijn gemeenschapsrechten beoogt af te dwingen, niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke puur interne vorderingen⁷⁶. Overeenkomstig de vereiste van volle werking van het gemeenschapsrecht mogen de interne rechtsregels die de vorderingen beheersen waarmee de rechtsonderhorige zijn gemeenschapsrechten beoogt af te dwingen, geen vereisten en termijnen bevatten die het in de praktijk onmogelijk zouden maken om deze rechten uit te oefenen⁷⁷.

Voor wat de handhaving van verordeningen in het bijzonder betreft, heeft het Europees Hof van Justitie enkele specifieke instrumentele vereisten uitgewerkt, die we verderop nader bespreken.⁷⁸

13. De mate van beleidsvrijheid die de lidstaten genieten bij de uitvoering van verordeningen hangt natuurlijk ook af van de inhoud van elke verordening. Bepalingen in verordeningen die de lidstaten discretionaire bevoegdheden toekennen (zoals facultatieve of “kan”-bevoegdheden en vage tekstelementen) laten de lidstaten aanzienlijk meer beleidsvrijheid bij de uitvoering dan wanneer dergelijke bepalingen ontbreken.⁷⁹

(69) KRÁL (2008), 250.

Sinds het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 (*Pb.* 1997, C 340/1) worden de grondrechten of fundamentele mensenrechten uitdrukkelijk erkend als algemene beginselen van gemeenschapsrecht in artikel 6.2 EU-Verdrag. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat van 2000 dateert (*Pb.* 2000, C 364) en juridisch niet bindend is, werd op 12 december 2007 voor een tweede keer goedgekeurd en afgekondigd (*Pb.* 2007, C 303). Onder het nieuwe EU-Verdrag, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, wordt het Handvest een juridisch bindend instrument, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft. De algemene rechtsbeginselen, zoals o.m. het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel, vormen een bron van gemeenschapsrecht die door het Europees Hof van Justitie uitdrukkelijk of impliciet worden afgeleid uit de rechtstradities van de lidstaten. – K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 627. Ze maken deel uit van de communautaire rechtsorde, zodat de miskenning ervan een schending van het EG-Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan oplevert in de zin van artikel 230, tweede alinea EG-Verdrag. – H.v.J. 3 mei 1978, *Töpfer*, zaak 112/77, *Jur.* 1978, 1019, r.o. 19. De fundamentele EG-vrijheden – vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal – leggen de basis voor de interne EG-markt.

(70) H.v.J. 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor*, gevoegde zaken 205-215/82, *Jur.* 1983, 2633, r.o. 17.

(71) BONNES noemt dit het doorkruisingsverbod (zie BONNES (1994), 95).

(72) KRÁL (2008), 251-252.

(73) *Ibid.*, 96.

(74) BONNES (1994), 126.

(75) KRÁL (2008), 250. Hoewel deze procedurele vereisten beogen om een uiterste grens te stellen aan de principiële procesautonomie van de lidstaten en derhalve vooral een instrumentele werking hebben gericht op de verwezenlijking van de gemeenschapsdoelstellingen, genereren zij natuurlijk ook een rechtsbeschermende werking naar de rechtsonderhorigen toe.

(76) H.v.J. 16 december 1976, *Rewe*, zaak 33/76, *Jur.* 1976, 1989, r.o. 5 en H.v.J. 6 mei 1982, *Fromme*, zaak 54/81, *Jur.* 1982, 1449, r.o. 6-7. Zie ook KRÁL (2008), 250 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 600.

(77) H.v.J. 16 december 1976, *Rewe*, zaak 33/76, *Jur.* 1976, 01989, r.o. 5 en H.v.J. 6 mei 1982, *Fromme*, zaak 54/81, *Jur.* 1982, 01449, r.o. 6-7. Zie ook KRÁL (2008), 250-251 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 600.

(78) *Infra*, randnr. 16 e.v.

(79) V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 22.

4. De tijdigheid van de uitvoeringsmaatregelen: een uitvoeringsprobleem?

14. De noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen moeten niet alleen aan de hierboven uiteengezette rechtsbeschermende en instrumentele vereisten voldoen, zij moeten ook tijdig worden genomen. Aangezien verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn en niet primair bedoeld zijn om nationale wetgeving van de lidstaten te harmoniseren, is de uitvoeringstermijn voor verordeningen die uitvoeringsmaatregelen behoeven meestal (veel) korter dan de implementatietermijn voor richtlijnen⁸⁰. Twee datums spelen een rol in de bepaling van de termijn voor het nemen van de nodige uitvoeringsmaatregelen: de datum van inwerkingtreding van de verordening en een eventuele datum van toepasselijkheid van de verordening.⁸¹

Iedere verordening heeft een datum van inwerkingtreding. Verordeningen treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking.⁸² Alle milieuverordeningen bepalen uitdrukkelijk hun datum van inwerkingtreding. Vaak wordt gekozen voor de derde⁸³ of de twintigste⁸⁴ dag volgende op de bekendmaking van de verordening in het Publicatieblad. Sommige verordeningen houden het bij een datum van inwerkingtreding. Aldus bv. de Detergentia-verordening (EG) nr. 648/2004 die in haar artikel 19 kortweg bepaalt: “Deze verordening treedt in werking op 8 oktober 2005.” In dergelijke gevallen is de verordening volledig toepasselijk in de lidstaten op de datum van inwerkingtreding. Of nog: vanaf de datum van inwerkingtreding dient zij in de lidstaten volledige feitelijke werking te hebben op het veld. Eventuele uitvoeringsmaatregelen moeten in werking treden op de datum van inwerkingtreding van de verordening.

Andere verordeningen voorzien niet alleen in een datum van inwerkingtreding, maar bepalen ook één of meer datums waarop de verordening van toepassing

wordt. Een voorbeeld hiervan is te vinden in Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen: “Deze verordening treedt in werking twintig dagen na de datum van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. / Zij is van toepassing met ingang van 4 juli 2007, behalve artikel 9 en Bijlage II die van toepassing zijn met ingang van 4 juli 2006.”⁸⁵. Een ander voorbeeld is te vinden in de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006: “Deze verordening treedt in werking op 1 juni 2007. / De titels II, III, V, VI, VII, X en XII alsmede de artikelen 128 en 136, zijn van toepassing vanaf 1 juni 2008.”⁸⁶. In deze gevallen moeten eventuele uitvoeringsmaatregelen in werking treden op de datums waarop de onderdelen van de verordening waarop zij betrekking hebben, toepasselijk worden.

Algemeen gesproken valt te onthouden dat uitvoeringsmaatregelen in werking moeten treden op het ogenblik dat de verordening of de onderdelen van de verordening waar zij uitvoering aan geven, van toepassing worden.⁸⁷

15. Vaak hebben de lidstaten slechts een zeer korte termijn – een paar dagen of weken – om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Nogmaals blijkt de uitvoeringsrealiteit m.b.t. verordeningen dus complexer dan wat de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen doet vermoeden. Het is een hele uitdaging voor de lidstaten om de uitvoeringsklus tijdig te klaren. Het is daarom van het grootste belang om een interne strategie uit te werken zodat verordeningen op de efficiëntst mogelijke manier kunnen worden uitgevoerd. In ieder geval is het aangewezen om in een zo vroeg mogelijk stadium van de totstandkoming van een verordening met de opstelling van de uitvoeringsmaatregelen een aanvang te nemen. Het geëigende tijdstip hiertoe ligt vaak op het moment dat het Commissievoorstel voor een verordening wordt gepubliceerd in de C-editie van het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap⁸⁸. Tevens rijst de vraag of het Europese wetgevingsbeleid betreffende de inwerkingtreding en toepasselijkheid van verordeningen niet beter dient afgestemd te wor-

(80) Zie in die zin ook BONNES (1994), 43.

(81) BONNES (1994), 32.

(82) Artikel 254.1 – 254.2 EG-Verdrag.

(83) Aldus bv. de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000 en de EMAS-Verordening (EG) nr. 761/2001.

(84) Zo bv. Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende GGO's, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, de EPTR-Verordening (EG) nr. 166/2005 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde broeikasgassen.

(85) Artikel 15 verordening.

(86) Artikel 141 verordening.

(87) In de tijd terugwerkende uitvoeringsmaatregelen zijn ongewenst en soms zelfs niet toegelaten. Zie BONNES (1994), 42.

(88) Ph. EIJLANDER en W. VOERMANS, *Wetgevingsleer*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, 299.



den op de tijdsvereisten van het wetgevingsproces in de lidstaten.

Een goed inzicht in de mechanismen die de datum van toepasselijkheid concreet bepalen is uiteraard ook belangrijk voor de handhavers te velde, die nauwkeurig moeten kunnen uitmaken vanaf wanneer de normen vervat in verordeningen gelden t.a.v. de betrokken rechtsonderhorigen.

B. Sanctionering van verordeningen

16. Verordeningen bevatten doorgaans twee niveaus van regelgeving: regelgeving die verplichtingen oplegt aan de lidstaten en regelgeving die het doen en laten van particulieren (natuurlijke en rechtspersonen) normeert. Eén van de aspecten van verordeningen die in regel nadere uitvoering door de lidstaten vergt, is de sanctionering van de schendingen van de normen die het gedrag van particulieren reguleren.⁸⁹ De reden hiervoor is dat de gemeenschapswetgever veeleer spaarzaam is met het opnemen van specifieke sanctieverplichtingen in secundaire gemeenschapswetgeving. In de meeste gevallen verwijzen richtlijnen en verordeningen inzake sanctionering naar het interne recht van de lidstaten, of bepalen zij daarover helemaal niets. Dit is o.m. het geval voor milieurichtlijnen en -verordeningen.⁹⁰ In de vijfde uitgave van zijn basis-handboek *anno* 2003 stelt KRÄMER dat geen enkele milieuverordening een gedetailleerde sanctieregeling kent die van toepassing is bij inbreuken op de verordening⁹¹. Dan is het ingevolge artikel 10 EG-Verdrag aan de lidstaten om erop toe te zien dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht; zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.⁹² Er kan gesteld wor-

den dat er een principiële sanctieplicht – of ruimer een basishandhavingsplicht – rust op de lidstaten m.b.t. richtlijnen en verordeningen. Geven zij aan deze verplichting geen gevolg, dan handelen zij in strijd met het gemeenschapsrecht. Aangezien alle machten (wetgevend, uitvoerend en rechterlijk) binnen de lidstaten gehouden zijn door het beginsel van gemeenschaps-trouw, zijn niet alleen de milieuregelgevers maar tevens de (bestuurlijke en penale) handhavers met sanctiebevoegdheden gehouden door de principiële sanctieplicht.⁹³

17. De principiële sanctieplicht betreft niet alleen de normstellende bepalingen uit de verordeningen zelf.

326/88, *Jur.* 1990, I-02911, r.o. 17 en H.v.J. 27 februari 1997, *Ebony Maritime en Loten Navigation*, zaak C-177/95, *Jur.* 1997, I-01111, r.o. 35. Voor een uitvoerige bespreking van de principiële sanctieplicht van de lidstaten, zie R. MEEUS, “De basishandhavingsplicht van de lidstaten van de Europese Unie in het communautair milieurecht”, *T.M.R.* 2007, 311-359.

Bepalingen in richtlijnen en verordeningen die inzake sanctionering alleen maar verwijzen naar het interne recht van de lidstaten, doen in feite niets meer dan de principiële sanctieplicht van de lidstaten hernemen en als zodanig “codificeren”.

Vermits het beginsel van gemeenschapstrouw in het Euratom-Verdrag een identiek luidende grondslag heeft in artikel 192 Euratom-Verdrag, kan worden aangenomen dat de principiële sanctieplicht zich tevens uitstrekt tot richtlijnen en verordeningen die worden aangenomen onder het Euratom-verdrag, zoals Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen.

- (93) Specifiek voor wat het Europese milieurecht betreft, perkt de op 19 november 2008 aangenomen Milieustrafrecht-richtlijn 2008/99/EG de handhavingsautonomie van de lidstaten nog wat verder in. Waar in principe zowel het bestuurlijke als het penale handhavingsspoor in aanmerking komen om de principiële sanctieplicht uit te voeren, stelt deze richtlijn voor bepaalde milieucriminaliteit een strafrechtelijke afhandeling voorop. En het toepassingsgebied van de richtlijn omvat o.m. verschillende milieuverordeningen: de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen en Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen. - Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (*Pb.* 2008, L 328), inzonderheid Bijlage A richtlijn. Overeenkomstig haar artikel 9 is de richtlijn in werking getreden op 26 december 2008. Luidens artikel 8 dienen de lidstaten de richtlijn om te zetten in nationaal recht voor 26 december 2010. Voor een uitvoerige bespreking van de richtlijn, zie A. GOURITIN en P. DE HERT, “Directive 2008/99/EC of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law: A new start for criminal law in the European Community?”, *ELNI* 2009, 22-27.

(89) Dit ressorteert onder het vierde type van interne uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen (zie *supra*).

(90) Voor een uitvoerige bespreking van de specifieke sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen, zie R. MEEUS, “Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?”, *M en R* 2008, 478-494.

(91) L. KRÄMER, *o.c.*, 51-52.

(92) Het basisarrest in dit verband is de zgn. *Griekse maïszaak* van 21 september 1989 (H.v.J. 21 september 1989, *Commissie/Griekenland*, zaak 68/88, *Jur.* 1989, 2965, r.o. 24). Voor andere arresten m.b.t. verordeningen in dit verband, zie o.a. H.v.J. 10 juli 1990, *Hansen & Soen*, zaak

Het voorwerp van de verplichting omvat uiteraard ook normstellende bepalingen vervat in verordeningen die uitvoering geven aan verordeningen⁹⁴. De vraag of zij zich ook uitstrekt tot aanvullende nationale regelgeving van de lidstaten, die verordeningbepalingen uitvoert of concretiseert, dient o.i. in positieve zin te worden beantwoord. De basishandhavingsverplichting, afgeleid uit het beginsel van de gemeenschapstrouw, stoelt wezenlijk op de idee dat, uiteindelijk, in de praktijk daadwerkelijk gerealiseerd moet zijn wat de Europese wetgeving voorschrijft. Vanuit deze logica kan redelijkerwijze enkel worden aangenomen dat ook aanvullende nationale regelgeving, die een nuttige of noodzakelijke concretisering van de verordeningen doorvoert, onder de principiële sanctieplicht valt.

18. Uitvoeringsmaatregelen op het vlak van de sanctiëring moeten dus niet alleen tegemoet komen aan de algemene Europeesrechtelijke vereisten die we hoger bespraken⁹⁵, maar ook aan het non-discriminatiebeginsel én evenredig, afschrikkend en doeltreffend zijn. Wat houden deze bijkomende vereisten in?

(1) Zoals reeds vermeld, houdt de eerste instrumentele sanctievereiste onder de basishandhavingsplicht op grond van artikel 10 EG-Verdrag voor dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden moeten worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Het non-discriminatiebeginsel, ook wel assimilatiebeginsel genoemd in dit verband, biedt een eerste waarborg voor een afdoende sanctiëring van het gemeenschapsrecht door de lidstaten. Het Europees Hof van Justitie gaat er immers van uit dat de lidstaten zorg dragen voor hun eigen rechtsorde en hierin ook oog hebben voor de doeltreffende sanctiëring van rechtsregels.⁹⁶ Het beginsel werkt naar twee kanten toe: het gemeenschapsrecht mag niet minder streng maar ook niet strenger worden gesanctioneerd dan vergelijkbare zuiver nationale bepalingen⁹⁷.

De sancties die de lidstaten voorzien voor overtredingen van het gemeenschapsrecht dienen te voldoen aan het non-discriminatiebeginsel, zowel op materieel als op formeel vlak, en zowel voor de redactie als voor de toepassing van de sancties⁹⁸. Dit geldt voor alle sancties die de lidstaten stellen op de schending van het gemeenschapsrecht, ongeacht het rechtskarakter daarvan (penaal, bestuurlijk dan wel civielrechtelijk)⁹⁹. Het non-discriminatiebeginsel op materieel vlak, grijpt in zowel op het rechtskarakter van de sanctie (bv. penaal of bestuurlijk) als op de aard (bv. vrijheidsberovend of financieel) en de hoogte (bv. 100 of 200 euro geldboete) daarvan. Dit betekent dat wanneer een lidstaat voor een bepaalde zuiver nationale verplichting consequent strafrechtelijke sancties voorziet, deze lidstaat ook op de schending van vergelijkbare gemeenschapsbepalingen strafrechtelijke sancties dient te stellen.¹⁰⁰ Hetzelfde gaat op voor bestuursrechtelijke sancties. Een premisse is wel dat de inbreuken op het gemeenschapsrecht en de inbreuken op het nationale recht vergelijkbaar en even ernstig zijn; het non-discriminatiebeginsel staat er bv. niet aan in de weg dat een inbreuk op het gemeenschapsrecht die lichter en dus verschillend is van een inbreuk op het nationale recht, ook lichter wordt gesanctioneerd. Het beginsel van gelijkaardige sanctiëring van het gemeenschapsrecht gaat bovendien enkel op wanneer de geschonden bepaling van gemeenschapsrecht enigszins gelijkaardig is aan de geschonden bepaling van nationaal recht. Het non-discriminatiebeginsel op formeel vlak, houdt in essentie in dat de procesregels voor de rechtsvorderingen met het oog op de afdwining van het gemeenschapsrecht niet ongunstiger of gunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen.¹⁰¹

(2) De sancties die de lidstaten moeten stellen op de niet-naleving van het gemeenschapsrecht dienen niet alleen te voldoen aan het non-discriminatiebeginsel, maar ook aan het evenredigheidsbeginsel. Zoals het

(94) Het gebeurt ook dat de Europese wetgevers uitvoering geven aan verordeningen door middel van beschikkingen die zich tot alle lidstaten richten en hierom – o.m. K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, nr. 744 – vaak een wetgevende handeling uitmaken. Nu dergelijke beschikkingen zich niet tot particulieren richten, blijven zij hier verder buiten beschouwing.

(95) Randnr. 12.

(96) M. BÖSE, “The Obligation of Member States to Penalise Infringements of Community Law: From Greek Maize to French Farmers”, *R.A.E.-L.E.A.* 2001-2002, 106.

(97) N. HÆKKERUP, *Controls & Sanctions in the EU Law*, Copenhagen, DJØF Publishing, 2001, 178.

(98) Voor wat betreft het tweede zinsdeel, zie N. HÆKKERUP, *o.c.*, 177.

(99) M. POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire. Contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2004, 278.

(100) *Ibid.*, 280.

(101) H.v.J. 16 december 1976, *Rewe*, zaak 33/76, *Jur.* 1976, 1989, r.o. 5, derde alinea en H.v.J. 6 mei 1982, *Fromme*, zaak 54/81, *Jur.* 1982, 1449, r.o. 6. Zie K. LENAERTS (1991), *o.c.*, 67; M. BÖSE, *o.c.*, 106 en M. POELEMANS, *o.c.*, 278.



2009

4

non-discriminatiebeginsel, werkt ook het evenredigheidsbeginsel naar twee kanten: de sanctie mag niet te licht, maar ook niet te zwaar zijn ten opzichte van de ernst van de gepleegde overtreding¹⁰². Het evenredigheidsbeginsel heeft daarom niet alleen een instrumentele werking zoals de vereisten van afschrikkendheid en doeltreffendheid, maar houdt tevens en vooral een rechtswaARBorg in voor de rechtssubjecten tegenover het publiek gezag¹⁰³. Europeesrechtelijk vereist dit beginsel – net zoals het non-discriminatiebeginsel een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht – dat een maatregel doelmatig is en tegelijk onmisbaar of noodzakelijk om het doel dat zij behartigt te bereiken¹⁰⁴. Dit is bij de toetsing van nationale sancties niet anders. De toetsing van een maatregel aan het evenredigheidsbeginsel omvat dus twee tests: een test van doelmatigheid en een test van onmisbaarheid¹⁰⁵. De eerste test gaat na of een maatregel in staat is om het nagestreefde doel te bereiken. De maatregel moet zodanig zijn dat zij het nagestreefde doel kán bereiken. De tweede test betreft een afweging van belangen. Een maatregel is onmisbaar of noodzakelijk wanneer het doel dat zij nastreeft niet kan worden bereikt door een alternatieve maatregel die hetzelfde nuttig effect heeft ten opzichte van dat doel en die bovendien minder nadelig is voor een ander, door het gemeenschapsrecht beschermd doel of belang. Dit wordt ook het criterium van het minst belemmerende alternatief genoemd.¹⁰⁶ Sommige rechtsgeleerden¹⁰⁷ onderscheiden in het kader van het evenredigheidsbeginsel geen tweevoudige, maar wel een drievoudige test.¹⁰⁸ Na de test van de geschiktheid en de test van de onmisbaarheid zou op de derde plaats moeten worden nagegaan of de maatregel, ook al is geen minder belemmerend alternatief voorhanden, geen disproportioneel effect heeft op de belangen van het rechtssubject of op een ander door het gemeenschapsrecht beschermd doel of belang. Het derde element van het evenredigheidsbeginsel wordt in de rechtsliteratuur aangeduid als het

evenredigheidsbeginsel *sensu stricto*.¹⁰⁹ Samenvattend kan worden gesteld dat het evenredigheidsbeginsel betrekking heeft op de doelmatigheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel.¹¹⁰ Het Hof erkent dat de lidstaten een grote beoordelingsvrijheid genieten bij het treffen van maatregelen om bepaalde doelstellingen te bereiken of belangen te behartigen. Zo gaat het Hof in het kader van de test van de doelmatigheid van de maatregel enkel na of de lidstaat zich niet kennelijk vergist heeft.¹¹¹ Er kan in dit verband gesproken worden over een marginale toetsing door het Hof.¹¹² In het kader van de test van de noodzakelijkheid van de maatregel eerbiedigt het Hof het doel of belang dat de lidstaat vooropstelt en neemt het alternatieve maatregelen die dat doel of belang niet voldoende zouden behartigen doorgaans niet in beschouwing, ook al zouden deze alternatieve maatregelen een ander door het gemeenschapsrecht beschermd doel of belang minder aantasten.¹¹³ Alleen op het domein van de grondrechten moet het doel of belang vooropgesteld door de lidstaat wijken voor een hoger doel.¹¹⁴ Met betrekking tot sancties in het bijzonder dienen zowel het rechtskarakter van de sanctie als de aard en de hoogte daarvan te worden getoetst op hun evenredigheid.¹¹⁵ Er dient te worden nagegaan of de sanctie, in al haar facetten, de nagestreefde belangen kan bereiken en of zij hierbij niet onevenredig raakt aan andere belangen.

(3) De vereiste van afschrikkendheid is een derde waarborg voor een afdoende sanctionering van het gemeenschapsrecht door de lidstaten. Het non-discriminatiebeginsel op zichzelf is immers niet voldoende. Ten eerste is niet voor elke gemeenschapsbepaling een gelijkaardig equivalent terug te vinden in het zuiver nationale recht. Dit doet zich bv. voor wanneer de Europese Gemeenschap wetgevend is opgetreden in een domein waarin een lidstaat nog geen regelgeving heeft uitgevaardigd¹¹⁶. Bovendien biedt het non-discriminatiebeginsel geen enkele garantie voor de doeltreffendheid van de sanctionering van het gemeen-

(102) J.W. VAN DE GRONDEN, *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer, Kluwer, 1998, 319.

(103) J.W. VAN DE GRONDEN, *o.c.*, 319 en T. TRIDIMAS, *The General Principles of EC Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 114.

(104) T. TRIDIMAS, *o.c.*, 91 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 132.

(105) T. TRIDIMAS, *o.c.*, 91 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 132-133.

(106) J.H. JANS, "Evenredigheid Revisited", *SEW* 2000, 271.

(107) J.H. JANS (2000), *o.c.*, 270-271.

(108) T. TRIDIMAS, *o.c.*, 91.

(109) J.H. JANS (2000), *o.c.*, 271.

(110) *Ibid.*

(111) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 132.

(112) F.C.M.A. MICHIELS en B.W.N. DE WAARD, *Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2007, 65.

(113) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 133.

(114) K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 133.

(115) C. HARDING, Member State Enforcement of European Community Measures: The Chimera of "Effective" Enforcement", *MJ* 1997, 15.

(116) M. BÖSE, *o.c.*, 107.

schapsrecht wanneer de lidstaten hun zuiver nationale recht evenmin doeltreffend sanctioneren¹¹⁷. Zo is het mogelijk dat een lidstaat verplicht is om passende strafrechtelijke sancties in te voeren in zijn rechtsstelsel wanneer de bestaande sancties geen afschrikkende sanctionering van het gemeenschapsrecht garanderen en alleen strafrechtelijke sancties dit kunnen. De vereiste dat de nationale sancties voor de overtredingen van het gemeenschapsrecht afschrikkend moeten zijn, houdt in dat zij zowel een algemeen als een bijzonder afschrikkend effect moeten hebben¹¹⁸. Afschrikking is te verstaan als ontrading, preventie.¹¹⁹ Algemene preventie is preventie jegens alle rechtsonderhorigen. Bijzondere preventie houdt in het voorkomen dat een overtreder latere normschendingen begaat. De sancties die de lidstaten stellen op de niet-naleving van het gemeenschapsrecht dienen dus zodanig te zijn dat zij een overtreder ontmoedigen om nog schendingen van het gemeenschapsrecht te begaan en dat zij ook de overige rechtsonderhorigen ervan weerhouden om een eerste schending van het gemeenschapsrecht te begaan. Het komt er op neer dat de sancties voldoende zwaar moeten zijn. Te lichte sancties hebben immers geen ontradend effect: waarom moeite doen om een norm na te leven wanneer de schending ervan nauwelijks consequenties met zich meebrengt? Het is dan ook inherent aan het vereiste van afschrikkendheid dat dit steeds tevens de vraag naar de evenredigheid van de sanctie aan de orde stelt¹²⁰. Het onderzoek naar de afschrikkendheid van een sanctie betreft zowel het rechtskarakter als de aard en de hoogte van de sanctie. Het is denkbaar dat in bepaalde gevallen alleen strafrechtelijke sancties een voldoende afschrikkende werking hebben. Het is evenzeer denkbaar dat een bepaalde strafrechtelijke geldboete niet afschrikkend is, omdat de hoogte van de geldboete niet hoog genoeg is.

(4) Tot slot dienen de sancties die de lidstaten stellen op schendingen van verordeningen doeltreffend te zijn. Het is niet eenvoudig om te achterhalen wat het Hof hiermee precies bedoelt. Bijgevolg is tevens de verhouding van deze vereiste tot de andere instrumentele sanctievereisten onduidelijk. Moet de vereiste

van doeltreffendheid onderscheiden worden van de vereiste van afschrikkendheid, of dienen deze vereisten samen behandeld te worden¹²¹? Of moet de vereiste van doeltreffendheid opgevat worden als een soort van overkoepelend vereiste waarin de vereisten van evenredigheid en afschrikkendheid reeds inherent vervat liggen¹²²? In het licht van deze bijdrage opteren wij ervoor om de vereiste van doeltreffendheid afzonderlijk te behandelen. In zijn conclusie in de zaak *Hansen & Soen* stelt Advocaat-generaal Van Gerven dat “doeltreffend” in dit verband betekent dat de lidstaten gehouden zijn de doelstellingen van de bewuste gemeenschapsrechtelijke bepalingen na te streven en te verwezenlijken.¹²³ De sanctie moet dus in staat zijn om de doelstellingen van de betreffende verordeningbepalingen te verwezenlijken. Zij moet het beoogde effect teweegbrengen en mag geen dode letter blijven.¹²⁴ Dit houdt in dat de gemeenschapsregels in de praktijk daadwerkelijk dienen te worden gehandhaafd door de lidstaten¹²⁵. De verplichting voor de lidstaten om doeltreffende sancties te voorzien voor en toe te passen op overtredingen van het gemeenschapsrecht is bijgevolg nauw verbonden met de resultaatsverplichtingen waartoe de lidstaten gehouden zijn op grond van richtlijnen en verordeningen. De sancties die zij stellen op de schending daarvan dienen zodanig te zijn dat zij de verwezenlijking van de resultaatsverplichtingen garanderen.

De instrumentele vereisten van non-discriminatie, evenredigheid, afschrikkendheid en doeltreffendheid, die cumulatief van toepassing zijn, geven derhalve belangrijke kwalitatieve grenswaarden aan waarbinnen, enerzijds, de bevoegde wetgevers in België de nodige sanctiebepalingen dienen vast te stellen, en, anderzijds, de handhavers met sanctiebevoegdheden deze sanctiebepalingen dienen toe te passen.

(117) M. BÖSE, *o.c.*, 107 en M. POELEMANS, *o.c.*, 280.

(118) N. HÆKKERUP, *o.c.*, 174.

(119) Zie in die zin J.H. JANS, H.G. SEVENSTER en H.H.B. VEDDER, *Europees milieurecht in Nederland*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2000, 222-223 en J. PUT, “Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht”, *R.W.* 2001-02, 1195.

(120) C. HARDING, *o.c.*, 17.

(121) Zo behandelen J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN deze vereisten samen. Zie J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *o.c.*, 212-213.

(122) Zie in die zin C. HARDING, *o.c.*, 11 en 15.

(123) Zaak C-326/88, *Hansen & Soen*, conclusie AG W. VAN GERVEN, *Jur.* 1990, I-02911, overweging 8, tweede paragraaf.

(124) M. POELEMANS, *o.c.*, 273.

(125) J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *o.c.*, 212.



2009

4

III. Wetgevingsperikelen

19. Uit het onderzoek naar de uitvoering van milieuverordeningen op het vlak van de sanctioneringsverplichtingen, komen problemen en hindernissen naar voren die onder vier thema's kunnen worden gebundeld: (A) een tijdige en volledige uitvoering, (B) de verrekening van de bevoegdheidsverdeling tussen federale staat, gewesten en gemeenschappen, (C) een kwalitatief correcte uitvoering, die voorziet in non-discriminatoire, evenredige, afschrikkende en doeltreffende sancties, en (D) de vindbaarheid en kenbaarheid van de uitvoeringsbepalingen.

A. Tijdige en volledige uitvoering

1. Geen handhavingsmaatregelen

20. Vandaag de dag bestaan er nog steeds geen uitvoeringsbepalingen die de sanctionering regelen van Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen. Deze verordening bevat nochtans normatieve bepalingen. Aldus bv. leggen haar artikelen 4.2 en 6 lid 1 kennisgevingsverplichtingen op aan de houders van ingekapselde radioactieve bronnen die van de ene naar de andere lidstaat worden vervoerd. Nu is het zo dat deze verordening, anders dan haast alle overige milieuverordeningen, geen bepaling bevat genre *“De lidstaten moeten de straffen bepalen die van toepassing zijn op overtredingen van de verordening; deze straffen dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn”*¹²⁶. Er is de lidstaten geen uitdrukkelijke opdracht gegeven tot het nemen van uitvoeringsbepalingen op dit vlak. Het is echter wel degelijk zo dat de basishandavingsverplichting die het Hof van Justitie vanuit artikel 10 EG-Verdrag heeft ont-

wikkeld, ook geldt bij ontstentenis van een uitdrukkelijke opdracht tot het nemen van uitvoeringsbepalingen die handhaving beogen¹²⁷. De lidstaten zijn m.a.w. ook inzake Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen en andere verordeningen die geen opdracht formuleren tot het nemen uitvoeringsbepalingen op het vlak van de sanctionering, verplicht erop toe te zien dat schendingen van de normen die in de verordeningen worden bepaald onder gelijke materiële en formele voorwaarden kunnen worden tegengegaan als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht; zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, mits deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn¹²⁸.

21. Een enigszins apart aandachtspunt, dat al bij al echter niet uitzonderlijk in het vizier komt, betreft de situatie waar oudere wetgeving wordt hervormd en de nieuwe wetgeving een reeks opheffingsbepalingen omvat. Wanneer de wetgevingsoperatie wat uitgebreid en complex is, wordt niet steeds goed het overzicht gehouden van wat precies opgeheven wordt. Zo ontbreken momenteel de nodige bepalingen tot handhaving van de EMAS-Verordening (EG) nr. 71/2001. De sanctionering van de normstellende bepalingen waarin deze verordening voorziet, o.m. een aantal verbodsbepalingen inzake het gebruik van het EMAS-logo, werd aanvankelijk geregeld door artikel 3.8.3, § 1 Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid¹²⁹. Het recente Milieuhandavingsdecreet heeft deze bepaling opgeheven¹³⁰, zonder een andere regeling in te voeren.

22. Bij ontstentenis van uitvoeringsbepalingen betreffende de handhaving, kan er geen handhaving gebeuren. Handhavers kunnen schendingen van verorde-

(126) Artikel 21 Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000. Zie voorts artikel 18 Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000, artikel 13 EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001, artikel 18 Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's, artikel 13 Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, artikel 20.1 EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005, artikel 13.1 Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, artikel 50.1 Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, artikel 126 REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006, artikelen 13.1 en 13.2 Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen, artikel 18 lid 1, aanhef, Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen en artikel 7 Verordening (EG) nr. 1102/2008 Uitvoer en Opslag Kwik.

(127) Hoger, randnr. 8.

(128) Zie hoger, randnr. 16.

Een andere milieuverordening zonder opdracht tot wetgeving op het vlak van de handhaving, is bv. Verordening (EG) nr. 443/2009 Emissienormen Personenauto's.

(129) Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995), bij herhaling gewijzigd en aangevuld.

(130) Artikel 7 Decreet 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI 'Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen' (B.S. 29 februari 2008) (inwerkingtreding op 1 mei 2009 - artikel 47 decreet zoals uitgevoerd bij artikel 93 Besluit 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, B.S. 10 februari 2009).

ningsbepalingen en aanvullende federale of Vlaamse regelgeving niet sanctioneren wanneer de wetgever hiertoe geen rechtsgrond heeft ingevoerd. *Nullum crimen, nulla poena, sine lege*: het legaliteitsbeginsel in strafzaken, bepaald door artikel 7 EVRM¹³¹, artikel 15 BUPO¹³² en de artikelen 12 en 14 Grondwet, sluit iedere bestraffing zonder voorafgaande delictomschrijving en strafbepaling uit. Dit fundamentele principe strekt zich uit tot bestuurlijke beboeting. De rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens inzake het toepassingsgebied *ratione materiae* van de rechtswaARBorgen inzake strafvervolgingen, is in die zin volkomen gevestigd sedert geruime tijd.¹³³ Sanctionering middels probleemverhelpende bestuurlijke sancties is evenzeer afhankelijk van een rechtsgrond. Ook het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel, vertolkt in artikel 105 Grondwet en, voor wat de gewest- en gemeenschapsregeringen betreft, artikel 78 BWHI¹³⁴, vormt een hoeksteen van ons grondwettelijk bestel. Het bestuur kan enkel handelen in het kader van toegewezen bevoegdheden; een bestuurlijke rechtshandeling is slechts geldig wanneer zij is verricht op grond en binnen de perken van een door de wet of Grondwet bepaalde bevoegdheidstoeuwijzing¹³⁵. Er moet van worden uitgegaan dat dit legaliteitsbeginsel in principe relatief strikt geldt voor bestuurlijke sancties. Nu het in zijn essentie een grondwettelijke basiswaARBorg vormt voor de bescherming van rechtssub-

jecten tegen het optreden van de uitvoerende macht, moet algemeen gesproken immers worden aangenomen dat het m.b.t. belastende bestuursbeslissingen relatief strengere eisen stelt dan m.b.t. begunstigende bestuursbeslissingen¹³⁶.

2. Laattijdige uitvoering

23. De sanctioneringsbepalingen voor de milieuverordeningen zijn, op één enkele uitzondering na, m.n. de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, allen te laat tot stand gekomen. Wanneer we enkel kijken naar de verordeningen die tot 'de beteren van de klas' horen omdat er een volledige sanctioneringsregeling voor werd uitgevaardigd, stellen we vast dat de termijnoverschrijdingen geen schoonheidsfoutjes uitmaken, met nipte laattijdigheid. Integendeel, termijnoverschrijdingen van één à drie jaar komen courant voor¹³⁷. Daarnaast kennen een reeks verordeningen onvolledige uitvoering op het vlak van de sanctionering, vaak met sanctioneringsbepalingen die wel bestaan op het gewestelijke maar niet op het federale vlak of wel bestaan voor aanvullende normstelling maar niet voor de verordening zelf. Aldus bv. Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging

(131) Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, in werking getreden op 3 september 1953, in werking in de interne Belgische rechtsorde op 19 augustus 1955.

(132) Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, ondertekend te New York op 19 december 1966, in werking getreden op 2 maart 1976, in onze rechterde in werking getreden op 21 juli 1983.

(133) Basisreferentie: J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM*, dl. 2, *Artikelsgewijze commentaar*, vol. I, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2004, 371 – 703. Voor een analyse die zich toespit op de bestuurlijke sanctionering en een grondig onderzoek van de EHRM-rechtspraak maakt, zie C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia 2008, nrs. 100 – 172, i.h.b. de nrs. 110 – 135 (hierna: "BILLIET (2008)").

(134) Zie ook artikel 51 Wet 31 december 1983 tot hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap en artikel 38 Bijzondere Wet 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(135) O.m. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratiefrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2006, nr. 19. Zie o.m. ook, vanuit wetgevend perspectief, P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, o.a. nr. 120 en nrs. 123 – 124.

(136) BILLIET (2008), nr. 40.

(137) Waar Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's vanaf 25 november 2003 toepasselijk was, werden de desbetreffende sanctiebepalingen pas bij wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (B.S. 14 maart 2007) ingevoerd (inwerkingtreding: 24 maart 2007). Voor Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen ging het iets beter. Deze verordening werd van toepassing op 20 mei 2004. Op gewestelijk niveau voerde artikel 29 Decreet 22 april 2005 (B.S. 13 mei 2005) de nodige strafbepalingen in artikel 56 Afvalstoffendecreet 1981 in (inwerkingtreding: 1 mei 2005). Op het federale niveau duurde het wat langer: de artikelen 81-82 van de Wet 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen (B.S. 29 juli 2005) voerde de nodige wijzigingen door in de Wet 1998 Productnormen (inwerkingtreding: 8 augustus 2005). Voor sanctieregelingen m.b.t. schendingen van de EPTR-verordening nr. 166/2005, die op 24 februari 2006 van toepassing werd, was het wachten tot de inwerkingtreding van de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingswetgeving op 1 mei 2009 ... Een belangrijke verdraging werd ook opgelopen voor het gewestelijke luik van Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, die op 4 juli 2007 volledig van toepassing was: de sanctieregelingen voor de verordening werden pas operationeel met de inwerkingtreding, op 1 mei 2009, van de nieuwe milieuhandhavingswetgeving. De sanctieregelingen voor het federale luik zagen tijdig het licht (artikel 30 Wet 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen, B.S. 14 maart 2007) (inwerkingtreding: 24 maart 2007).



Afvalstoffen, die op 15 juli 2006 in werking trad¹³⁸. Vandaag de dag kent het federale luik inzake afvalstof-fendoorvoer nog steeds geen sanctioneringsbepalingen. Voor nog andere verordeningen ontbreekt voorlopig iedere uitvoering. Zo o.m. Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen, die van toepassing werd op 1 augustus 2008¹³⁹.

Het behoort sedert jaar en dag tot het eigen profiel van verordeningen dat zij korte tot uiterst korte uitvoeringstermijnen kennen¹⁴⁰. Een diligente wetgever zorgt er onder dergelijke omstandigheden voor te beschikken over een aangepast wetgevingsscenario, met proactieve opvolging van de totstandkoming van verordeningen en voorbereiding van de nodige wetteksten.¹⁴¹ Klaarblijkelijk ontbreekt in dit land een dergelijk wetgevingsbeleid. Onze wetgevers dienen dringend een strategie te ontwikkelen om tot tijdige uitvaardiging van de vereiste sanctioneringsregelingen te komen¹⁴².

3. Statisch of dynamisch verwijzen?¹⁴³

24. Waar onze wetgevers bepalingen invoeren die sanctioneringsregelingen instellen voor milieuverordeningen, hanteren zij in regel dynamische vermeldingen die eventuele wijzigingen van de verordeningen meenemen die reeds werden doorgevoerd of in de toekomst zullen plaatsvinden. De wetgever gaat hierbij over tot eenvoudige vermelding van de identificatiegegevens van de verordening zoals zij blijken uit haar publicatie in het Publicatieblad van de Europese

Unie. Zo bv. stelt artikel 17 § 1, 19° Wet 1998 Productnormen strafbaar “*met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro of met één van die straffen alleen (...) bij die artikel 9 van Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgasen overtreedt*”¹⁴⁴. Op statische verwijzingen, die betrekking hebben op de versie waarin een tekst zich op een gegeven ogenblik bevindt en hierom de beoogde tekstversie, bv. de oorspronkelijke versie, uitdrukkelijk aangeven, wordt geen beroep gedaan¹⁴⁵. Deze aanpak is volkomen pertinent. Het behoort tot de normale gang van zaken dat verordeningen wijzigingen ondergaan. Zo werden de meeste milieuverordeningen die thans een paar jaartjes oud zijn, enkele tot ettelijke malen gewijzigd, in tekst en bijlagen¹⁴⁶.

(138) Artikel 64.1 lid 1 verordening.

(139) Artikel 26 verordening.

(140) Hoger, randnrs. 14-15.

(141) Zie ook hoger, randnr. 15.

(142) Voor de uitvoering van de REACH-Verordening (EG) nr. 1907/2006 heeft de Nederlandse wetgever bv. gekozen voor een viersporenaanpak: (1) zeer vroeg beginnen met de opstelling van de uitvoeringsmaatregelen, (2) het actief betrekken van het nationale parlement bij de totstandkoming van de verordening, (3) initiatieven nemen ter verbetering of verduidelijking van de verordening, en (4) gebruik maken van creatieve wetgevingstechnieken. Ook een versnelde implementatieprocedure door vaststelling van uitvoeringsmaatregelen op een lager niveau werd overwogen, maar uiteindelijk niet weerhouden. Zie J.K.B.H. KWISTHOUT, A.H. SWART-BODRIJ en H. WOLDEN-DORP, *o.c.*, 144-147.

(143) Zie dienaangaande RAAD VAN STATE, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, nrs. 73.2 en 74.

(144) Wet 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en te bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (B.S. 21 december 1998), zoals gewijzigd.

(145) De enige statische verwijzing naar een milieuverordening lijkt ongewild tot stand te zijn gekomen. Ze betreft Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen. De oorspronkelijke versie van de verordening werd gepubliceerd in het *Pb.* 2004 L 158 (30 april 2004), waarna er in het *Pb.* 2004 L 229 (29 juni 2004) publicatie van een rectificatie volgde. De strafbaarstelling in artikel 17 § 1, 8° Wet 1998 Productnormen verwijst naar “*Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG (Pb. 2004, L 158, zoals gerectificeerd in Pb nr. 229 van 29/06/2004, blz. 5-22)*” maar heeft zeer waarschijnlijk enkel de aandacht willen vestigen op het bestaan van de rectificatie.

(146) Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000: bij herhaling gewijzigd, en meest recent door Verordening (EG) nr. 473/2008 van de Commissie van 29 mei 2008 (*Pb.* 2008, L 140); de wijzigingen betreffen niet alleen de technische bijlagen maar ook de tekst van de verordening zelf.

EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001: gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 196/2006 van de Commissie van 3 februari 2006 (*Pb.* 2006, L 32) en Verordening (EG) nr. 1791/2006 van de Raad van 20 november 2006 (*Pb.* 2006, L 363); beide wijzigingen betreffen de technische bijlagen.

Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004: gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 907/2006 van de Commissie van 20 juni 2006 (*Pb.* 2006, L 168), Verordening (EG) nr. 1336/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2006 (*Pb.* 2008, L. 358) en Verordening (EG) nr. 551/2009 van de Commissie van 25 juni 2009 (*Pb.* 2009, L 164); de wijzigingen betreffen de tekst en de bijlagen van de verordening.

Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen: bij herhaling gewijzigd, en meest recent bij Verordening (EG) nr. 304/2009 van de Commissie van 14 april 2009 (*Pb.* 2009, L 96); de wi-
 2009
 4

4. Geen aandacht voor uitvoeringsverordeningen

25. Artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit¹⁴⁷ verklaart de nieuwe milieuhandhavingswetgeving in haar geheel van toepassing¹⁴⁸ op de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, de EPRTR-Verordening (EG) nr. 166/2005, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, de REACH-Verordening (EG) nr. 1907/2006, en de door of krachtens deze verordeningen uitgevaardigde verordeningen¹⁴⁹. De bepaling is derwijze geformuleerd, dat ook alle uitvoeringsverordeningen worden meegenomen, niet alleen degene die reeds bestaan maar ook degene die in de toekomst nog tot stand zouden komen.

Uitvoeringsverordeningen komen niet veralgemeend

gingen betreffen vooral de bijlagen maar ook de tekst van de verordening.

Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen: gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 (*Pb.* 2008, L 311); de wijzigingen betreffen uitsluitend de tekst van de verordening.

Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen: gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1379/2007 van de Commissie van 26 november 2007 (*Pb.* 2007, L 309), Verordening (EG) nr. 669/2008 van de Commissie van 15 juli 2008 (*Pb.* 2008, L 188) en Verordening (EG) nr. 308/2009 van de Commissie van 15 april 2009 (*Pb.* 2009, L 97); de aangebrachte wijzigingen betreffen de bijlagen van de verordening.

REACH-Verordening (EG) nr. 1907/2006: gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 (*Pb.* 2009, L 164).

- (147) Besluit 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, hoger reeds vermeld.
- (148) Artikel 16.1.1, 10° Titel XVI Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid biedt de Vlaamse Regering hier toe een rechtsgrond aan.
- (149) Naast deze verordeningen vermeldt artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit ook nog een aantal andere verordeningen in het domein van zowel het milieuhygiënerecht als het natuurbeheerrecht. Voor wat het milieuhygiënerecht betreft, gaat het om Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (*Pb.* 2002, L 273) en Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde afvalstoffen vermeld in bijlage III of III A bij verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is (*Pb.* 2007, L 316).

voor maar behoren desondanks tot de normale gang van zaken. Van de aangehaalde verordeningen biedt alleen Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen een mooi voorbeeld van een verordening die geflankeerd wordt door een reeks uitvoeringsverordeningen, die de vorm betreffen van het verslag dat door producenten, importeurs of exporteurs van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen moet worden ingediend¹⁵⁰, de basisvoorschriften bepalen voor de controle op lekkage van apparatuur die gefluoreerde broeikasgassen bevat¹⁵¹, en de minimumeisen en voorwaarden voor wederzijdse erkenning vaststellen van de certificering van bedrijven en personeel op het gebied van uiteenlopende apparatuur met gefluoreerde broeikasgassen¹⁵².

(150) Verordening (EG) nr. 1493/2007 van de Commissie van 17 december 2007 tot vaststelling ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van de vorm van het verslag dat door producenten, importeurs of exporteurs van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen moet worden ingediend (*Pb.* 2007, L 332).

(151) Verordening (EG) nr. 1516/2007 van de Commissie van 19 december 2007 tot vaststelling ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van basisvoorschriften inzake controle op lekkage van stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevat (*Pb.* 2007, L 335).

(152) Verordening (EG) nr. 303/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot instelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning voor de certificering van bedrijven en personeel betreffende stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevat (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 304/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel betreffende stationaire brandbeveiligingssystemen en brandblusapparaten die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevatten (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 305/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel voor de terugwinning van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen uit hoogspanningsschakelaars (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 306/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 307/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees



2009

4

De sanctineringsregeling vervat in het Milieuhandhavingsbesluit uitgezonderd, schenken de overige sanctineringsregelingen die tot onze casus behoren, in essentie federale wetteksten, volstrekt geen aandacht aan uitvoeringsverordeningen. Dit getuigt van een patent gebrek aan dossierkennis omtrent de wetgevingsnoden die zich op typische wijze i.v.m. verordeningen stellen.

Volledigheidshalve weze opgemerkt dat, zoals verderop wordt toegelicht¹⁵³, ernstig voorbehoud moet worden gemaakt bij de formulering waarmee artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit uitvoeringsverordeningen in de sanctineringsregeling betreft.

5. Aandacht voor sanctineringsregeling van aanvullende normstelling?

26. Haast alle milieuverordeningen die tot de Vlaamsgewestelijke bevoegdheidsfeer horen, blijken tot aanvullende regelgeving te hebben genoopt; enkel voor Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen hebben we er geen gevonden. De normstelling is vervat in uitvoeringsbesluiten van de Wet 1964 Luchtverontreiniging¹⁵⁴, het Afvalstoffendecreet 1981¹⁵⁵, het Milieuvergunningsdecreet 1985¹⁵⁶ en Titel III *Bedrijfsinterne milieuzorg* van het Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid. Uitvoeringsbesluiten vormen dienaangaande inderdaad het geëigende regelgevingsniveau. Soms wordt het uitvoeringsbesluit voorafgegaan door een inlassing, in de betrokken basiswettekst – wet of decreet, van een specifieke bevoegdheidsdelegatie tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen m.b.t. de verordening in kwestie. Aldus bv. betreffende Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, de

bevoegdheidsdelegatie bepaald in artikel 33, §§ 2 en 3 Afvalstoffendecreet 1981. Het gebeurt echter ook dat wordt gewerkt met een bestaande, algemene bevoegdheidsdelegatie tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen allerhande. Een voorbeeld hiervan bieden de regeringsbesluiten die aanvullende normstelling uitvaardigen voor de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen. Ze werden genomen op grond van de uiterst ruime bevoegdheidsdelegatie vervat in artikel 1 Wet 1964 Luchtverontreiniging.

27. Verordeningen die de lidstaten verplichten tot het uitvaardigen van aanvullende normstelling zijn geenszins uitzonderlijk, wel integendeel. De wetgever die volledig uitvoering wil geven aan de sanctineringsverplichtingen aangaande een verordening, moet dus zeker voor ogen houden dat deze taak niet alleen de sanctineringsregeling van de verordening zelf maar ook deze van de aanvullende normstelling kan omvatten. Bij het redigeren, in wet of decreet, van de strafbaarstellingen die een penale afhandeling mogelijk moeten maken, vormt dit een apart aandachtspunt. De wetgever gaat een wetgevingstechniek moeten hanteren die het ook mogelijk maakt normstelling te vatten die op het niveau van uitvoeringsbesluiten wordt uitgevaardigd. Op dat regelgevingsniveau hoort die aanvullende normstelling immers in regel thuis. Op het eerste gezicht lijken hiertoe twee benaderingen geschikt¹⁵⁷. Een eerste optie bestaat uit de invoeging, in de wet, het decreet of de ordonnantie, van een vangnetbepaling die, aanvullend bij strafbaarstellingen die met behulp van een gradatie aan straffen en strafmaten de ernst van een reeks misdrijven aangeven, de overige schendingen van wet, decreet of ordonnantie en uitvoeringsbesluiten sanctioneert. Een tweede mogelijkheid ligt in de toevoeging, in de wet, het decreet of de ordonnantie, van een gelede strafbaarstelling, die de straffen en strafmaat op dat regelgevingsniveau bepaalt en voorts de Koning, gewestelijke of gemeenschapsregering machtigt tot het aanwijzen van de betrokken normstellende bepalingen, wat tot een aanwijzing van de strafbare feiten in koninklijke *resp.* regeringsbesluiten leidt.

6. Geen follow up van de Europeesrechtelijke evoluties

28. Een bijkomend probleem houdt verband met de situatie waar een oudere verordening werd opgeheven

Parlement en de Raad, van minimumeisen voor opleidingsprogramma's en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van opleidingsgetuigschriften voor personeel op het gebied van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevattende klimaatregelingsystemen in bepaalde motorvoertuigen (*Pb.* 2008, L 92).

(153) *Infra*, randnrs. 30-31.

(154) Wet 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (*B.S.* 14 januari 1965), zoals gewijzigd.

(155) Decreet 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen (*B.S.* 25 juli 1981), bij herhaling gewijzigd.

(156) Decreet 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*B.S.* 17 september 1985), bij herhaling gewijzigd.

(157) Zie ook *infra*, randnr. 40.

en vervangen door een meer recente versie. In dergelijke gevallen blijft vaak de aanpassing achterwege van de wetsbepalingen die de sanctionering van de oude verordening organiseren. Zeker wanneer deze wetsbepalingen in strafsancities en bestuurlijke geldboeten voorzien, ontstaat aldus een lacune in de uitvoering van de Europeesrechtelijke sanctioneringsverplichtingen. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, bepaald door artikel 7 EVRM, artikel 15 BUPO en de artikelen 12 en 14 Grondwet, verzet zich immers tegen het aanwenden van delictsomschrijvingen die de verdwenen verordening vermelden voor de bestraffing van schendingen van de nieuwe verordening. Het verbod tot analoge toepassing van de delictsomschrijving treft niet alleen de penale bestraffing maar ook de bestuurlijke beboeting. Zo bv. kunnen de artikelen 17, § 1, 2° en 17, § 2, 3° Wet 1998 Productnormen, die schendingen van een reeks normen van Verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen betreffen, niet worden aangewend als rechtsgrond voor de strafrechtelijke beteugeling van eventuele parallelbepalingen in Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen¹⁵⁸. Een gelijkwaardig probleem stelt zich voor de uitvoering op het vlak van de sanctionering van de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000. De verordening vervangt een oudere verordening, Verordening (EEG) nr. 880/92 van de Raad van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren¹⁵⁹. De federale wetgever heeft aan deze eerste verordening uitvoering gegeven middels de wet van 14 juli 1994 inzake de oprichting van een comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk¹⁶⁰. De strafbaarstellingen in de wet verwijzen nu nog steeds naar Verordening (EEG) nr. 880/92 (*“de in artikel 2 bedoelde verordening”*). Overeenkomstig artikel 6 van de wet wordt gestraft met een geldboete van vijfhonderd tot tienduizend euro, hij die: (1) gebruik maakt van het door Verordening (EEG) nr.

880/92 bedoelde milieukeurmerk zonder machtiging van het comité voor de toekenning van keurmerk, of er gebruik van maakt voor een ander product dan dat waarvoor het is toegekend; (2) gebruik maakt van het door Verordening (EEG) nr. 880/92 ingevoerde milieukeurmerk met het oog op leugenachtige of bedrieglijke reclame; (3) gebruik maakt van een keur of een logo waarbij verwarring mogelijk is met het door Verordening (EEG) nr. 880/92 ingevoerde milieukeurmerk.¹⁶¹

De vraag of bestuurlijke sanctiebevoegdheden die het opleggen van remediërende sancties beogen, kunnen worden benut om de meer recente editie van een opgeheven verordening te sanctioneren, moet o.i. ook in negatieve zin worden beantwoord. Het legaliteitsbeginsel in bestuurszaken, dat inzake belastende maatregelen een werkelijke strikte interpretatie behoeft¹⁶², verzet zich tegen analogische bevoegdheidstoepassingen. Een voorbeeld van deze probleemstelling biedt artikel 16, § 1, lid 2 Wet 1998 Productnormen, dat de toezichthoudende ambtenaren de bevoegdheid verleent om producten in beslag te nemen die niet conform zijn met de verordeningen opgesteld in bijlage I van de wet. Wanneer dwingende redenen op het vlak van de volksgezondheid of het leefmilieu ertoe nopen, kunnen de in beslag genomen illegale producten worden vernietigd. Tot de vernietiging wordt besloten door de bevoegde minister of door ambtenaren die de Koning aanwijst.¹⁶³ De bevoegdheid laat zich ontleden als een vorm van bestuursdwang¹⁶⁴. Concreet kan de sanctie maar voor vier van de zes in bijlage opgesomde milieuverordeningen toepassing vinden: de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen. De overige twee verordeningen, o.m. de hogerop aangehaalde Verordening (EG) nr. 304/2003 In- en

(158) Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen vult de hiaat die tot stand kwam nadat Verordening (EG) nr. 304/2003 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen begin 2006 door het Hof van Justitie werd vernietigd omdat zij niet op de passende rechtsgronden was gebaseerd. Zie H.v.J. 10 januari 2006, *Commissie / Europees Parlement en Raad*, zaak C-178/03, *Jur.* 2006, I-107.

(159) *Pb.* 1992, L 99.

(160) *B.S.* 1 december 1994, err. *B.S.* 4 februari 1995. De wet werd tot op vandaag niet één maal gewijzigd.

(161) Aldus ook de strafbaarstellingen van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad van 23 maart 1993 inzake de beoordeling en beperking van de risico's van bestaande stoffen (*Pb.* 1993, L 84) in de artikelen 17, § 1, 3° en 17, § 2, 4° Wet 1998 Productnormen, die een klein onderdeel vormen van de Europeesrechtelijke regelgeving die opgeslorpt werd door de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 (zie art. 139 REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006).

(162) Zie ook hoger, randnr. 22.

(163) Artikel 16, § 1, lid 3 Wet 1998 Productnormen.

(164) BILLIET (2008), randnrs. 262, 263 en 264.



Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen, werden immers opgeheven en vervangen door nieuwe edities.

B. Verrekening van de bevoegdheidsverdeling Staat – Gewesten – Gemeenschappen

29. Belgische wetgevers die uitvoeringsmaatregelen moeten treffen voor verordeningen, worden geregeld geconfronteerd met het gegeven dat de beleidsmaterie die in de verordening aan bod komt niet uitsluitend in de eigen bevoegdheidsfeer thuishoort. Dit is o.m. het geval voor verschillende milieuverordeningen. De materie behandeld in de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen en de REACH-Verordening (EG) nr. 1907/2006 behoort deels tot de federale en deels tot de gewestelijke bevoegdheidsfeer¹⁶⁵. Hoe deze moeilijkheid aan te pakken in het wetgevingsproces? Welke wetgevingstechnieken staan ter beschikking om deze moeilijkheid op te vangen in de wetteksten? We gaan niet in op de hypothese waar de verstrengeling aan bevoegdheden zodanig is dat enkel een samenwerkingsakkoord een oplossing kan bieden. De hypothese die we onderzoeken betreft de situatie waar elke wetgever voor een eigen deel van de verordening sanctieregelingen moet voorzien.

30. De Vlaamse en de federale milieuwetgevers opteren momenteel voor twee welonderscheiden benaderingen, die beide voor- en nadelen hebben.

De Vlaamse milieuwetgever kiest voor verwijzingsbepalingen waarin elk van de betrokken verordeningen zonder nader detail wordt vermeld. We hernemen artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit, dat hogerop reeds werd aangehaald¹⁶⁶. Dit artikel verklaart de nieuwe milieuhandhavingswetgeving in haar geheel o.m. van toepassing op de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, de REACH-Verordening

(EG) nr. 1907/2006, en de door of krachtens deze verordeningen uitgevaardigde verordeningen. Nu de wetgever enkel vermag te legifereren binnen de eigen bevoegdheidsfeer, valt artikel 2

Milieuhandhavingsbesluit uiteraard zo te begrijpen dat de nieuwe wetgeving uitsluitend van toepassing is voor inbreuken op verordeningbepalingen die tot de gewestelijke bevoegdheidsfeer behoren.

De federale wetgever, zijnerzijds, kiest veeleer voor uitdrukkelijke detaillering van de te handhaven normen. Aldus met name de strafbepalingen van de Wet 1998 Productnormen:

“Art. 17. § 1. Wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro of met één van die straffen alleen:

“(…)

4° hij die artikel 4, §§ 1, 2 3 en 6, artikel 5, § 4, artikel 8, artikel 9, § 1, artikel 11 en artikel 22 van de Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen overtreedt;

(…)

7° hij die artikelen 3, 4 of 6, §§ 2 en 3 van Verordening (EG) nr. 648/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende detergentia overtreedt;

8° hij die artikel 3, punten 1 en 2, van Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG (Pb. 2004, L 158, zoals gerectificeerd in Pb nr. 229 van 29/06/2004, blz. 5-22) overtreedt;

9° hij die artikel 9 van Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen overtreedt;

(…)

§ 2. Wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 40 euro tot 120.000 euro of met één van die straffen alleen:

(…)

5° hij die artikel 12, §§ 1 en 3, artikel 16, § 4 en artikel 19, §§ 1, 3 en 4 van de Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen overtreedt;

(165) Hoger, randnr. 5: op grond van artikel 6, § 1, II, 2° lid BWHI is de federale overheid o.m. bevoegd voor het vaststellen van de productnormen en de doorvoer van afvalstoffen.

(166) Hoger, randnr. 25.

6° hij die artikel 9 of artikel 11 van Verordening (EG) nr. 648/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende detergentia overtreedt; 7° hij die artikel 6, §§ 1 en 2, en artikel 7 van Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen overtreedt.”

De voordelen van het Vlaamse voorbeeld betreffen de volledigheid en de duurzaamheid van de verwijzingsbepaling. De formulering vat alle normstellende verordeningbepalingen die tot de eigen bevoegdheidsfeer behoren. Zowel hiaten als bevoegdheidsoverschrijdingen worden vermeden. Mochten wijzigingen van de verordening tot een of meer bijkomende artikelen leiden die in de eigen bevoegdheidsfeer vallen, worden ze automatische meegenomen. Indien wijzigingen met verloop van tijd tot een vernummering van de artikelen aanleiding geven, brengt ook dit geen nood tot aanpassingen van de sanctoneringsregeling mee. Het grote nadeel van de Vlaamse oplossing ligt in de kenbaarheid van de betrokken strafbare gedragingen en bijhorende straffen. Het probleem van de precisering van de grens tussen gewestelijke en federale bevoegdheid wordt in wezen doorgeschoven naar de betrokken partijen. Aldus zeker de handhavers ten velde, in het bijzonder de Vlaamse toezichthouders wier verbaliseringsactiviteiten de basis leggen voor de verdere handhaving. Aldus echter zeker ook de rechtsonderhorigen. De oplossing is o.i. niet verzoenbaar met de *Lex certa*-vereiste, een aspect van het legaliteitsbeginsel in strafzaken dat door zowel de artikelen 7 EVRM en 15 BUPO als de artikelen 12 en 14 Grondwet wordt beschermd. In adviezen die teruggaan tot de jaren tachtig en negentig van vorige eeuw oordeelde de Afdeling Wetgeving van de Raad van State in de zelfde zin: “*Het systeem waarbij een EG-instelling verbods- en gebodsbepalingen rechtstreeks van toepassing maakt in de nationale rechtsorde terwijl de nationale overheid de naleving van die bepalingen beoogt te verzekeren door strafrechtelijke sancties, brengt moeilijkheden mee wat betreft de ondubbelzinnige kwalificatie van bepaalde gedragingen als strafbare misdrijven. Opdat de ontworpen bepaling in overeenstemming zou zijn met de ter zake geldende grondwettelijke en verdragrechtelijke bepalingen, moet de wetgever nauwkeurig de gebods- en verbodsbepalingen van de verordeningen (...) aanwijzen waarvan de overtreding als misdrijf strafbaar zal zijn. Dat dient bij voorkeur in de wet zelf te gebeuren, doch kan desnoods aan de Koning worden opgedragen op voorwaarde dat Hij*

nauwkeurig de bedoelde gebods- en verbodsbepalingen aanwijst.”¹⁶⁷. De redenering, die *in casu* werd gevoerd t.a.v. een exclusief federale materie, is des te meer pertinent in de gevallen waar de verordening tot de bevoegdheidsfeer van meer dan één wetgever hoort. In die gevallen bestaat immers ook een extra maat onduidelijkheid betreffende de straffen die het misdrijf sanctioneren. De keuzes die de ene wetgever op dit vlak maakt, kunnen immers behoorlijk verschillen van degene waarvoor de andere kiest.

Wanneer de verwijzingsbepaling naast de verordening zelf ook uitvoeringsverordeningen meeneemt, strekken de beschreven voor- en nadelen zich meteen ook hiertoe uit.

De voor- en nadelen van het federale voorbeeld vormen in ruime mate een spiegelbeeld van de voor- en nadelen van de Vlaamse oplossing. Hét grote voordeel van dit voorbeeld ligt in de kenbaarheid van de wetschendingen en de eraan verbonden straffen voor de concreet betrokken partijen, rechtsonderhorigen en handhavers. De overeenstemming die aldus bestaat met het legaliteitsbeginsel in strafzaken vormt een troef met fundamenteel belang. De nadelen liggen, in een eerste fase, in een risico op hiaten en bevoegdheidsoverschrijding. De te overwinnen moeilijkheid is reëel. Een voorbeeld bieden de sanctiebepalingen uit artikel 17 Wet 1998 Productnormen inzake de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000. Overeenkomstig artikel 6 Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 is het in de Europese Gemeenschap in het vrije verkeer brengen van gereguleerde stoffen vanuit niet-lidstaten onderworpen aan het verkrijgen van een invoervergunning vanwege de Europese Commissie. De norm in kwestie bevat dus een machtigingsplicht, richt zich met hoge handhavenswaardigheid rechtstreeks tot de bestuurde. De aanwijzing van

(167) J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, 94, met verwijzing naar een federaal wetgevingsdossier uit 1984-85, een Vlaams wetgevingsdossier uit 1993-94, en nogmaals een federaal wetgevingsdossier uit 1994-95. Het Vlaamse wetgevingsdossier betreft het Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, *Parl. St.* VI. Parl. 1993-94, nr. 485/1. De sanctioneringsregeling aangaande een verordening die er ter sprake staat, betreft de voorloper van Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen: de thans opgeheven Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (*Pb.* 1993 L. 30).



2009

4

de Europese Commissie als de vergunningverlenende overheid ontslaat de lidstaten niet van de principiële sanctieplicht op grond van artikel 10 EG-Verdrag. Het is aan de lidstaten om schendingen van deze verplichting te sanctioneren. Toch hebben we m.b.t. schendingen van deze norm geen sanctiebepaling kunnen terugvinden in artikel 17 wet, dat daar bevoegdheidsrechtelijk nochtans de juiste plaats voor is. Na deze eerste moeilijkheid volgt een tweede. De wetgever moet wijzigingen aan de verordening opvolgen. Een noodzaak tot nazorg is inherent aan de oplossing. Waar er kan van worden uitgegaan dat de verwijzing naar het artikel dynamisch is in alle gevallen waar er zonder verdere precisering naar de verordening wordt verwezen¹⁶⁸, vergen invoegingen van bijkomende artikelen, bv. een artikel *3bis*, en vernummeringen van de artikelen tot een wetgevend ingrijpen dat de punitieve bepalingen op overeenkomende wijze bijspijkt¹⁶⁹. De nazorg betreft ook eventuele uitvoeringsverordeningen en hun verdere evolutie. Ze zullen in een aanvullende vermelding bij de betrokken verordening moeten worden geïdentificeerd, met een aanwijzing van de bepalingen waarvan de schending tot bestraffing kan leiden.

31. Gezien de verdragsrechtelijke en grondwettelijke verankering van de *Lex certa*-vereiste, verdient enkel het federale voorbeeld navolging. De eisen die deze aanpak inhoudt om kwaliteitsvol wetgevend werk te realiseren en te behouden, moeten echter goed gekend zijn en de nodige zorg krijgen. Om de kans op een degelijke nazorg te verhogen, lijkt het alleszins aangewezen te werken met gelede bestraffingsbepalingen, die de strafbaarstelling van kernbepalingen van de verordening op het niveau van wet of decreet combineren met een bevoegdheidsdelegatie die aanvullingen van de gesanctioneerde verordeningbepalingen

op het niveau van een koninklijk besluit of regeringsbesluit mogelijk maakt. In het wetgevingsdossier betreffende de oude afvalstoffenverordening, Verordening (EEG) nr. 259/03 Overbrenging Afvalstoffen, formuleert de Raad van State een voorstel dat hiertoe o.i. een erg bruikbaar voorbeeld biedt:

“<Art. 56. Met gevangenisstraf van één maand tot vijf jaar en met een geldboete van 100 euro tot 10 miljoen euro of met één van die straffen alleen, wordt gestraft: (...)>

3° hij die zich schuldig maakt aan sluikhandel als bedoeld in artikel 26, lid 1, van de verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap;

4° hij die de overige, door de Vlaamse Regering aangewezen verplichtingen overtreedt die ter zake van de in- en uitvoer zijn voorgeschreven door de voormelde verordening.”¹⁷⁰.

De Raad benadrukt dat een bevoegdheidsdelegatie aan een orgaan van de uitvoerende macht “*desnoods*” kan, “op voorwaarde dat dit orgaan nauwkeurig de bedoelde gebods- en verbodsbepalingen aanwijst.”¹⁷¹.

C. Kwalitatief correcte uitvoering: non-discriminatoire, evenredige, afschrikkende en doeltreffende sancties

32. De uitvoeringsmaatregelen van verordeningen op het vlak van de sanctionering moeten, overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, non-discriminatoire, evenredig, afschrikkend en doeltreffend zijn, derwijze dat te velde de naleving van de verordeningen en eventuele federale of gewestelijke aanvullende normstelling daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Visies over de vraag welke sancties aan die instrumentele vereisten voldoen, en welke niet, kunnen verschillen. In de beoordeling van de kwaliteit van de federale en gewestelijke sanctieregelingen die tot stand zijn gekomen, zoeken we aansluiting bij de visie van het Hof van Justitie, die voor de Europeesrechtelijke normen die precieze verplichtin-

(168) De handleiding van de Raad van State inzake wetgevings-techniek behandelt deze hypothese niet. – RAAD VAN STATE, *Beginselen van wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, nr. 74. Het punt komt echter wel aan bod in de wetgevingsaanbevelingen die in Nederland de dienst uitmaken. – Circulaire van de Minister-President (Nl.) van 18 november 1992 (tekst geldend op 1 december 2003), in Aanwijzing 342. Deze aanwijzing zegt het volgende: “*Het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden (dynamische verwijzing), wordt bewerkstelligd door de enkele verwijzing in de wettekst naar de tekst van die bepalingen.*”

(169) Inzake vernummeringen: Circulaire van de Minister-President (Nl.) van 18 november 1992 (tekst geldend op 1 december 2003), Aanwijzing 342, toelichting.

(170) Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen - Raad van State, Afdeling Wetgeving, advies nr. L. 22.794/A, *Parl. St.* VI. Parl. 1993-94, nr. 485/1, 144-145.

(171) *Ibid.*, 144.

gen opleggen aan de rechtsonderhorigen streng is: de gekozen sanctiestelsels en sanctie-instrumenten moeten het concreet mogelijk maken om de Europese milieunormen te velde te realiseren.

1. Toezicht

33. Zowel de Vlaamse milieuhandhavingswetgeving als de Wet 1998 Productnormen organiseren het toezicht over de naleving van de verordeningen waarvoor zij sanctioneringsmogelijkheden bepalen. Het Milieuhandhavingbesluit wijst het toezicht over de naleving van de milieuverordeningen toe aan verschillende categorieën toezichthouders, in overeenstemming met hun competenties en specialisatiegraad¹⁷². Artikel 15, § 1 Wet 1998 Productnormen, een klassiek voorbeeld van een bepaling die de toezichthouders en hun toezichtopdrachten omschrijft, formuleert de basisbepaling als volgt: *“Onverminderd de bevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie, houden de door de Koning aangewezen ambtenaren en beampten toezicht op de naleving van de bepalingen van deze wet, van de ter uitvoering daarvan genomen besluiten en van de verordeningen van de Europese Gemeenschap die opgenomen zijn in de bijlage bij deze wet.”*

34. De aandacht die beide wetteksten aan de toezichtsorganisatie schenken, is meer dan terecht. Het toezicht vormt de basis van de handhaving; het is niet mogelijk over te gaan tot het opleggen van sancties of tot enige andere sanctionering indien wetsschendingen niet ontdekt worden. Toezicht vervult ook een belangrijke preventieve functie. Of nog: toezicht vormt een noodzaak om tot een non-discriminatoire, evenredige, afschrikkende en doeltreffende handhaving van verordeningen te kunnen komen. De wetgever die ter uitvoering van een verordening een sanctioneringsregeling uitvaardigt, moet bijgevolg nagaan of de nodige wettelijke basis bestaat voor de uitoefening van toezicht op de naleving van de betrokken verordeningsbepalingen en, waar nodig, de nodige toezichtsinfrastructuur scheppen. Het uitwerken van een toezichtsregeling omvat steeds vier luiken: de aanwijzing van toezichthouders, de precisering en toewijzing van toezichtopdrachten, de toekenning van de nodige toezichtsrechten, en een organisatie van de doorstroming van de informatie aangaande vastgestel-

de inbreuken naar de overheden met sanctiebevoegdheden in het penale én het bestuurlijke afhandelingspoot¹⁷³.

2. Non-discriminatoire sanctioneringsmogelijkheden

35. Zoals hogerop werd toegelicht, heeft de vereiste dat uitvoeringsmaatregelen van verordeningen op het vlak van de sanctionering non-discriminatoire dienen te zijn onder meer gevolgen voor de samenstelling van het sanctie-arsenaal waarin de wetgever moet voorzien. Twee facetten van de vereiste kunnen wat aandacht gebruiken.

(1) Wanneer het in een beleidsdomein gebruikelijk is internrechtelijke wetsschendingen niet alleen strafrechtelijk maar ook bestuursrechtelijk af te straffen, dient de wetgever voor vergelijkbare inbreuken op verordeningsbepalingen ook zowel penale als bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden ter beschikking te stellen. Waar het redigeren van de nodige strafbepalingen niet vaak over het hoofd wordt gezien, moet vooral aandacht worden gevraagd voor het invoeren van een bestuurlijk sanctioneringsinstrumentarium dat evenwaardig is met datgene dat bestaat voor analoge eigen regelgeving. De harde kern van het bestuurlijke sanctioneringsinstrumentarium bestaat uit bestuurlijke sancties. Bestuurlijke sancties kunnen worden opgedeeld in drie basiscategorieën: situationele, rechtontnemende en vermogenssancties. Situationele sancties grijpen rechtstreeks in op de feitelijke problematiek die met de inbreuk is ontstaan. Aldus bv., in het milieurecht, een ambtshalve afvalstoffenverwijdering als sanctie in respons op een schending van het verbod op het achterlaten van afvalstoffen. Zo ook, bv., een bevel tot stopzetting van de exploitatie van een inrichting die zonder de vereiste vergunning in bedrijf is genomen en wordt uitgebaat. Het ene voorbeeld illustreert de sanctie van de bestuursdwang, het andere de sanctie van het regularisatiebevel. Rechtontnemende sancties treffen de bestuurde in de rechten die hij heeft. Klassieke sancties van dit type zijn schorsingen en opheffingen van vergunningen, erkenningen, ... Vermogenssancties staan voor pijn in de portefeuille. Het typevoorbeeld van deze categorie sancties is de

(172) Zie de artikelen 21, 23, 29 en 33 besluit.

(173) Omtrent dit alles: C.M. BILLIET, *Opleiding wetgevingsleer C - Sanctionering en afdwingbaarheid in een notendop*, Brussel, Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, 2009, 2-3 en 5-9.



2009

4

bestuurlijke geldboete.¹⁷⁴ Naast de bestuurlijke sancties bestaan andere bestuurlijke sanctioneringsinstrumenten, o.m. de bestuurlijke transactie. Zoals de transactie op grond van artikel 216*bis* Wetboek van Strafvordering, komt de bestuurlijke transactie tot stand op consensuele basis. Het bestuur formuleert een transactievoorstel, dat door de bestuurde vrij is aan te nemen of af te wijzen. Indien de bestuurde akkoord gaat met de betaling van het voorgestelde transactiebedrag en eventuele bijkomende voorwaarden, ontstaat een transactie. De transactie kwalificeert niet als sanctie omdat zij niet eenzijdig door de overheid aan de rechtsonderhorige kan worden opgelegd¹⁷⁵.

(2) T.o.v. de eis van een niet-discriminatoire sanctionering, is het niet alleen belangrijk dat de wetgever er waar nodig aan denkt om naast de bijzondere strafbepalingen ook bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden in te voeren. Hij moet er tevens aan denken een evenwaardig penaal en bestuurlijk sanctioneringsinstrumentarium in te voeren, met een gelijkwaardige keuze aan sancties. Indien bv. de wetgever voor een bepaald type schendingen van de eigen wetgeving doorgaans een bestuurlijk sanctie-arsenaal uitbouwt dat zowel situationele als rechtontnemende en vermogenssancties omvat, dient voor vergelijkbare schendingen van verordeningbepalingen in een evenwaardig palet opties te worden voorzien.

36. Een wetgevingstechnische ingreep die een goede basis legt voor een niet-discriminatoire handhaving van verordeningen, bestaat erin de verordeningen op te nemen in het toepassingsgebied van het hoofdstuk of de titel Handhaving van een wettekst die de betrokken beleidsmaterie betreft. Deze stap volstaat niet; aanvullend moeten ook bepalingen worden voorzien die de toezichtsuitoefening organiseren, i.h.b. door aanwijzing van de verantwoordelijke toezichthouders mét een afbakening van hun toezichtopdracht,¹⁷⁶ en wellicht ook bepalingen die punitieve sancties detailleren overeenkomstig de ernst van de inbreuken¹⁷⁷. Maar hij vormt een goede basis voor een correcte uit-

voering van de Europeesrechtelijke verplichtingen. Door de invoeging van de verordeningen, uitvoeringsverordeningen inbegrepen, in het toepassingsgebied van de handavingsregeling, naast de eigen wetgeving, wordt de sanctionering ervan op een zelfde leest geschoeid als de handhaving van de eigen wetgeving. De nieuwe Vlaamse milieuhandavingswetgeving heeft voor deze aanpak gekozen. Anders dan bv. de Brusselse milieuhandavingswetgeving, vermeldt het artikel dat het toepassingsgebied van de wetgeving afbakt door de oplistings van de geviseerde wetten en decreten ook “*de door de Vlaamse Regering aangegeven milieuregelgeving van de Europese Unie*”¹⁷⁸. Aan deze bepaling werd vervolgens uitvoering gegeven in het reeds vermelde artikel 2 Milieuhandavingsbesluit, dat de betrokken milieuverordeningen opsomt. De gelede bepaling, met een rechtsgrond op decreetsniveau die uitgewerkt wordt op het niveau van een regeringsbesluit, is interessant. Hij biedt een betere kans op een tijdige aanvulling van het lijstje te handhaven verordeningen en op een degelijke nazorg voor elk van de betrokken teksten dan een aanpak die uitsluitend werkt met wetgeving op wets- of decreetsniveau.

3. *Evenredige en afschrikkende sancties: wat met depenalisering?*

37. De nieuwe Vlaamse milieuhandavingswetgeving maakt de aansluiting bij de trend tot depenalisering die sedert ruim een decennium steeds sterker wordt en gepaard gaat met een steile opkomst van bestuurlijke vermogenssancties, in het bijzonder de bestuurlijke geldboete. De decreetgever heeft zowel een zachte als een harde depenalisering tot stand gebracht. Een deel van de milieucriminaliteit wordt eerst voorgelegd aan de parketten, die prioritair de mogelijkheid krijgen tot strafrechtelijke afhandeling. Slechts wanneer het openbaar ministerie heeft beslist niets met een dossier te willen doen, keert het terug naar het bestuur dat dan bevoegd is om tot bestuurlijke beboeting over te gaan (zachte depenalisering). Voor een ander deel van de milieucriminaliteit behoort een strafrechtelijke afhandeling niet langer tot de mogelijkheden. De wetschendingen in kwestie worden milieu-inbreuken ge-

(174) M.b.t. dit alles: BILLIET (2008), nrs. 54-56 alsook de nrs. 263-268, 452-465 en 624-630.

(175) Zie reeds, decennia terug, J. LIGOT, “De administratieve sanctie naar Belgisch recht”, *T.B.P.* 1973, (3) 13-14. Zie o.m. ook F. DERUYCK, *De rechtspersoon in het strafrecht* (diss.), Gent, Mys & Breesch, 1996, nr. 82 en BILLIET (2008), nr. 37 en nrs. 628-630.

(176) Hoger, randnrs. 31-32.

(177) *Infra*, randnrs. 39-40.

(178) Artikel 16.1.1, 20° Titel XVI Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid, huidige redactie. Vergelijk met artikel 2 Ordonnantie 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (*B.S.* 24 juni 1999), bij herhaling gewijzigd.

noemd en zijn opgelijst in de bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit. De betoegeling ervan kan enkel nog met behulp van bestuurlijke sancties gebeuren (harde depenalisering). Naast situationele sancties (regularisatiebevel, stopzettingsbevel en bestuursdwang), omvat het bestuurlijke sanctie-arsenaal enkel de bestuurlijke boete en voordeelontneming. Bestuurlijke boete en voordeelontneming kunnen uitsluitend aan de overtreder zelf worden opgelegd.¹⁷⁹ De depenalisering omvat o.m. bepaalde documentatie- en kennisgevingsverplichtingen die problematische afvalstoffen betreffen en uitvoering geven aan de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen¹⁸⁰. In een materie die, zoals het afvalstoffenbeleid, wezenlijk berust op ketenbeheer, vormen schendingen van documentatie- en kennisgevingsverplichtingen de sleutel tot zware milieucriminaliteit. Is, in een dergelijke context, door de bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden wel voldaan aan de eis van een evenredige en afschrikkende sanctieregeling?

Het staat ons voor dat de Europeesrechtelijke vereisten van een evenredige (doelmatige) en afschrikkende sanctionering een voorbehoud plaatsen bij harde depenalisering van schendingen van verordeningsbepalingen. Er moet minstens extra zorgvuldig worden onderzocht welke handhavenswaardigheid de betrokken bepalingen toekomt en of zij zich in het licht van de desbetreffende bevindingen tot een depenalisering lenen.

38. Een tweede vraagteken betreft het gebruik van de bestuurlijke transactie. In onze *casus* voeren zowel de Wet 1998 Productnormen als de Wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen een zachte depenalisering door waarbij misdrijven, nadat de procureur des Konings uitdrukkelijk of impliciet besliste er geen strafrechtelijk gevolg aan te geven, bij het bestuur belanden, dat dan de bevoegdheid heeft om een bestuurlijk transactievoorstel te doen. De transactiebevoegdheid waarin artikel 18 Wet 1998 Productnormen voorziet, betreft schendingen van de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen en Verordening

842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen. In het geval van de Wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen heeft de transactiebevoegdheid de handhaving van Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's tot voorwerp. Beide wetten spreken over "administratieve geldboeten"¹⁸¹, terwijl ze, naar uit de vastgestelde inningsprocedure blijkt, bestuurlijke transactiebevoegdheden invoeren¹⁸².

Aangezien bestuurlijke transacties geen sancties zijn¹⁸³, rijst de vraag in welke mate zij kunnen voldoen aan de principiële sanctieplicht op grond van artikel 10 EG-Verdrag met de daaraan verbonden instrumentele vereisten van evenredigheid, afschrikkendheid en doeltreffendheid. Is de mogelijkheid om een inbreuk op een verordening, bij stilzitten van het Openbaar Ministerie, af te handelen met de betaling van een transactiebedrag dat is voorgesteld door het bestuur een (voldoende) doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctie-instrument? Daarover valt in de huidige stand van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie nog geen uitsluitsel te geven, maar voorzichtigheid lijkt aangewezen. In het bijzonder lijkt het af te raden een harde depenalisering door te voeren waarbij voor schendingen van verordeningsbepalingen zelfs geen bestuurlijke beboeting meer mogelijk zou zijn maar enkel een bestuurlijk transactievoorstel kan volgen.

4. *Punitieve sancties: inschaling van de ernst van het misdrijf*

39. De Vlaamse milieuwetgever hanteert in belangrijke mate bulkstrafbepalingen, die schendingen van het merendeel of alle bepalingen van de verordeningen en uitvoeringsverordeningen strafbaar stellen met straffen met een éénvormige strafmaat, meer bepaald penale straffen (vrijheidsstraffen en geldboeten) en bestuurlijke geldboeten met elk één vorktarief (minimum- en maximumgrens)¹⁸⁴.

(179) Artikelen 16.4.2, 16.4.25 – 16.4.30 en 16.4.31 – 16.5.4 Titel XVI Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid.

(180) Bijlagen VIII en XV van het Milieuhandhavingsbesluit.

(181) Artikel 18, § 7 Wet 1998 Productnormen en artikel 132*quater*, § 6 Wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen.

(182) Zie ook C.M. BILLIET, "Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen", *T.M.R.* 2000, 479.

(183) Zie net hoger, randnr. 35.

(184) Zie artikel 16.4.27, lid 2 en lid 3 (bestuurlijke beboeting) en Titel VI Strafrechtelijke handhaving Milieuhandhavingsdecreet.



2009

4

40. In het licht van de Europeesrechtelijke vereisten die evenredige, afschrikkende en doeltreffende sancties vergen en van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel beschermd door de artikelen 7 EVRM, 15 BUPO en 12 en 14 Grondwet, geven we er de voorkeur aan dat de punitieve sancties minstens in enige mate zouden worden bepaald rekening houdend met de relatieve handhavenswaardigheid van de verordeningbepalingen. Dit gebeurt bv. reeds in het hogerop aangehaalde artikel 17 Wet 1998 Productnormen. In vergelijking met het vaststellen van bulkbepalingen, biedt deze benadering verschillende voordelen. Op de eerste plaats laat ze een betere onderlinge afstemming toe van de aard en hoogte van de straf enerzijds en de ernst van het misdrijf anderzijds, wat de kans op evenredige en doeltreffende bestraffing verhoogt.

Vervolgens eerbiedigen punitieve sancties die op maat van een bepaald type van overtreding zijn gesteld in hogere mate dan bulkbepalingen het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel, dat niet alleen de strafbare feiten maar ook de straffen betreft¹⁸⁵. In de gevallen waar de verordening tot het bevoegdheidsdomein van meer dan één wetgever behoort, zetten gediversifieerde straffen de regelgever er tevens toe aan om in de wetsbepalingen informatie mee te geven over de precieze normen die onder de eigen bevoegdheid vallen¹⁸⁶.

Dergelijke gedetailleerde punitieve bepalingen worden best aangevuld met een bepaling die alle inbreuken betreft die niet specifiek werden vermeld. Een dergelijke bijkomende bepaling maakt het niet alleen mogelijk het risico op hiaten in de opsomming uit te sluiten, maar biedt in voorkomend geval ook een opvang voor de beteugeling van schendingen van aanvullende normstelling in uitvoeringsbesluiten. Twee modaliteiten lijken mogelijk. De strafbepalingen van het Milieuhandhavingsdecreet bieden een voorbeeld van een eerste type aanpak: de vangnetbepaling. In de artikelen 16.6.2 tot 16.6.3^{septies} van het decreet worden een reeks specifieke misdrijven strafbaar gesteld met aangepaste straffen. Daarnaast bestaat artikel 16.6.1, § 1 decreet, dat de overige strafbare schendingen van de “*door deze titel gehandhaafde regelgeving*” betreft en aldus alle overige misdrijven vat. Een tweede mogelijke aanpak is geïnspireerd door het voorstel dat de Afdeling Wetgeving van de Raad van State for-

muleerde voor de sanctionering van Verordening (EEG) nr. 259/03 Overbrenging Afvalstoffen¹⁸⁷. Ze bestaat erin één of meer gedetailleerde strafbaarstellingen die op het niveau van wet of decreet zelf werden gepreciseerd, aan te vullen met een bepaling waarbij de Koning, gewestelijke of gemeenschapsregering machtiging wordt gegeven om de normen aan te wijzen, voorgeschreven door of krachtens een of meer verordeningen, waarvan de schending strafbaar is. De straffen zelf worden wel in de wet of het decreet bepaald.

D. Vindbaarheid en kenbaarheid

41. De vindbaarheid en kenbaarheid van de sanctiebepalingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan milieuverordeningen is niet goed. De sanctiebepalingen die de verordeningen zelf betreffen, zijn versnipperd over gewestelijke en federale regelgeving. Binnen het federale beleidsniveau zijn ze verder verspreid over sectorale regelingen en zelfs programmawetten. Naast de verordeningen, bestaat er ook aanvullende normstelling en bijhorende sanctieregelingen. Het betekent heel wat werk om het geheel van die uitvoeringsbepalingen bij elkaar te brengen. De wetgever expliciteert niet steeds dat de regelgeving werd vastgesteld ter uitvoering van een verordening. Dit zou nochtans duidelijk moeten zijn voor de handhavingsinstanties, die bij de sanctietoepassing immers rekening moeten houden met de instrumentele sanctievereisten op grond van artikel 10 EG-Verdrag (non-discriminatie, evenredigheid, afschrikkendheid en doeltreffendheid). De slechte vindbaarheid en kenbaarheid van de betrokken wetsbepalingen bemoeilijkt hun werk. Meer overzichtelijkheid vormt een noodzaak. Voor het Vlaamse Gewest komt de nieuwe regelgeving vervat in Titel XVI Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid *annex* het Milieuhandhavingsbesluit hier in belangrijke mate aan tegemoet.

42. Sinds 1991 houden alle richtlijnen die in het interne recht van de lidstaten moeten worden omgezet, de verplichting in om in de omzettingsteksten een verwijzing op te nemen naar de omgezette richtlijn¹⁸⁸. Het zou goed zijn dit principe ook te hanteren voor uitvoeringsbepalingen van verordeningen, op het vlak

(185) Eveneens in die zin, een vaste adviespraktijk van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. – J. VELAERS, *o.c.*, p. 94-95, nr. 13. Zie ook hoger, randnr. 22.

(186) Zie hoger, randnrs. 29-31.

(187) Zie hoger, randnr. 31.

(188) RAAD VAN STATE, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, nr. 94.

van de sanctionering maar ook van de aanvullende normstelling. De methode die door de Raad van State wordt aanbevolen i.v.m. richtlijnen, bestaat erin een verwijzing naar de omgezette richtlijn op te nemen in de internrechtelijke tekst die de richtlijn omzet. De voordelen die de Raad die methode in de omzetting van richtlijnen toeschrijft, gelden ook t.a.v. verordeningen en kunnen dienaangaande als volgt geherformuleerd worden: (1) de lezer – in het bijzonder de rechter en andere handhavers – kan dadelijk en onduidelijk weten dat de internrechtelijke tekst strekt tot uitvoering van een Europese verordening en dat die tekst dan ook toegepast en geïnterpreteerd moet worden in het licht van die verordening; (2) de lezer kan onmiddellijk vaststellen om welke verordening het gaat; (3) anders dan bij verwijzing naar de verordening in de overwegingen en aanhef van een wet, decreet of besluit, gaat de verwijzing naar de verordening niet verloren bij de opname van de uitvoe-

ringstekst in een wettenverzameling.¹⁸⁹ In het licht van het onderzoek dat we hier hebben gevoerd, kunnen we twee pluspunten aan de voorgaande toevoegen. (1) De handhavers weten meteen dat ze oog moeten hebben voor de instrumentele sanctievereisten (non-discriminatie, evenredigheid, afschrikkendheid en doeltreffendheid). (2) Een uitdrukkelijke vermelding van de verordening in de uitvoeringsregeling neemt meteen elke twijfel weg over het gemeenschapskarakter van eventueel uit de verordening overgenomen elementen, wat in het licht van het principiële overschrijfverbod m.b.t. verordeningen valt aan te bevelen.

Wanneer we de voorbeeldformuleringen ter hand nemen die de Raad van State dienaangaande voorstelt m.b.t. de omzetting van richtlijnen en ze aanpassen aan de uitvoering van verordeningen, komen we tot het volgende resultaat.

Tabel 1. Vermelding van de uitvoering van een Europese verordening

Formule A.	Uitvoering, door op zichzelf staande bepalingen, in een tekst die uitsluitend deze uitvoering beoogt	
	Volledige uitvoering	Deze wet (dit decreet, deze ordonnantie, dit besluit) voorziet in de uitvoering van verordening ...
	Gedeeltelijke uitvoering, bv. bij bevoegdheidsrechtelijke beperkingen	Deze wet (dit decreet, deze ordonnantie, dit besluit) voorziet in de gedeeltelijke uitvoering van verordening ...
Formule B.	Uitvoering, door op zichzelf staande bepalingen, in een tekst die niet uitsluitend deze uitvoering beoogt	
	Volledige uitvoering	Dit hoofdstuk (deze afdeling) voorziet in de uitvoering van verordening ...
	Gedeeltelijke uitvoering, bv. bij bevoegdheidsrechtelijke beperkingen	Dit hoofdstuk (deze afdeling) voorziet in de gedeeltelijke uitvoering van verordening ...
Formule C.	Uitvoering in een tekst door wijzigingsbepalingen	
	1° De gewijzigde tekst bevat een bepaling die reeds de uitvoering vermeldt van één of meer verordeningen waaraan de nieuwe verordening kan worden gekoppeld	Artikel ... van de wet (het decreet, de ordonnantie, het besluit) van ... (datum en opschrift) wordt aangevuld met de woorden ... (vermelding van de nieuwe uitgevoerde verordening)
	2° De gewijzigde tekst bevat geen bepaling die reeds de uitvoering vermeldt van één of meer verordeningen waaraan de nieuwe verordening kan worden gekoppeld	In de wet (het decreet, de ordonnantie, het besluit) van ... (datum en opschrift) wordt een artikel ... ingevoegd, luidende:
	* Volledige uitvoering	“Art. ... Dit hoofdstuk (deze afdeling) voorziet in de uitvoering van verordening ...”
	* Gedeeltelijke uitvoering, bv. bij bevoegdheidsrechtelijke beperkingen	“Art. ... Dit hoofdstuk (deze afdeling) voorziet in de gedeeltelijke uitvoering van verordening ...”

(189) *Ibid.* Eensluitend: Omzendbrief VR/2009/4 Wetgevingstechniek, nr. 148.



IV. Tot slot: wetgevingsaanbevelingen

43. Verordeningen vormen een wetgevingsvraagstuk. Voor iedere verordening die verplichtingen tot een doen of laten oplegt aan rechtsonderhorigen, impliceert de basishandhavingsplicht die het Europees Hof van Justitie in artikel 10 EG-Verdrag leest, dat de lidstaten uitvoeringsmaatregelen moeten nemen ter handhaving van de gestelde normen.¹⁹⁰ De handhavingsregeling moet het toezicht en de sanctionering omvatten. Sancties moeten non-discriminatoir, evenredig, afschrikkend en doeltreffend zijn. Ook m.b.t. normstellende verordeningen die geen uitdrukkelijke opdracht tot het bepalen van de nodige sancties bevatten, bestaat de basishandhavingsplicht en noopt zij tot het invoeren van regelgeving die het daadwerkelijk mogelijk maakt te handhaven.

44. Het onderzoek naar de uitvoeringsmaatregelen betreffende de sanctionering van milieuverordeningen wijst uit dat het wetgevingsvraagstuk een aantal probleemzones kent. Aspecten waarop het wetgevingsbeleid winst moet boeken, omvatten de tijdigheid van de uitvoering, haar volledigheid, de opvolging van evoluties van een verordening, het hanteren van gelede regelgevingstechnieken, de zorg voor een non-discriminatoir, evenredig en afschrikkend sanctie-arsenaal, en de uitbouw van de vindbaarheid en kenbaarheid van de uitvoeringsregelingen.

Tijdigheid. De vuistregel die voorhoudt dat het juiste tijdstip om met de voorbereiding van uitvoeringsmaatregelen van start te gaan het moment is waarop het Commissievoorstel tot verordening in de C-editie van het Publicatieblad verschijnt, lijkt eenvoudig en goed werkbaar. In weerwil van het bestaan van een dergelijk baken, blijkt een tijdige uitvoering nog steeds uitzonderlijk. Wat precies loopt er fout? Dit punt zou best nader onderzocht worden¹⁹¹.

Volledigheid. De volledigheid van de uitvoeringsregelingen op het vlak van de sanctionering van een verordening vergt de uitvaardiging van een sanctionerings-

regeling voor de verordening zelf, uitvoeringsverordeningen én eventuele aanvullende normstelling, en zulks, in voorkomend geval, door elke bevoegde wetgever (federale staat, gewesten, gemeenschappen). Dynamische verwijzingen naar de verordening moeten hierbij de regel zijn; statische verwijzingen vormen geen geschikte keuze.

Nazorg. Verordeningen leiden, net zozeer als internrechtelijke wetten, decreten en ordonnanties, een eigen leven. Ze ondergaan wijzigingen, kunnen uitvoeringsverordeningen meekrijgen, en die uitvoeringsverordeningen zelf kunnen ook evoluties ondergaan. Ze kunnen worden opgeheven om vervangen te worden door een vernieuwde versie, waarin de wijzigingen van jaren en een aantal nieuwe inzichten mooi geïntegreerd worden. De wetgever moet een beleid voeren dat de nood tot nazorg opvangt. Het hanteren van dynamische verwijzingen vormt daar een eerste bouwsteen van. De tijdige vervanging in sanctieregelingen van verwijzingen naar een oudere, opgeheven, versie van een verordening door de nieuw ingevoerde redactie, vormt een tweede onmisbaar stukje nazorg. En het oordeelkundig hanteren van gelede regelgevingstechnieken, vormt er een derde bouwsteen van.

Gelede regelgevingstechnieken. Een gelede regelgeving bestaat uit regelgeving op het niveau van een wet, decreet of ordonnantie, die vervolledigd wordt door regelgeving op het niveau van een koninklijk besluit of regeringsbesluit. De aanvullende regelgeving op besluit-niveau komt tot stand in het kader van een voldoende duidelijke bevoegdheidstoewijzing in de wet, het decreet, de ordonnantie. Voor wat de sanctieregelingen betreft die uitvoering geven aan de basishandhavingsplicht inzake verordeningen, blijkt het hanteren van gelede normstelling om meer dan één reden een noodzaak te vormen. Een eerste reden ligt in de snelheid waarmee evoluties in de verordening of verordeningen binnen het betrokken beleidsdomein kunnen worden verwerkt. Het wetgevingsproces voor een uitvoeringsbesluit is eenvoudiger dan dit voor een wet, decreet of ordonnantie. Een snelle uitvoering kan meer dan eens een noodzaak vormen nu verordeningen korte tot zeer korte inwerkingtredingstermijnen hanteren. Het *Lex certa*-beginsel vormt een tweede reden, in het bijzonder in wetgevingsdossiers waar de bevoegdheid tot het uitvaardigen van de sanctieregeling meer dan één wetgever toebehoort. Dit beginsel vraagt om een detaillering van de verordeningartikelen die door het punitieve luik van de sanctieregeling

(190) Tenzij, uiteraard, de gemeenschapswetgever in de verordening zelf reeds exhaustief de toepasselijke sancties voor de schendingen van die verordening heeft bepaald. Deze hypothese komt in de praktijk echter amper voor. Zie hoger, randnr. 16.

(191) Voor een beschrijving van het geijkte wetgevingsscenario in Nederland, met analyse van de factoren die tot een falen van dat scenario kunnen leiden, zie Ph. EIJLANDER en W. VOERMANS, *o.c.*, 292-304.

worden gehandhaafd. Een dergelijke nauwkeurigheid is bijzonder gevoelig voor evoluties in de tekst van de verordening en eventuele uitvoeringsverordeningen. De mogelijkheid om de opsomming van de verordening artikelen minstens ten dele te laten gebeuren, vervolledigen, wijzigen, hernummeren, ..., op het niveau van een uitvoeringsbesluit versterkt de tijdsbestendigheid en kans op tijdigheid en volledigheid van de sanctieregeling. Een derde reden ligt in de eis tot evenredige en doeltreffende sancties en het legaliteitsbeginsel. Beide factoren pleiten voor sanctieregelingen die een gradatie invoeren tussen minder en meer ernstige inbreuken door er minder tot meer ernstige sancties aan te verbinden. T.a.v. punitieve sancties doet zich tussen beide een synergie voor. Het doorvoeren van een gradatie vergt een detaillering van de verordeningsbepalingen waarvan de schending een minder tot meer ernstig vergrijp kan opleveren. De zorg voor evenredige en doeltreffende sancties die het legaliteitsbeginsel goed tegemoetkomen, werkt dus ook een kwetsbaarheid in de hand voor evoluties van de verordening en eventuele verordening, waarvoor oordeelkundige gelede normstelling soelaas kan bieden.

Een non-discriminatoire, evenredig en afschrikkend sanctie-arsenaal. De wetgever dient zich bewust te zijn van de implicaties van deze vereisten voor zijn beleid op het vlak van de sanctionering van de verordeningen. De eerbiediging ervan vergt kennis van het wetgevingsbeleid inzake de sanctionering van intern-rechtelijke regelgeving.

Vindbaarheid en kenbaarheid. De vindbaarheid van de uitvoeringsmaatregelen van verordeningen en hun kenbaarheid als dusdanig, zijn onontbeerlijk voor alle betrokken partijen, in het bijzonder de handhavers die de sanctieregelingen moeten toepassen. Het wetgevingsbeleid moet werk maken van een systematische verwijzing naar de uitgevoerde verordeningen in de wetteksten die de uitvoering realiseren. Hiertoe kan inspiratie worden gezocht in de voorbeeldformuleringen die de Raad van State voorstelt ter verwijzing naar richtlijnen in de wetteksten die tot omzetting daarvan overgaan.

Carole M. Billiet en Roel Meeus,
Centrum voor Milieurecht UGent