

## **Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?<sup>1</sup>**

Roel Meeus

*Centrum voor Milieurecht, U.Gent*

*Advocaat te Brussel*

Gepubliceerd in Milieu en Recht, 2008/8



---

<sup>1</sup> Met dank aan het IWT voor de financiële steun in het kader van het SBO-project “*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*” (2007-2011) (projectpromotor, Prof. Dr. Luc Lavrysen; projectauteur en -coördinator, Carole M. Billiet). Veel dank gaat ook naar Dr. Carole M. Billiet voor haar sturende opmerkingen bij de eerdere versies van deze bijdrage.

## 1. Inleidend

1. Rechtshandhaving of kortweg handhaving kan worden opgedeeld in toezicht en sanctionering.<sup>2</sup> Toezicht is het toezien op de naleving van de regelgeving. Sanctionering is het optreden tegen inbreuken die onder meer naar aanleiding van het toezicht aan het licht komen. Dit gebeurt door het opleggen van sancties, voornamelijk strafrechtelijke of bestuurlijke.<sup>3</sup> Handhaving vormt het sluitstuk van ieder wetgevingsbeleid: zij is erop gericht om de naleving van de regelgeving te bewerkstelligen. Hierin ligt het belang van handhaving: zonder een effectieve handhaving dreigt ieder wetgevingsbeleid dode letter te blijven.

2. De handhaving van het gemeenschapsrecht is een taak die op de eerste plaats aan de lidstaten toekomt. De lidstaten dienen zelf de bevoegde instanties aan te wijzen en hen de nodige bevoegdheden toe te kennen voor het toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht en de sanctionering van de inbreuken daarop. De handhavingsautonomie van de lidstaten is dus zowel institutioneel als instrumenteel. Zij is echter niet absoluut, maar doelgebonden. De lidstaten zijn verplicht om even energiek toe te zien op de naleving van communautaire normen als op de naleving van gelijkaardige zuiver nationale normen. En de sancties die zij stellen op de schendingen van het gemeenschapsrecht dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn evenals vergelijkbaar met de sancties voor even ernstige schendingen van gelijkaardige zuiver nationale normen. Deze principiële handhavingsverplichting van de lidstaten is door het Europees Hof van Justitie uitdrukkelijk afgeleid uit het beginsel van gemeenschapstrouw van artikel 10 EG.<sup>4</sup> Er kan gewag gemaakt worden van een basishandhavingsplicht van de lidstaten.<sup>5</sup> Er wordt ook gesproken over de nationale handhavingsmethode.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, "Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse", *T.M.R.* 2005, 2. J.W. VAN DE GRONDEN onderscheidt controle en sanctionering als de twee onderdelen van handhaving. Controle splitst hij vervolgens op in toezicht en opsporing. Toezicht is volgens hem het toezien op de naleving van de regelgeving op een ogenblik dat er nog geen concreet vermoeden van een inbreuk bestaat. Bij de opsporing bestaat een dergelijk vermoeden wel. Zie J.W. VAN DE GRONDEN, *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer, Kluwer, 1998, 315.

<sup>3</sup> Ook civielrechtelijke handhaving is mogelijk, bijvoorbeeld de oplegging van een schadevergoeding door de burgerlijke rechter. In het Belgische rechtssysteem is de rol van civielrechtelijke handhaving echter beperkt.

<sup>4</sup> H.v.J. 21 september 1989, *Commissie/Griekenland*, zaak 68/88, *Jur.* 1989, 02965.

<sup>5</sup> Voor een bespreking, zie R. MEEUS, "De basishandhavingsplicht van de lidstaten van de Europese Unie in het communautair milieurecht", *T.M.R.* 2007, 311- 359.

<sup>6</sup> S. DEWULF, "Miraglia, Pupino en Commissie tegen Raad, drie pijlen in dezelfde roos: het Hof van Justitie vergroot de greep van Europa op het strafrecht", *T. Strafr.* 2005, 560. Zie ook J.A.E. VERVAELE, "Administrative

De gemeenschapswetgever kan de doelgebonden handhavingsautonomie van de lidstaten verder inperken door in secundaire gemeenschapswetgeving normen op te nemen die het toezicht op de naleving van de betreffende gemeenschapsregeling en de sanctionering van de inbreuken daarop in meer of mindere mate reguleren. Er kan worden gesproken over specifieke toezichts- en sanctieverplichtingen, of de gemengde handhavingsmethode.<sup>7</sup> Een voorbeeld van een specifieke toezichtsverplichting in het Europees milieurecht is artikel 18 van de Seveso-II-richtlijn<sup>8</sup>. Dit artikel verplicht de lidstaten ertoe om voor Seveso-inrichtingen een inspectieprogramma op te zetten met ten minste één inspectie per jaar in iedere Seveso-inrichting, om na iedere inspectie een inspectierapport op te stellen en om iedere uitgevoerde inspectie binnen een redelijke termijn te bespreken met de leiding van de Seveso-inrichting. Een voorbeeld van een specifieke sanctieverplichting in het Europees milieurecht is artikel 12.2 van de Grondwaterrichtlijn<sup>9</sup>. Overeenkomstig deze bepaling treft de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat, indien de in een vergunning vastgestelde voorwaarden niet worden nageleefd, alle ter zake dienende maatregelen om ervoor te zorgen dat aan de voorwaarden wordt voldaan, en trekt zij, indien nodig, de vergunning in.

3. Deze bijdrage bespreekt de specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht. Het toezicht op de milieuriichtlijnen en -verordeningen wordt buiten beschouwing gelaten. De geldende europeesrechtelijke milieuhygiënewetgeving (horizontale milieubeschermingsregelingen, water, lucht, klimaat en ozon, afval, gevaarlijke stoffen, geluid en energie voor zover gericht op milieubescherming)<sup>10</sup> werd systematisch gescreend naar specifieke sanctieverplichtingen. Voor het vervolg van de bijdrage wordt gemakkelijks halve gesproken over sanctieverplichtingen. Hiermee worden steeds de specifieke sanctieverplichtingen bedoeld. Het bronnenmateriaal werd afgesloten op 31 juli 2008.<sup>11</sup>

---

Sanctioning Powers of and in the Community. Towards a System of European Administrative Sanctions?”, in J.A.E. VERVAELE (ed.), *Administrative law application and enforcement of Community law in the Netherlands*, Deventer-Boston, Kluwer, 1994, 167-168.

<sup>7</sup> S. DEWULF, *o.c.*, 560 en J.A.E. VERVAELE (1994), *o.c.*, 166-167.

Naast de nationale en de gemengde handhavingsmethode kan nog de communautaire handhavingsmethode onderscheiden worden waarbij het toezicht en/of de sanctieoplegging gebeurt door een instelling van de Europese Gemeenschap zelf. Meestal is dit de Europese Commissie. Dit is erg zeldzaam in het Europees milieurecht.

<sup>8</sup> Richtlijn 96/82/EG, *Pb.* 1997, L 10.

<sup>9</sup> Richtlijn 80/68/EEG, *Pb.* 1980, L 20.

<sup>10</sup> De communautaire natuurbeschermingsregelingen (Vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG, *Pb.* 1979, L 103), Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG, *Pb.* 1992, L 206), CITES-Verordening (Verordening (EG) nr. 338/97, *Pb.* 1997, L 61), enz.) worden hier dus niet onder begrepen.

<sup>11</sup> Met uitzondering van de recente ontwikkelingen inzake de Milieustrafrechtlijn.

Eerst komt de europeesrechtelijke theorie betreffende sanctieverplichtingen aan bod (2). Meer in het bijzonder wordt hierbij aandacht besteed aan de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om sanctieverplichtingen vast te stellen in secundaire gemeenschapswetgeving (2.1), aan de omzettingsverplichtingen van de lidstaten bij sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen (2.2), aan de sanctieverplichtingen in milieuverordeningen (2.3), en aan de verhouding tussen sanctieverplichtingen en de principiële sanctieplicht van de lidstaten op grond van artikel 10 EG (2.4). Vervolgens worden de verschillende typen sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht achtereenvolgens nader toegelicht (3). Komen hierbij aan bod: enkele algemene bevindingen (3.1), de situationele sanctieverplichtingen (3.2), de rechtsontnemende sanctieverplichtingen (3.3), de sanctieverplichtingen die zowel situationeel als rechtsontnemend opgevat kunnen worden (3.4), de vermogenssanctieverplichting van de Richtlijn Emissiehandel<sup>12</sup> (3.5), en de *naming and shaming*-sanctieverplichting van de Richtlijn Emissiehandel (3.6). Er wordt ook aandacht besteed, in het bijzonder in de uitleiding (4), aan de relevantie van dit alles voor de milieuwetgever en de (bestuurlijke en strafrechtelijke) milieuhandhavinginstanties met sanctiebevoegdheden.

## 2. Europeesrechtelijke theorie betreffende sanctieverplichtingen

### *2.1 De bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om sanctieverplichtingen vast te stellen*

4. Aangezien het de taak is van de lidstaten om schendingen van het gemeenschapsrecht te sanctioneren, rijst de vraag naar de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om in richtlijnen en verordeningen sanctieverplichtingen op te leggen aan de lidstaten. De gemeenschapswetgever bepaalt dan zelf in meer of mindere mate welke sancties de lidstaten dienen op te leggen aan overtreders van het gemeenschapsrecht. Met andere woorden, het zijn dan nog steeds de lidstaten die de sanctie opleggen, maar de keuze van de sanctie wordt reeds volledig of gedeeltelijk ingevuld door de gemeenschapswetgever. De uiteindelijke sancties waartoe sanctieverplichtingen in het secundair gemeenschapsrecht leiden, worden daarom wel eens gemengde sancties genoemd.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Richtlijn 2003/87/EG, *Pb.* 2003, L 275.

<sup>13</sup> Zie M. POELEMANS, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire. Contribution à l'étude du système répressif de l'Union européenne*, Brussel, Bruylant, 2004, 221-222.

Het principearrest in dit verband is het arrest *Duitsland/Commissie van 27 oktober 1992*.<sup>14</sup> Het Europees Hof van Justitie erkende in dit arrest uitdrukkelijk de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap om alle sancties in te stellen die nodig zijn voor de doeltreffende werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.<sup>15</sup> De sanctiebevoegdheid van de Europese Gemeenschap is dus functioneel: de Europese Gemeenschap kan de oplegging van bepaalde sancties door de lidstaten verplicht stellen wanneer dit noodzakelijk is voor de doeltreffende werking van het gemeenschapsrecht.<sup>16</sup> *In casu* betrof het twee sancties in een landbouwverordening die de lidstaten verplicht moesten opleggen aan personen die onregelmatigheden hadden begaan bij het aanvragen van financiële steun. De eerste sanctie was de betaling van een toeslag berekend naar het bedrag van de ten onrechte uitgekeerde steun. De tweede sanctie was de uitsluiting van de steunregeling gedurende het verkoopseizoen dat volgde op dat waarvoor de onregelmatigheid was vastgesteld. De erkenning door het Hof van de bevoegdheid van de Europese Commissie om deze sancties vast te stellen, is om drie redenen belangrijk. Op de eerste plaats gaat het om sancties die “*verder [gaan] dan de enkele terugbetaling, eventueel vermeerderd met rente, van de ten onrechte ontvangen bedragen*”.<sup>17</sup> Hoewel het Hof vervolgens naliet om uitdrukkelijk de punitieve strekking te erkennen van deze sancties, blijkt hieruit impliciet dat de sanctiebevoegdheid van de Europese Gemeenschap niet beperkt is tot herstelsancties, wat tot dan nog omstreden was.<sup>18</sup> Daarnaast stelde het Hof met betrekking tot de sanctie van de uitsluiting uitdrukkelijk dat dit te beschouwen valt als een “*specifiek administratief instrument*”.<sup>19</sup> Voor het eerst erkende het Hof uitdrukkelijk het bestuurlijke karakter van een gemengde sanctie.<sup>20</sup> Tot dan beperkte het Hof zich ertoe om het strafrechtelijke karakter van gemengde sancties te ontkennen, zonder het rechtskarakter vervolgens nader toe te lichten.<sup>21</sup> Tot slot erkende het Hof in dit arrest de bevoegdheid van de Europese Commissie om sanctieverplichtingen vast te stellen in delegatiewetgeving, vermits de betreffende sancties waren vastgesteld in een landbouwverordening van de Europese Commissie waarbij uitvoering

---

<sup>14</sup> H.v.J. 27 oktober 1992, *Duitsland/Commissie*, zaak C-240/90, *Jur.* 1992, I-05383.

<sup>15</sup> R.o. 11.

<sup>16</sup> Zie ook G. STESENS, “De bevoegdheid van de Europese Gemeenschap tot het vaststellen van sancties: op weg naar een communautair strafrecht? Het arrest van het Hof van Justitie van 27 oktober 1992”, *R.W.* 1993-94, 142.

<sup>17</sup> R.o. 25 en 28.

<sup>18</sup> Zie WERKGROEP AD HOC “COMMUNAUTAIR RECHT EN STRAFRECHT”, “Europese Politieke Samenwerking. Rapport voor de Raad van Ministers van Justitie van de EG, november 1991”, hier geciteerd door J.A.E. VERVAELE, “Rechtshandhaving van het communautaire recht. Naar een Europese Gemeenschap met strafrechtelijke bevoegdheden en/of een Europees justitiebeleid?”, *Panopticon* 1992, 564.

<sup>19</sup> R.o. 26.

<sup>20</sup> M. POELEMANS, *o.c.*, 260.

<sup>21</sup> Zie bvb. H.v.J. 17 december 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, zaak no. 11/70, *Jur.* 1970, 1125, r.o. 17-18.

werd gegeven aan een verordening van de Raad.<sup>22</sup> Niet alleen de Raad, maar tevens de Commissie is dus bevoegd om gemengde sancties voor te schrijven aan de lidstaten wanneer dit noodzakelijk is voor de doeltreffende werking van het gemeenschapsrecht.

Er werd reeds vermeld dat het Europees Hof van Justitie lange tijd de vraag naar de strafrechtelijke bevoegdheid van de Europese Gemeenschap uit de weg is gegaan door het strafrechtelijke karakter van sanctieverplichtingen te ontkennen. Met deze werkwijze slaagde het Hof erin om de nodige sanctiebevoegdheden van de Europese Gemeenschap te erkennen, zonder zich te moeten uitspreken over een politiek uiterst gevoelig thema als de vraag naar het bestaan van een communautair strafrecht. Harmonisatie van nationaal strafrecht vindt traditioneel plaats via de derde EU-pijler (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken). De lidstaten staan huiverachtig tegenover een beïnvloeding van hun strafrecht vanuit de eerste EU-pijler, d.i. de gemeenschapspijler. Dit heeft alles te maken met de verschillen tussen de eerste en de derde EU-pijler, waardoor de EU-invloed op het nationale strafrecht van de lidstaten groter is wanneer zij plaatsvindt vanuit de eerste EU-pijler dan vanuit de derde.<sup>23</sup> Toch was deze negatieve werkwijze een beetje gekunsteld en niet altijd bevredigend. In het *milieustrafrecht* arrest van 13 september 2005 ging het Hof voor het eerst op een positieve wijze in op deze vraag. Het Hof diende zich uit te spreken over de vraag of de Europese Gemeenschap bevoegd is om een richtlijn aan te nemen ter vaststelling van strafrechtelijke maatregelen met het oog op de bescherming van het milieu. Het Hof erkende dat de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om op grond van artikel 175.1 EG de nodige maatregelen te treffen teneinde de doelstellingen van het communautaire milieubeleid van artikel 174 EG te verwezenlijken, tevens de bevoegdheid omvat om voor bepaalde milieumisdrijven strafrechtelijke maatregelen voor te schrijven aan de lidstaten. Naast het vereiste dat deze maatregelen verband houden met de bescherming van het milieu, maakte het Hof de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om maatregelen te nemen inzake het nationale strafrecht van de lidstaten nog afhankelijk van een dubbele voorwaarde.<sup>24</sup> Op de eerste plaats moeten de doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties die de gemeenschapswetgever voorschrijft, onontbeerlijk zijn in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu. Op de tweede plaats moet de gemeenschapswetgever deze strafrechtelijke sancties noodzakelijk achten om de volledige doeltreffendheid van de door hem inzake milieubescherming vastgestelde normen te verzekeren. Het Hof erkende dus de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om niet alleen bestuurlijke, maar ook strafrechtelijke

---

<sup>22</sup> R.o. 43. Zie ook H.v.J. 12 oktober 1995, *Cereol*, zaak C-104/94, *Jur.* 1995, I-02983, r.o. 25.

<sup>23</sup> Voor een bespreking van deze verschillen, zie M.J. BORGERS, "Het strafrecht in de eerste pijler. Van competentiestrijd naar competentiestrijd?", *NJB* 2006, 739 en H. SCHOUKENS, "De "Battle of the pillars". Hof van Justitie brengt meer klaarheid omtrent de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap inzake milieustrafrecht", *T.M.R.* 2006, 300.

<sup>24</sup> H.v.J. 13 september 2005, *Commissie/Raad*, zaak C-176/03, *Jur.* 2005, I-07879, r.o. 48. Zie P. DE HERT, P. PAEPE en H. GRIFFIOEN, "Europees milieustrafrecht. Minder ruimte voor nationale strafbevoegdheden", *NjW* 2006, 491. M.J. BORGERS herleidt deze dubbele voorwaarde tot één voorwaarde, gezien de overlap tussen het vereiste van onontbeerlijkheid en het vereiste van noodzakelijkheid. Zie M.J. BORGERS, *o.c.*, 738.

sanctieplichtingen vast te stellen wanneer dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de gemeenschapsdoelstellingen. Op 9 februari 2007 stelde de Commissie een nieuw voorstel van richtlijn voor ter bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.<sup>25</sup>

Uit het arrest *Duitsland/Commissie van 27 oktober 1992* en het *milieustrafrechtarrest* blijkt dat zowel bestuurlijke als strafrechtelijke sanctieplichtingen slechts kunnen worden opgenomen in secundaire gemeenschapswetgeving wanneer dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de betreffende gemeenschapsregeling. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het subsidiariteitsbeginsel neergelegd in artikel 5, tweede alinea EG. Immers, aangezien de sanctionering van inbreuken op het gemeenschapsrecht in eerste instantie een taak is van de lidstaten, kan dit onmogelijk een exclusieve bevoegdheid van de Europese Gemeenschap uitmaken, maar hoogstens een gedeelde bevoegdheid waarvan de uitoefening in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel dient te gebeuren. De gemeenschapswetgever kan bijgevolg alleen sanctieplichtingen in secundaire gemeenschapswetgeving voorzien wanneer de lidstaten niet in staat zijn sancties te voorzien die de voorgenomen doelstellingen verwezenlijken en de gemeenschapswetgever dit beter kan.

Na het milieustrafrechtarrest bleven echter twijfels bestaan over de reikwijdte van de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om de strafrechtelijke sanctionering van gemeenschapsinbreuken op te leggen aan de lidstaten.<sup>26</sup> Het Hof sprak zich immers alleen uit over de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om de strafrechtelijke sanctionering van bepaalde gemeenschapsinbreuken verplicht te stellen. Dit betreft de delictsomschrijving. Of de gemeenschapswetgever ook bevoegd is om de strafrechtelijke sancties zélf te omschrijven, zoals de aard (gevangenisstraf of geldboete) en de hoogte (minimum- en maximumstraffen) daarvan, bleef onzeker. In het arrest *Commissie/Raad van 23 oktober 2007* beantwoordde het Hof deze vraag ontkennend.<sup>27</sup> Het Hof diende een oordeel te vellen over het beroep tot nietigverklaring dat de Europese Commissie op 8 december 2005 had ingesteld tegen Kaderbesluit 2005/667/JBZ (derde EU-pijler) tot versterking van het strafrechtelijke kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen<sup>28</sup> wegens de strijdigheid daarvan met artikel 47 EU<sup>29</sup>. Dit was één van de kaderbesluiten die de Commissie in navolging van het *milieustrafrechtarrest* wenste te regulariseren, d.w.z. vervangen door richtlijnen. Kaderbesluit 2005/667/JBZ diende ter

---

<sup>25</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, *COM (2007) 0051 definitief, 2007/0022 (COD)*, Brussel, 9 februari 2007.

<sup>26</sup> M.J. BORGERS, *o.c.*, 741.

<sup>27</sup> H.v.J. 23 oktober 2007, *Commissie/Raad*, zaak C-440/05, *Pb.* 2006, C 22.

<sup>28</sup> Kaderbesluit nr. 2005/667/JBZ, *Pb.* 2005, L 255.

<sup>29</sup> Overeenkomstig dit artikel kunnen de bevoegdheden van de Europese Unie op grond van het EU-Verdrag geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap op grond van het EG-Verdrag.

completering van de Richtlijn Scheepsverontreiniging<sup>30</sup>. Artikel 2 van Kaderbesluit 2005/667/JBZ droeg iedere lidstaat op om ervoor te zorgen dat een inbreuk in de zin van de artikelen 4 en 5 van de Richtlijn Scheepsverontreiniging als delict wordt aangemerkt. Overeenkomstig artikel 3 dienden de lidstaten tevens de medeplichtigheid aan en de uitlokking van een in artikel 2 bedoeld delict strafbaar te stellen. Artikel 5 legde de aansprakelijkheid van rechtspersonen op. De artikelen 4 en 6 bepaalden tevens de aard van de sancties en de strafmaat. De Commissie, gesterkt door het *milieustrafrechtarrest*, was van oordeel dat deze maatregelen op grond van artikel 80.2 EG<sup>31</sup> konden worden vastgesteld, waardoor artikel 47 EU was geschonden. Het Hof bevestigde op de eerste plaats de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om de strafrechtelijke sanctionering van inbreuken op het communautair milieurecht verplicht te stellen voor de lidstaten wanneer dit onontbeerlijk is in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu en teneinde de volledige doeltreffendheid van de door hem op dit gebied vastgestelde normen te verzekeren.<sup>32</sup> De artikelen 2, 3 en 5 van Kaderbesluit 2005/667/JBZ, die moeten worden geacht tot doel te hebben de maritieme veiligheid en de bescherming van het milieu te verbeteren, hadden bijgevolg geldig kunnen worden vastgesteld op basis van artikel 80.2 EG.<sup>33</sup> Zij waren dan ook in strijd met artikel 47 EU vastgesteld. Maar het Hof was van oordeel dat de vaststelling van de aard en de hoogte van de op te leggen strafrechtelijke sancties niet tot de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap behoort.<sup>34</sup> Bepalingen zoals de artikelen 4 en 6 van Kaderbesluit 2005/667/JBZ kunnen niet worden vastgesteld door de gemeenschapswetgever, voor zover deze bepalingen betrekking hebben op de aard en de hoogte van de toepasselijke strafrechtelijke sancties.<sup>35</sup> Deze bepalingen zijn dan ook niet in strijd met artikel 47 EU vastgesteld.<sup>36</sup> Maar gezien de ondeelbaarheid van Kaderbesluit 2005/667/JBZ werd het in zijn geheel vernietigd door het Hof.<sup>37</sup> Het Hof maakte hier niet meer woorden aan vuil. Waarom de gemeenschapswetgever niet bevoegd is om ook de aard en de hoogte van de strafrechtelijke sancties te bepalen wanneer dit noodzakelijk is om ernstige milieuaantastingen te bestrijden, wordt niet gemotiveerd. Het Hof heeft alleen besloten dat dit niet kan. De aard en de hoogte van strafrechtelijke sancties kunnen dus alleen bij kaderbesluit onder de derde EU-pijler worden bepaald. Gebeurt dit niet, dan blijft het aan de lidstaten om de aard en de hoogte van de strafrechtelijke sancties te bepalen.

---

<sup>30</sup> Richtlijn 2005/35/EG, *Pb.* 2005, L 255.

<sup>31</sup> Rechtsgrondslag in het EG-Verdrag voor passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart.

<sup>32</sup> R.o. 66.

<sup>33</sup> R.o. 69.

<sup>34</sup> R.o. 70.

<sup>35</sup> R.o. 71.

<sup>36</sup> R.o. 71.

<sup>37</sup> R.o. 74. In r.o. 72 benadrukt het Hof met het oog hierop dat de artikelen 4 en 6 van Kaderbesluit 2005/667/JBZ onlosmakelijk verbonden zijn met de artikelen 2, 3 en 5 van hetzelfde besluit, waarvan de strijdigheid met artikel 47 EU reeds was vastgesteld (zie r.o. 69).



Het voorstel van milieustrafrechtlijn van 9 februari 2007, waarin de Commissie in de euforie na het *milieustrafrecht* arrest tevens de aard en de hoogte van de strafrechtelijke sancties had vastgesteld, werd in de tekst die inmiddels is aangenomen door het Europees Parlement en de Raad in overeenstemming gebracht met dit arrest.<sup>38</sup> De aard en de hoogte van de strafrechtelijke sancties worden niet langer opgedrongen aan de lidstaten. De tekst bepaalt alleen nog maar dat de lidstaten “*de nodige maatregelen*” nemen om ervoor te zorgen dat de bedoelde delicten strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties.<sup>39</sup>

5. Samenvattend kan worden gesteld dat de Europese Gemeenschap bevoegd is om sanctieverplichtingen vast te stellen in richtlijnen en verordeningen wanneer dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de gemeenschapsdoelstellingen (subsidiariteit). Deze sanctieverplichtingen kunnen herstelsancties behelzen, alsook punitieve bestuurlijke sancties en zelfs strafrechtelijke sancties.<sup>40</sup> De bevoegdheid van de gemeenschapswetgever om strafrechtelijke sancties voor te schrijven aan de lidstaten dient echter te worden gerelativeerd, aangezien de aard en de hoogte van de strafrechtelijke sancties niet kunnen worden bepaald op gemeenschapsniveau. Dit kan enkel bij kaderbesluit onder de derde EU-pijler. De gemeenschapswetgever kan de lidstaten dus enkel ertoe verplichten om bepaalde gemeenschapsinbreuken strafrechtelijk te sanctioneren, maar is niet bevoegd om de aard en de hoogte van deze strafrechtelijke sancties nader te omschrijven.

6. Indien het Hervormingsverdrag van Lissabon<sup>41</sup> in werking zou treden, zou de discussie of de vaststelling van strafrechtelijke sancties dient te gebeuren in de eerste dan wel in de derde EU-

---

<sup>38</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, 2007/0022 (COD), Brussel, 12 augustus 2008. De verwachting is dat de richtlijn in het najaar van 2008 zal worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. De lidstaten hebben na de inwerkingtreding van de richtlijn op de twintigste dag na de publicatie twee jaar de tijd om de richtlijn om te zetten in hun intern recht.

<sup>39</sup> Art. 5 Milieustrafrechtlijn. In art. 7, dat betrekking heeft op de sancties tegen rechtspersonen, is louter sprake van sancties, zonder deze te beperken tot strafrechtelijke sancties. De Commissie heeft immers de lidstaten waarvan het nationale recht niet in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voorziet, niet willen dwingen om dit in te voeren in hun nationaal recht.

<sup>40</sup> Zie in die zin ook J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Europeanisation of Public Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 231-232.

<sup>41</sup> Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, aangenomen te Lissabon op 18 oktober 2007 en ondertekend op 13 december 2007. De nationale parlementen van de lidstaten dienen het Hervormingsverdrag nog te ratificeren. Het lot van het Hervormingsverdrag is evenwel erg onzeker geworden door de recente verwerping ervan in een Iers referendum.

pijler tot de rechtsgeschiedenis behoren. Het Hervormingsverdrag amendeert het EG- en het EU-Verdrag. De Europese Unie zou in de plaats treden van de Europese Gemeenschap.<sup>42</sup> Strafrechtelijke sancties zouden dus steeds vastgesteld worden door de EU-wetgever. Bovendien ziet het ernaar uit dat de EU-wetgever wél de aard en de hoogte van de toepasselijke strafrechtelijke sancties zou kunnen voorschrijven aan de lidstaten wanneer het Hervormingsverdrag in werking zou treden. Artikel 69F.2 van het Hervormingsverdrag bepaalt immers dat bij richtlijnen minimumvoorschriften kunnen worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten *en de sancties* op het betrokken gebied, indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld.

## 2.2 De implementatie van sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen

7. In het Europees milieurecht wordt veelal gewerkt met richtlijnen in plaats van met verordeningen. Overeenkomstig artikel 249, derde alinea EG is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. In tegenstelling tot verordeningen zijn richtlijnen dus niet rechtstreeks toepasselijk in de nationale rechtsordes van de lidstaten, maar dienen zij te worden omgezet teneinde het voorgeschreven resultaat te bereiken. Dit gegeven stelt de vraag aan de orde naar de omzettingsverplichtingen van de lidstaten bij sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen.<sup>43</sup>

8. Het Europees Hof van Justitie heeft nog geen lidstaat veroordeeld omdat deze een sanctieverplichting in een milieurichtlijn onvoldoende had omgezet in nationaal recht. Er zijn echter twee goede redenen om aan te nemen dat sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen nauwkeurig dienen te worden omgezet in intern recht.

Op de eerste plaats ziet het Hof in zijn rechtspraak streng toe op de omzetting van relatief precieze richtlijnbevestigingen. Voor het milieurecht valt te denken aan formele milieueisen zoals vergunningsplichten en kwantificeerbare materiële milieueisen zoals milieukwaliteitseisen, emissienormen en quota. Het Hof heeft meermaals lidstaten veroordeeld voor een feitelijke toestand die niet in overeenstemming is met het resultaat dat wordt vooropgesteld in zulke milieunormen.<sup>44</sup> Ook heeft het Hof reeds lidstaten veroordeeld voor een onvoldoende

---

<sup>42</sup> Het EG-Verdrag zal worden omgedoopt tot het Verdrag betreffende de werking van de Unie.

<sup>43</sup> Zie J.W. VAN DE GRONDEN, *o.c.*, 201.

<sup>44</sup> Voor een bespreking, zie R. MEEUS, *o.c.*, 319-324.

nauwkeurige omzetting van specifieke toezichtsverplichtingen in milieuriichtlijnen.<sup>45</sup> Per analogie kan worden aangenomen dat sanctieverplichtingen in milieuriichtlijnen een even nauwkeurige omzetting verlangen.

Een tweede reden is het belang dat het Hof in zijn rechtspraak hecht aan het rechtszekerheidsbeginsel, waaronder het *lex certa*-beginsel. Dit beginsel houdt in dat (al dan niet strafrechtelijke) sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat.<sup>46</sup> Dit betekent dat voor de sanctionering van een inbreuk op een rechtsnorm vereist is dat deze rechtsnorm voldoende duidelijk en ondubbelzinnig is opdat de rechtsonderhorige op voorhand kan uitmaken welke gedraging in strijd is met deze rechtsnorm en dus zijn aansprakelijkheid in het gedrang zal brengen, alsook welke sancties in dat geval opgelegd kunnen worden. Het is dan ook vaste rechtspraak van het Hof dat de leer van de rechtstreekse werking en van de conforme uitlegging er niet toe kunnen leiden dat een richtlijn uit zichzelf en onafhankelijk van een door een lidstaat ter uitvoering van die richtlijn vastgestelde nationale wet bepalend zou zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die in strijd met haar bepalingen handelen, dan wel deze aansprakelijkheid zou verzwaren.<sup>47</sup> Hoewel het Hof zich in dit verband alleen nog maar heeft uitgesproken over strafrechtelijke sancties, lijkt deze rechtspraak ook op te gaan voor bestuurlijke sancties.<sup>48</sup> Met andere woorden, een richtlijn die onjuist, laattijdig of helemaal niet is omgezet in intern recht is op zichzelf een onvoldoende rechtsbasis voor de lidstaten om de schending daarvan door rechtsonderhorigen te beantwoorden met sancties. Wanneer een sanctieverplichting niet is omgezet in intern recht, kan deze bijgevolg niet toegepast worden. Ook om deze reden hebben de lidstaten de verplichting om sanctieverplichtingen nauwkeurig om te zetten in hun interne recht. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat als gevolg van een onnauwkeurige omzetting sanctieverplichtingen in milieuriichtlijnen geen toepassing kunnen vinden.

9. De verplichting voor de lidstaten om sanctieverplichtingen in milieuriichtlijnen nauwkeurig om te zetten in hun interne recht maakt dat zij moeten opletten met het terugvallen op reeds bestaande algemeen geformuleerde sanctiebevoegdheden.<sup>49</sup> Deze werkwijze zal niet altijd een

---

<sup>45</sup> H.v.J. 28 februari 1991, *Commissie/Duitsland*, zaak C-131/88, *Jur.* 1991, I-00825 en H.v.J. 28 februari 1991, *Commissie/Italië*, zaak C-360/87, *Jur.* 1991, I-00791.

<sup>46</sup> H.v.J. 25 september 1984, *Könecke*, zaak 117/83, *Jur.* 1984, 3291, r.o. 11; H.v.J. 18 november 1987, *Maizena*, zaak 137/85, *Jur.* 1987, 4587, r.o. 15 en H.v.J. 12 december 1990, *Vandemoortele*, zaak C-172/89, *Jur.* 1990, I-04677, r.o. 9.

<sup>47</sup> H.v.J. 8 oktober 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, zaak 80/86, *Jur.* 1987, 3969, r.o. 9 en 13, en H.v.J. 26 september 1996, *Luciano Arcaro*, zaak C-168/95, *Jur.* 1996, I-04705, r.o. 36-37 en 42.

<sup>48</sup> J.W. VAN DE GRONDEN, *o.c.*, 339 en 342 en J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *o.c.*, 83.

<sup>49</sup> J.W. VAN DE GRONDEN, *o.c.*, 201.

correcte omzetting van de betreffende sanctieverplichting opleveren gezien het in meer of mindere mate specifieke karakter daarvan. In de Vlaamse rechtscontext moet dit goed voor ogen gehouden worden bij de toepassing van het Milieuhandhavingsdecreet.<sup>50</sup> Een verwijzing naar een dergelijke regeling waarin de verschillende sanctiebevoegdheden van de milieuhandhavingsinstanties zijn gecentraliseerd, zal niet altijd volstaan als omzetting van een sanctieverplichting in een milieurichtlijn. Het gevaar bestaat dan ook dat de inspanningen van de lidstaten om het sanctiearsenaal van de verschillende milieuhandhavingsinstanties overzichtelijk te omschrijven in één regeling, verstoord wordt door sanctieverplichtingen in diverse milieurichtlijnen. Al moet dit worden gerelativeerd, aangezien sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht veeleer zeldzaam zijn.<sup>51</sup>

### 2.3 Sanctieverplichtingen in milieuverordeningen

10. Overeenkomstig artikel 249, tweede alinea EG is een verordening verbindend in al haar onderdelen en is zij rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Aangezien verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat, behoeven zij in principe geen omzetting in het interne recht. Dit is het fundamentele verschil met richtlijnen.

11. Wanneer een milieuverordening een volledig uitgewerkte sanctieverplichting bevat, is het bijgevolg zo dat deze sanctiebepaling geen omzetting meer behoeft in het interne recht van de lidstaten. Zij is dan immers al vanuit zichzelf rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Omzettingsmaatregelen in dergelijke gevallen worden zelfs ontoelaatbaar geacht, omdat dit aanleiding zou geven tot misverstanden over het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften en over het tijdstip van hun inwerkingtreding.<sup>52</sup> Een mooi voorbeeld van een rechtstreeks toepasselijke sanctieverplichting in een milieuverordening is de verplichting tot terugname van afvalstoffen bij illegale overbrenging daarvan overeenkomstig artikel 24 van de EVOA.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Decreet van 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. De inwerkingtreding is voorzien voor 2009.

<sup>51</sup> Zie randnr. 16.

<sup>52</sup> 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. Zie ook K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 675-676.

<sup>53</sup> Verordening (EG) nr. 1013/2006, *Pb.* 2006, L 190. Vanzelfsprekend dienen de lidstaten wel nog de bevoegde instanties aan te wijzen voor het toezicht op de overbrenging van afvalstoffen. In het Vlaamse Gewest is dit voor wat betreft de invoer in en de uitvoer uit het Vlaamse Gewest gebeurd in art. 9.1 VLAREA (Besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer, B.S. 30 april 2004). Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie gebeurt

Milieuverordeningen kunnen echter ook vage sanctieverplichtingen bevatten die nog nadere uitwerking vereisen. De principiële rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen staat uitvoeringsmaatregelen door de lidstaten dan niet in de weg.<sup>54</sup> Zij zijn dan zelfs verplicht om de nodige uitvoeringsmaatregelen te nemen. Zo dienen de lidstaten op grond van artikel 18.1, laatste zin van de Detergentiaverordening<sup>55</sup> onder andere maatregelen vast te stellen op grond waarvan zij partijen detergentia kunnen vasthouden die niet aan deze verordening voldoen. Het is duidelijk dat deze sanctieverplichting nog uitvoeringsmaatregelen vereist. Wanneer een lidstaat in voorkomend geval nalaat nadere uitvoeringsmaatregelen te treffen, dan geldt ook met betrekking tot verordeningen dat een rechtstreeks beroep op de betreffende sanctieverplichting niet mogelijk is met het oog op de sanctionering van een overtreder. Het Europees Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat verordeningen, ondanks hun principiële rechtstreekse toepasselijkheid in de nationale rechtsordes, evenmin uit zichzelf en onafhankelijk van een uitvoeringsregeling bepalend of verzwarend kunnen zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van particulieren, wanneer zij gehandhaafd dienen te worden door de lidstaten en hierbij nopen tot uitvoeringsmaatregelen.<sup>56</sup>

#### 2.4 De verhouding tussen sanctieverplichtingen en de principiële sanctieplicht van de lidstaten

12. In principe fungeren sanctieverplichtingen als een *lex specialis* ten opzichte van de principiële sanctieplicht van de lidstaten op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw van artikel 10 EG. Wanneer de gemeenschapswetgever uitputtende sanctieverplichtingen voorziet in secundaire gemeenschapswetgeving, dienen de lidstaten de daarin vervatte gemengde sancties te hanteren, zodat de principiële sanctieplicht dan verder geen rol meer speelt. Dit is echter alleen het geval wanneer de sanctieverplichtingen uitputtend zijn, d.w.z. wanneer zij de gemeenschapsbelangen op zichzelf reeds voldoende beschermen. Dit blijkt uit de *Duitse Tafelwijnzaak*<sup>57</sup> en het arrest *Nunes en de Matos*<sup>58</sup> van het Europees Hof van Justitie. Wanneer dat niet het geval is, zijn de lidstaten op grond van artikel 10 EG nog steeds gehouden

---

dit toezicht door de OVAM (Openbare Vlaamse AfvalstoffenMaatschappij), de Afdeling Milieu-inspectie van AMINAL (Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer van het departement Leefmilieu en Infrastructuur) (dit beleidsdomein is bij de meest recente bestuurlijke hervorming opgegaan in het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)) en de gemeentelijke ambtenaren.

<sup>54</sup> H.v.J. 27 september 1979, *Eridania*, zaak 230/78, *Jur.* 1979, 2749, r.o. 35.

<sup>55</sup> Verordening (EG) nr. 648/2004, *Pb.* 2004, L 104.

<sup>56</sup> H.v.J. 7 januari 2004, *Rolex*, zaak C-60/02, *Jur.* 2004, I-00651, r.o. 61-63. Hoewel het Europees Hof van Justitie zich ook met betrekking tot verordeningen alleen nog maar heeft uitgesproken over strafrechtelijke sancties, is het waarschijnlijk dat ook deze rechtspraak tevens opgaat voor bestuurlijke sancties.

<sup>57</sup> H.v.J. 10 juli 1990, *Commissie/Duitsland*, zaak 217/88, *Jur.* 1990, I-02879, r.o. 19.

<sup>58</sup> H.v.J. 8 juli 1999, *Nunes en de Matos*, zaak C-186/98, *Jur.* 1999, I-04883, r.o. 14.

aanvullende sancties te treffen. Een cumulatieve toepassing van de principiële sanctieplicht op grond van artikel 10 EG en sanctieverplichtingen in secundaire gemeenschapswetgeving is dus geenszins uitgesloten.

### 3. Typen sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht

#### *3.1 Algemene bevindingen*

13. Een systematische analyse van de geldende europeesrechtelijke milieuhygiënewetgeving (horizontale milieubeschermingsregelingen, water, lucht, klimaat en ozon, afval, gevaarlijke stoffen, geluid en energie voor zover gericht op milieubescherming) laat toe om vijf typen sanctieverplichtingen te onderscheiden in het Europees milieurecht:

- (a) situationele sanctieverplichtingen;
- (b) rechtsontnemende sanctieverplichtingen;
- (c) sanctieverplichtingen die zowel situationeel als rechtsontnemend opgevat kunnen worden;
- (d) een enkele vermogenssanctieverplichting; en
- (e) een enkele *naming and shaming*-sanctieverplichting.<sup>59</sup>

Situationele sanctieverplichtingen (3.2) verplichten de lidstaten ertoe om sancties te hanteren die rechtstreeks ingrijpen op de probleemsituatie die met de inbreuk is ontstaan.<sup>60</sup> Zo kunnen de lidstaten verplicht zijn om een bevel tot schorsing of stopzetting van de activiteit te richten aan de rechtsonderhorige of zelfs om zelf in te grijpen om de inbreuksituatie te verhelpen. Rechtsontnemende sanctieverplichtingen (3.3) verplichten de lidstaten ertoe om sancties te

---

<sup>59</sup> Het onderscheid tussen situationele sancties, rechtsontnemende sancties en vermogenssancties is geïnspireerd op de indeling van de bestuurlijke sancties in het Vlaams milieurecht door C.M. BILLIET. Zie C.M. BILLIET, "Bestuurlijke sanctionering van het milieurecht in Vlaanderen", in F.C.M.A. MICHIELS en L. LAVRYSEN (eds.), *Milieurecht in de lage landen. Rechtsvergelijkende studies over de milieuvergunning, emissiehandel, de watertoets, natuurbescherming en bestuurlijke handhaving in Vlaanderen en Nederland*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004, 259-260 en C.M. BILLIET, "Bestuurlijke sancties in het milieurecht. Schets in brede penseelstreken", in P. PONSAERS, E. ENHUS en F. HUTSEBAUT (eds.), *Het kerntakendebat continued*, Brussel, Politeia, 2006, 85.

<sup>60</sup> Geïnspireerd op de omschrijving van situationele bestuurlijke sancties in het Vlaams milieurecht door C.M. BILLIET. Zie C.M. BILLIET (2004), *o.c.*, 259 en C.M. BILLIET (2006), *o.c.*, 85.

hanteren die ingrijpen op de rechten van de overtreder.<sup>61</sup> Het betreft verplichtingen voor de lidstaten om een eerder verleende machtiging (bijvoorbeeld een vergunning) te schorsen of op te heffen.<sup>62</sup> Vervolgens bestaan er sanctieverplichtingen waaraan door de lidstaten gevolg kan worden gegeven zowel met situationele als met rechtsonnemende sancties (3.4). Aangezien de lidstaten hier de keuze hebben tussen beide typen sancties, worden deze sanctieverplichtingen afzonderlijk behandeld. De vermogenssanctieverplichting van de Richtlijn Emissiehandel verplicht de lidstaten ertoe om een boete wegens overmatige emissie op te leggen aan elke exploitant die uiterlijk op 30 april onvoldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar (3.5).<sup>63</sup> Eigen aan vermogenssanctieverplichtingen is dat zij de lidstaten ertoe dwingen om sancties te hanteren die ingrijpen op het vermogen van de overtreder.<sup>64</sup> De *namings- en schaming*-sanctieverplichting van de Richtlijn Emissiehandel ten slotte verplicht de lidstaten ertoe om de namen bekend te maken van de exploitanten die uiterlijk op 30 april onvoldoende emissierechten hebben ingeleverd ter dekking van hun emissies in het voorgaande jaar (3.6).<sup>65</sup>

14. Het bestuurlijke dan wel strafrechtelijke karakter van de op te leggen sancties blijkt niet expliciet uit de bewoordingen van de onderzochte sanctieverplichtingen. Het staat de lidstaten dus in principe vrij om deze sanctieverplichtingen bestuurlijk dan wel strafrechtelijk te implementeren in hun intern recht. Dit is natuurlijk anders wanneer de Milieustrafrechtlijn<sup>66</sup> in werking zal zijn getreden, waardoor de lidstaten verplicht zullen zijn om bepaalde ernstige milieuschendingen strafrechtelijk af te handelen. Ook is het zo dat de meest voorkomende sanctieverplichtingen, zoals de schorsing of stopzetting van een activiteit of de schorsing of opheffing van een eerder verleende machtiging, veeleer klassieke bestuurlijke sancties zijn. Het is het meest vanzelfsprekend om zulke sanctieverplichtingen bestuurlijk te implementeren. Soms blijkt het bestuurlijke karakter van de betreffende sanctie impliciet uit de milieurichtlijn of -

---

<sup>61</sup> Geïnspireerd op de omschrijving van rechtsonnemende bestuurlijke sancties in het Vlaams milieurecht door C.M. BILLIET. Zie C.M. BILLIET (2004), *o.c.*, 259 en C.M. BILLIET (2006), *o.c.*, 85.

<sup>62</sup> Wanneer een milieurichtlijn of -verordening spreekt over de intrekking, heb ik dit in deze bijdrage vervangen door de opheffing. In de Belgische rechtsleer wordt de intrekking van een verleende machtiging geacht *ex tunc* te werken, terwijl de opheffing daarvan *ex nunc* uitwerking heeft (zie A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2006, 769-770). Ik ga ervan uit dat de gemeenschapswetgever met de intrekking bedoelt wat in de Belgische rechtsleer begrepen wordt als de opheffing, nl. dat deze slechts *ex nunc* uitwerking heeft. Er staat dan in voetnoot wel telkens aangegeven dat de richtlijn of verordening spreekt over intrekking.

<sup>63</sup> Art. 16.3 en 16.4 Richtlijn Emissiehandel (Richtlijn 2003/87/EG, *Pb.* 2003, L 275).

<sup>64</sup> Geïnspireerd op de omschrijving van bestuurlijke vermogenssancties in het Vlaams milieurecht door C.M. BILLIET. Zie C.M. BILLIET (2004), *o.c.*, 259 en C.M. BILLIET (2006), *o.c.*, 85.

<sup>65</sup> Art. 16.2 Richtlijn Emissiehandel (Richtlijn 2003/87/EG, *Pb.* 2003, L 275).

<sup>66</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, 2007/0022 (COD), Brussel, 12 augustus 2008.

verordening, doordat de betreffende gemeenschapsregeling de bevoegdheid om de machtiging te verlenen en de sanctie op te leggen bij dezelfde (bestuurlijke) instantie legt. Vooral bij situationele sanctieverplichtingen die de lidstaten zelf tot een feitelijk handelen verplichten, zoals de amtsalve terugname van illegaal overgebrachte afvalstoffen, en rechtsontnemende sanctieverplichtingen, zoals de schorsing of opheffing van een eerder verleende machtiging, kan een impliciet bestuurlijk karakter ontwaard worden. Illustratief in dit verband zijn de EMAS-Verordening<sup>67</sup>, de Grondwaterrichtlijn<sup>68</sup> en de EVOA<sup>69</sup>. Wanneer in de tabellen die verder in deze bijdrage voorkomen staat aangegeven dat een sanctieverplichting een bestuurlijk karakter heeft, dan is dit bestuurlijke karakter telkens impliciet afgeleid uit de betreffende milieurichtlijn- of verordening.

15. Een grondige studie van de sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen leert dat sommige een veeleer gebonden karakter en andere een veeleer discretionair karakter hebben wat betreft het al dan niet opleggen van de sancties.<sup>70</sup> Sommige sanctieverplichtingen kennen veeleer gebonden sanctiebevoegdheden toe aan de lidstaten: de lidstaten genieten maar weinig beslissingsvrijheid aangaande het al dan niet opleggen van de sanctie wanneer de geviseerde overtreding is begaan. De meeste sanctieverplichtingen daarentegen bevatten vage termen die de lidstaten onvermijdelijk een zekere beoordelingsvrijheid laten of kennen facultatieve sanctiebevoegdheden toe aan de lidstaten (zogenaamde “kan”-bevoegdheden). Dergelijke veeleer discretionaire sanctieverplichtingen brengen wel beleidsruimte mee voor de lidstaten inzake de sanctieoplegging. Bijzonder zijn de sanctieverplichtingen die de lidstaten tot sanctionering dwingen, maar waarbij de lidstaten wel de keuze wordt gelaten in de op te leggen sanctie.<sup>71</sup> Hoewel zulke sanctieverplichtingen de lidstaten onmiskenbaar beslissingsvrijheid laten aangaande een aspect van de sanctieoplegging, nl. de sanctiekeuze, worden zij in het kader van deze bijdrage opgevat als veeleer gebonden, vermits de handhavers van de lidstaten europeesrechtelijk verplicht worden om de geviseerde inbreuken te sanctioneren.

---

<sup>67</sup> Verordening (EG) nr. 761/2001, *Pb.* 2001, L 114.

<sup>68</sup> Richtlijn 80/68/EEG, *Pb.* 1980, L 20.

<sup>69</sup> Verordening (EG) nr. 1013/2006, *Pb.* 2006, L 190.

<sup>70</sup> Voor het onderscheid tussen gebonden en discretionaire publiekrechtelijke bevoegdheden, zie D. D’HOOGHE, “Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid”, *R.W.* 1993-94, 1091 en A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 797-799.

<sup>71</sup> Art. 6 van de EMAS-Verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001, *Pb.* 2001, L 114) bvb. verplicht de lidstaten om de daarin aangegeven inbreuken te beantwoorden met hetzij de schorsing, hetzij de opheffing van de EMAS-registratie, maar aan de lidstaten wordt de keuze gelaten tussen deze twee sancties.



Er dient voor ogen gehouden te worden dat volstrekt gebonden of volstrekt discretionaire publiekrechtelijke bevoegdheden veelal niet voorkomen in de praktijk.<sup>72</sup> De handhaver is nooit helemaal vrij in de uitoefening van zijn bevoegdheden. Zo zal de handhaver bij het uitoefenen van een sanctiebevoegdheid steeds bepaalde procedurele en materiële grenswachters, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of de strafrechtsbeginselen, dienen te respecteren. Dit beschermt de rechtsonderhorigen tegen willekeurig overheidsoptreden. Ook van volstrekt gebonden publiekrechtelijke bevoegdheden is meestal geen sprake. Zo laat een veeleer gebonden sanctiebevoegdheid de handhaver nog de keuze over het precieze ogenblik waarop deze de sanctie oplegt. Ook de sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht kennen de lidstaten veelal geen volstrekt gebonden of volstrekt discretionaire sanctiebevoegdheden toe. Het betreft een glijdende schaal waarop sommige sanctieverplichtingen zich dicht bij het gebonden uiterste bevinden, terwijl andere sanctieverplichtingen dicht bij het discretionaire uiterste staan. Het is van belang om de tabellen die verder in deze bijdrage voorkomen te lezen met deze kennis in het achterhoofd.

Artikel 17.1, eerste en tweede alinea van de Seveso-II-richtlijn<sup>73</sup> illustreert mooi het onderscheid tussen een veeleer obligatoire en een veeleer facultatieve sanctieverplichting. De eerste alinea stelt dat de lidstaten de exploitatie of de inbedrijfstelling verbieden van een inrichting, installatie of opslagplaats, of van een gedeelte daarvan, indien de door de exploitant getroffen maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen of ter beperking van de gevolgen daarvan duidelijk onvoldoende zijn. Deze sanctieverplichting neigt meer naar het obligatoire uiterste van het spectrum. Zodra de inbreuk wordt vastgesteld, dienen de lidstaten de exploitatie of inbedrijfstelling te verbieden. Deze bepaling laat de lidstaten dan geen beleidsruimte om al dan niet te sanctioneren. Wel laat de beoordeling van het begrippenpaar “*duidelijk onvoldoende*” nog een zekere vrijheid aan de lidstaten. De tweede alinea daarentegen behelst een veeleer facultatieve sanctieverplichting. Op grond van deze bepaling *kunnen* de lidstaten de exploitatie of de inbedrijfstelling verbieden van een inrichting, installatie of opslagplaats, of van een gedeelte daarvan, indien de exploitant de krachtens de Seveso-II-richtlijn verlangde kennisgeving, rapporten of andere gegevens niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft ingediend. Hier wordt de lidstaten wel beleidsruimte gelaten om al dan niet te sanctioneren in geval van een inbreuk.

Dit alles is op de eerste plaats van belang voor de milieuwetgever. Wanneer een sanctieverplichting in een milieurijslijn of -verordening veeleer gebonden geformuleerd is jegens de lidstaten op het vlak van de sanctieoplegging, dient dit veeleer gebonden karakter tevens te blijken uit de omzettingregeling.<sup>74</sup> Zoniet schendt de milieuwetgever zijn

---

<sup>72</sup> In die zin A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 799.

<sup>73</sup> Richtlijn 96/82/EG, *Pb.* 1997, L 10.

<sup>74</sup> Dit veronderstelt natuurlijk wel dat enige omzetting vereist is, wat niet het geval is voor gedetailleerde sanctieverplichtingen in milieuverordeningen.

omzettingsverplichting. De bevoegde handhaver dient vervolgens oog te hebben voor het veeleer gebonden karakter van de aldus geïmplementeerde sanctiebevoegdheid. De handhaver dient er zich bewust van te zijn dat zijn beslissingsvrijheid inzake de sanctieoplegging beperkt is. Wanneer de milieuwetgever ervoor kiest om een dergelijke sanctieverplichting strafrechtelijk te implementeren, dan stelt dit mijns inziens de vraag aan de orde of het Openbaar Ministerie in die gevallen nog wel onverkort kan vasthouden aan het opportuniteitsbeginsel.

16. In overeenstemming met de principiële handhavingsautonomie van de lidstaten zijn sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen veeleer zeldzaam. Voor de meeste inbreuken op milieurichtlijnen en -verordeningen dienen de lidstaten zelf doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties te voorzien en toe te passen in hun nationale rechtsorde. De sanctionering van inbreuken op milieurichtlijnen en -verordeningen wordt dus in het merendeel van de gevallen geconditioneerd door de basishandhavingsplicht, zoals uitgewerkt door het Europees Hof van Justitie, in plaats van door sanctieverplichtingen in de overtreden gemeenschapsregeling zelf.

Bovendien is het Europees milieurecht inzake het voorkomen van sanctieverplichtingen weinig coherent. Zo is het niet duidelijk waarom sommige milieurichtlijnen uitdrukkelijk de schorsing of opheffing van de vergunning verplicht stellen (rechtsontnemend), terwijl aan andere milieurichtlijnen gevolg kan worden gegeven zowel met rechtsontnemende als met situationele sancties. De keuze tussen beide opties lijkt weinig doordacht. Het lijkt veeleer *ad hoc*-wetgeving te betreffen. Evenmin is duidelijk waarom de vergunningsplichten onder de IPPC-Richtlijn<sup>75</sup> niet gelieerd zijn met (rechtsontnemende) sanctieverplichtingen.<sup>76</sup>

Voor alle duidelijkheid geef ik nog mee dat de Richtlijn Milieuaansprakelijkheid<sup>77</sup>, die herstelmaatregelen oplegt aan exploitanten voor milieuschade los van enige inbreuk op een milieunorm, geen sanctieverplichtingen bevat en derhalve niet voorkomt in de hiernavolgende bespreking van de verschillende typen sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht.

---

<sup>75</sup> Richtlijn 2008/1/EG, *Pb.* 2008, L 24 (gecoördineerde versie van Richtlijn 96/61/EG die inmiddels is opgeheven).

<sup>76</sup> Art. 9.2, tweede alinea van het voorstel van richtlijn inzake industriële emissies van 21 december 2007 (*COM(2007), 844 definitief, 2007/0286(COD)*), dat zeven bestaande richtlijnen (waaronder de IPPC-Richtlijn) herzielt en versmelt tot één richtlijn, verplicht de lidstaten er wel toe om de exploitatie van de installatie c.q. de stookinstallatie, de afvalverbrandingsinstallatie of de afvalmeeverbrandingsinstallatie op te schorten, indien een inbreuk een gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu oplevert en zolang niet gewaarborgd kan worden dat overeenkomstig punt b) van de eerste alinea weer aan de eisen wordt voldaan. Deze sanctieverplichting laat de lidstaten de keuze tussen een situationele sanctie (regularisatiebevel) en een rechtsontnemende sanctie (schorsing van de vergunning).

<sup>77</sup> Richtlijn 2004/35/EG, *Pb.* 2004, L 143.

### 3.2 Situationele sanctieverplichtingen

17. Hier worden alleen deze sanctieverplichtingen in milieuriichtlijnen en -verordeningen behandeld waaraan de lidstaten niet anders gevolg kunnen geven dan met situationele sancties. De sanctieverplichtingen die de lidstaten de keuze laten tussen situationele en rechtsonnemende sancties komen in 3.4 aan bod. Twee categorieën sancties kunnen het voorwerp uitmaken van een situationele sanctieverplichting: (a) regularisatiebevelen, en (b) sancties die de lidstaten zelf tot een feitelijk handelen verplichten.<sup>78</sup> Regularisatiebevelen betreffen bevelen tot een doen of laten die een terugkeer naar de legaliteit beogen.<sup>79</sup> Een regularisatiebevel is gericht aan de rechtsonderhorige: het is deze die de inbreuksituatie moet verhelpen.<sup>80</sup> Daarnaast kunnen de lidstaten verplicht worden om zelf feitelijk op te treden om een einde te stellen aan de inbreuksituatie.<sup>81</sup>

Tabel 1 geeft de situationele sanctieverplichtingen in de onderzochte milieuriichtlijnen en -verordeningen overzichtelijk weer. Dit overzicht is vermoedelijk in grote mate volledig, al kan niet worden gegarandeerd dat het volstrekt volledig is. De tabel geeft tevens aan of de sanctieverplichting een regularisatiebevel of een verplichting voor de lidstaten zelf om feitelijk te handelen behelst, alsook of zij een (impliciet) bestuurlijk, strafrechtelijk of onbepaald karakter heeft en of zij een veeleer gebonden dan wel een veeleer discretionair karakter heeft op het vlak van de sanctieoplegging. De beoordeling van deze elementen is ingegeven door eigen inzichten en opvattingen en kan bijgevolg voor discussie vatbaar zijn.

Veel van de in tabel 1 opgenomen sanctieverplichtingen verplichten de lidstaten ertoe om, eens een inbreuk is vastgesteld, de *nodige, passende of dienstige maatregelen* te treffen om ervoor te zorgen dat (ruwweg gesteld) de inbreuksituatie verholpen wordt. Hoewel uit zulke bewoordingen niet uitdrukkelijk blijkt of deze maatregelen een eenzijdig belastend en dus sanctionerend karakter dienen te hebben, kan worden aangenomen dat zij in elk geval maatregelen betreffen die ingrijpen op de rechten van de rechtsonderhorigen. Zulke maatregelen kunnen collectief zijn

---

<sup>78</sup> Geïnspireerd op de indeling van situationele bestuurlijke sancties in regularisatiebevelen en bestuursdwang in C.M. BILLIET (2006). In C.M. BILLIET (2004) wordt ook de noodsanctie hieraan toegevoegd, maar de noodsanctie van art. 10, b) VOS-Richtlijn 1999/13/EG (*Pb.* 1999, L 85) kan zowel situationeel als rechtsonnemend opgevat worden, zodat deze behandeld wordt in 3.4.

<sup>79</sup> C.M. BILLIET (2006), *o.c.*, 85.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

dan wel gericht aan de in overtreding zijnde individuen. De bewoordingen van de betreffende bepalingen laten evenwel toe om te besluiten dat de bedoelde nodige, passende of dienstige maatregelen op zijn minst (ook) (belastende) maatregelen met een individuele strekking behelzen, of sancties met andere woorden.

Tabel 1

<i>Sanctieplichting</i>	<i>Type</i>	<i>Bestuurlijk, strafrechtelijk of onbepaald</i>	<i>Veeleer gebonden of veeleer discretionair</i>
Art. 12.2, eerste zin Richtlijn Uitstoot Mobiele Machines	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 10, a) VOS-Richtlijn 1999/13/EG	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 7 Richtlijn Uitstoot Personenauto's	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 16.3, laatste zin Richtlijn Emissiehandel	Regularisatiebevel	Onbepaald	Gebonden
Art. 24.2, a) en b) en art. 24.3, a) Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)	Regularisatiebevel	Bestuurlijk	Gebonden
Art. 6.2 Richtlijn Batterijen en Accu's	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 12.2 Richtlijn Overbrenging Radioactieve Afvalstoffen	Regularisatiebevel	Bestuurlijk	Discretionair
Art. 4.5 Richtlijn Introductie GGO's	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 9.1 Richtlijn Geluidsemissie Buitenmaterieel	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 9.2 Richtlijn Geluidsemissie Buitenmaterieel	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 7, b) Richtlijn Energieverbruik Huishoudelijke Apparaten	Regularisatiebevel	Onbepaald	Discretionair
Art. 24.2, c) en art. 24.3, b) Verordening Overbrenging	Feitelijk handelen lidstaten	Bestuurlijk	Gebonden

Afvalstoffen (EVOA)			
Art. 24.2, d) Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)	Feitelijk handelen lidstaten	Bestuurlijk	Gebonden
Art. 24.2, e) Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)	Feitelijk handelen lidstaten	Bestuurlijk	Gebonden
Art. 18.1, laatste zin Detergentiaverordening	Feitelijk handelen lidstaten	Onbepaald	Discretionair
[Art. 7.2 Richtlijn Scheepsverontreiniging]	Feitelijk handelen lidstaten	Onbepaald	Discretionair
Art. 12.2, eerste zinsdeel Grondwaterrichtlijn	Regularisatiebevel dan wel feitelijk handelen lidstaten	Bestuurlijk	Discretionair
Art. 5.4, Richtlijn Verontreiniging Aquatisch Milieu	Regularisatiebevel dan wel feitelijk handelen lidstaten	Bestuurlijk	Discretionair

18. De sanctieverplichtingen houdende regularisatiebevelen in milieurielictlijnen en -verordeningen behelzen de verplichting voor de overtreder om opnieuw te voldoen aan de eisen van de richtlijn of verordening, zijn product uit de handel te nemen, een hoeveelheid emissierechten in te leveren gelijk aan de emissienormoverschrijding, illegaal overgebrachte afvalstoffen terug te nemen of verwarrende consumenteninformatie te verwijderen. Het betreft:

- de verplichting voor de lidstaat die de typegoedkeuring heeft verleend om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de in productie zijnde motoren die worden gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines, opnieuw in overeenstemming worden gebracht met het goedgekeurde type of de goedgekeurde familie, wanneer die lidstaat constateert dat motoren die van een certificaat van overeenstemming of een goedkeuringsmerk zijn voorzien niet in overeenstemming zijn met het door hem goedgekeurde type of de door hem goedgekeurde familie;<sup>82</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat, wanneer wordt vastgesteld dat niet aan de eisen van VOS-Richtlijn 1999/13/EG is voldaan, de exploitant de bevoegde autoriteit op de hoogte stelt en maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat op een zo kort mogelijke termijn weer aan de eisen wordt voldaan;<sup>83</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat het aanbrengen, op de in artikelen 3, 4, 5 en 6 bedoelde etiketten, gidsen, affiches of reclamemateriaal, van andere merktekens,

<sup>82</sup> Art. 12.2, eerste zin Richtlijn Uitstoot Mobile Machines (Richtlijn 97/68/EG, *Pb.* 1998, L 59). De laatste zin van art. 12.2 Richtlijn 97/68/EG bepaalt dat de maatregelen zo nodig kunnen gaan tot de intrekking (lees opheffing) van de typegoedkeuring. Dit betreft een rechtsontnemende sanctieverplichting die wordt behandeld in 3.3.

<sup>83</sup> Art. 10, a) VOS-Richtlijn 1999/13/EG (Richtlijn 1999/13/EG, *Pb.* 1999, L 85).

symbolen of opschriften betreffende het brandstofverbruik of de CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe personenauto's, welke niet met de voorschriften van de Richtlijn Uitstoot Personenauto's in overeenstemming zijn, verboden is, wanneer dit bij potentiële gebruikers van nieuwe personenauto's verwarring kan wekken;<sup>84</sup>

- de verplichting voor de exploitant om in het kalenderjaar volgend op dat van de emissienormoverschrijding een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissienormoverschrijding;<sup>85</sup>
- de verplichting voor de bevoegde autoriteit van verzending dan wel van bestemming om ervoor te zorgen dat de kennisgever respectievelijk de ontvanger, al naargelang wie verantwoordelijk is, de betrokken afvalstoffen (op eigen kosten) terugneemt, wanneer een bevoegde autoriteit ontdekt dat de overbrenging van deze afvalstoffen illegaal is;<sup>86</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat batterijen en accu's die niet voldoen aan de (nieuwe) Richtlijn Batterijen En Accu's niet op de markt worden gebracht, of van de markt worden genomen;<sup>87</sup>
- de verplichting voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst om erop toe te zien dat het radioactieve afval of de verbruikte splijtstof in kwestie door de houder ervan wordt teruggenomen, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden voor overbrenging overeenkomstig Richtlijn Overbrenging Radioactieve Afvalstoffen, tenzij een andere veilige regeling kan worden getroffen;<sup>88</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen om de introductie of het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen als product of in producten waarvoor geen toelating is verleend, te beëindigen;<sup>89</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de fabrikant van het materieel voor gebruik buitenshuis of zijn in de Europese Gemeenschap gevestigde gemachtigde het materieel in overeenstemming brengt met de bepalingen van de Richtlijn Geluidsemisatie Buitenmaterieel, wanneer zij vaststellen dat het in de handel gebrachte of in gebruik genomen materieel niet voldoet aan de voorschriften van de richtlijn;<sup>90</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om het in de handel brengen of de ingebruikneming van materieel voor gebruik buitenshuis te beperken of te verbieden, of om te verzekeren dat het uit de handel genomen wordt, wanneer de geluidsgrenswaarden worden overschreden of wanneer de non-conformiteit met andere

---

<sup>84</sup> Art. 7 Richtlijn Uitstoot Personenauto's (Richtlijn 1999/94/EG, *Pb.* 2000, L 12). Hoewel dit niet met zoveel woorden gezegd wordt, behelst deze verbodsbepaling een verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat dergelijke consumenteninformatie wordt verwijderd, wanneer dit bij potentiële gebruikers van nieuwe personenauto's verwarring kan wekken. De uiteindelijke sanctie zal dus een situationeel karakter hebben en hoogstwaarschijnlijk een regularisatiebevel uitmaken (bevel om verwarrende consumenteninformatie te verwijderen).

<sup>85</sup> Art. 16.3, laatste zin Richtlijn Emissiehandel (Richtlijn 2003/87/EG, *Pb.* 2003, L 275).

<sup>86</sup> Art. 24.2, a) en b) en art. 24.3, a) EVOA (Verordening (EG) nr. 1013/2006, *Pb.* 2006, L 190).

<sup>87</sup> Art. 6.2 (nieuwe) Richtlijn Batterijen En Accu's (Richtlijn 2006/66/EG, *Pb.* 2006, L 266).

<sup>88</sup> Art. 12.2 Richtlijn Overbrenging Radioactieve Afvalstoffen (Richtlijn 2006/117/Euratom, *Pb.* 2006, L 337).

<sup>89</sup> Art. 4.5 Richtlijn Introductie GGO's (Richtlijn 2001/18/EG, *Pb.* 2001, L 106).

<sup>90</sup> Art. 9.1 Richtlijn Geluidsemisatie Buitenmaterieel (Richtlijn 2000/14/EG, *Pb.* 2000, L 162).

bepalingen van de Richtlijn Geluidsemissie Buitenmaterieel blijft voortbestaan ondanks de overeenkomstig lid 1 genomen maatregelen;<sup>91</sup>

- de verplichting voor de lidstaten om alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat, indien dit tot misleiding of verwarring kan leiden, het aanbrengen van andere etiketten, merktekens, symbolen of opschriften met betrekking tot het energieverbruik, die niet voldoen aan de eisen van de Richtlijn Energieverbruik Huishoudelijke Apparaten en van de betreffende uitvoeringsrichtlijnen, verboden wordt.<sup>92</sup>

19. Voorbeelden van situationele sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen die de lidstaten zélf opdragen om de inbreuksituatie te verhelpen, zijn zeldzaam. Het betreft:

- de ambtshalve terugname van illegaal overgebrachte afvalstoffen door de bevoegde autoriteit van verzending dan wel van bestemming, al naargelang de kennisgever dan wel de ontvanger verantwoordelijk is voor de illegale overbrenging, wanneer de terugname van de betrokken afvalstoffen door de kennisgever dan wel de ontvanger niet mogelijk is;<sup>93</sup>
- de verwijdering of nuttige toepassing van illegaal overgebrachte afvalstoffen in het land van bestemming of verzending door de bevoegde autoriteit van verzending, indien de ambtshalve terugname niet mogelijk is;<sup>94</sup>
- de verwijdering of nuttige toepassing van illegaal overgebrachte afvalstoffen in een ander land door de bevoegde autoriteit van verzending, indien de verwijdering of nuttige toepassing in het land van bestemming of verzending niet mogelijk is en indien alle betrokken bevoegde autoriteiten daarmee instemmen;<sup>95</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om onder andere maatregelen vast te stellen op grond waarvan zij partijen detergentia kunnen vasthouden die niet aan de Detergentiaverordening voldoen.<sup>96</sup>

Op grond van artikel 7.2 Richtlijn Scheepsverontreiniging<sup>97</sup> hebben de lidstaten de verplichting om, op voorwaarde dat het bewijsmateriaal dit rechtvaardigt, de zaak aan hun bevoegde autoriteiten voor te leggen met het oog op het instellen van rechtsvervolgning uit hoofde van deel

---

<sup>91</sup> Art. 9.2 Richtlijn Geluidsemissie Buitenmaterieel (Richtlijn 2000/14/EG, *Pb.* 2000, L 162).

<sup>92</sup> Art. 7, b) Richtlijn Energieverbruik Huishoudelijke Apparaten (Richtlijn 92/75/EEG, *Pb.* 1992, L 297). Dit verbod is niet van toepassing op communautaire of nationale voorschriften inzake milieukeuren. Hoewel dit niet met zoveel woorden gezegd wordt, behelst deze verbodsbepaling een verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat dergelijke consumenteninformatie wordt verwijderd, wanneer dit bij potentiële gebruikers van nieuwe huishoudelijke apparaten verwarring kan wekken. De uiteindelijke sanctie zal dus een situationeel karakter hebben en hoogstwaarschijnlijk een regularisatiebevel uitmaken (bevel om verwarrende consumenteninformatie te verwijderen).

<sup>93</sup> Art. 24.2, c) en art. 24.3, b) EVOA (Verordening (EG) nr. 1013/2006, *Pb.* 2006, L 190).

<sup>94</sup> Art. 24.2, d) EVOA (Verordening (EG) nr. 1013/2006, *Pb.* 2006, L 190).

<sup>95</sup> Art. 24.2, e) EVOA (Verordening (EG) nr. 1013/2006, *Pb.* 2006, L 190).

<sup>96</sup> Art. 18.1, laatste zin Detergentiaverordening (Verordening (EG) nr. 648/2004, *Pb.* 2004, L 104).

<sup>97</sup> Richtlijn 2005/35/EG, *Pb.* 2005, L 255.

XII, afdeling 7 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 1982<sup>98</sup>, met inbegrip van het vasthouden van het schip, wanneer er duidelijke objectieve bewijzen zijn dat dit schip in bepaalde mariene gebieden een inbreuk heeft begaan in de zin van de Richtlijn Scheepsverontreiniging, resulterend in een lozing die ernstige schade veroorzaakt of dreigt te veroorzaken aan de kustlijn of daaraan gelieerde belangen van de betrokken lidstaat, dan wel aan enige rijkdommen van bepaalde mariene gebieden. Dit is een twijfelgeval. Het is niet duidelijk of het vasthouden van het in overtreding zijnde schip een sanctie uitmaakt dan wel louter een bewarende maatregel in afwachting van de rechtsvervolging.

20. Overeenkomstig artikel 12.2, eerste zinsdeel Grondwaterrichtlijn<sup>99</sup> treft de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat alle ter zake dienende maatregelen om ervoor te zorgen dat aan de vergunningsvoorwaarden om bepaalde gevaarlijke stoffen in het grondwater te lozen, wordt voldaan, indien deze voorwaarden niet worden nageleefd.<sup>100</sup> Een gelijkaardige bepaling is artikel 5.4, eerste zinsdeel Richtlijn Verontreiniging Aquatisch Milieu<sup>101</sup>, volgens welke bepaling de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om ervoor te zorgen dat aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan, indien de emissienormen niet in acht worden genomen.<sup>102</sup> Aangezien de vergunningsvoorwaarden gericht zijn aan de lozer, zullen de lidstaten in het merendeel van de gevallen gevolg geven aan deze sanctieverplichtingen door een regularisatiebevel te richten aan de lozer: de lozer dient dan zelf zijn lozingen in overeenstemming te brengen met zijn vergunningsvoorwaarden. Maar de bewoordingen van deze bepalingen sluiten niet uit dat de lidstaten zelf overgaan tot feitelijk handelen. Ook door zelf feitelijk in te grijpen kan een lidstaat ervoor zorgen dat de lozingen opnieuw conform de vergunningsvoorwaarden gebeuren. Denk maar aan de verzegeling van een bepaalde productie-eenheid of machine die verantwoordelijk is voor de overschrijdingen van de emissiegrenswaarden opgelegd in de vergunning. Het valt dus niet uit te sluiten dat de lidstaten aan deze sanctieverplichtingen gevolg geven met sancties die een feitelijk handelen van de lidstaten zelf impliceren.

### *3.3 Rechtsontnemende sanctieverplichtingen*

---

<sup>98</sup> Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, opgemaakt te Montego Bay op 10 december 1982.

<sup>99</sup> Richtlijn 80/68/EEG, *Pb.* 1980, L 20.

<sup>100</sup> Overeenkomstig art. 12.2, laatste zinsdeel trekt de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat indien nodig de vergunning in (lees opheffing). Dit is een rechtsontnemende sanctieverplichting die in 3.3 aan bod komt.

<sup>101</sup> Richtlijn 2006/11/EG, *Pb.* 2006, L 64.

<sup>102</sup> Overeenkomstig art. 5.4, laatste zinsdeel neemt de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat, zo nodig, de lozing wordt verboden. Dit is een sanctieverplichting die zowel situationeel als rechtsontnemend opgevat kan worden. Deze wordt bijgevolg behandeld in 3.4.



21. Rechtsontnemende sanctieverplichtingen in milieuriichtlijnen en -verordeningen betreffen verplichtingen voor de lidstaten om een eerder verleende vergunning of toelating, erkenning of productgoedkeuring te schorsen of op te heffen wanneer niet langer is voldaan aan de voorwaarden waaronder de machtiging was toegekend of wanneer andere bepalingen van de betreffende milieuriichtlijn of -verordening niet worden nageleefd. De rechtsontnemende sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht zijn derhalve steeds gelieerd aan de verscheidene machtigingsplichten die voorkomen in de betreffende milieuriichtlijnen en -verordeningen.<sup>103</sup> In 3.3 worden alleen deze sanctieverplichtingen in milieuriichtlijnen en -verordeningen behandeld die de lidstaten geen andere keuze laten dan rechtsontnemende sancties te hanteren. De sanctieverplichtingen die de lidstaten de keuze laten tussen situationele en rechtsontnemende sancties komen in 3.4 aan bod.

Tabel 2 geeft de rechtsontnemende sanctieverplichtingen in de onderzochte milieuriichtlijnen en -verordeningen overzichtelijk weer. Dit overzicht is vermoedelijk in grote mate volledig, al kan niet worden gegarandeerd dat het volstrekt volledig is. De tabel geeft tevens aan of de sanctieverplichting een (impliciet) bestuurlijk, strafrechtelijk of onbepaald karakter heeft en of zij een veeleer gebonden dan wel een veeleer discretionair karakter heeft op het vlak van de sanctieoplegging. De beoordeling van deze elementen is ingegeven door eigen inzichten en opvattingen en kan bijgevolg voor discussie vatbaar zijn.

*Tabel 2*

<i>Sanctieverplichting</i>	<i>Bestuurlijk, strafrechtelijk of onbepaald</i>	<i>Veeleer gebonden of veeleer discretionair</i>
Art. 6.3 EMAS-verordening	Bestuurlijk	Gebonden
Art. 6.4, eerste alinea EMAS-verordening	Bestuurlijk	Gebonden
Art. 6.4, tweede alinea EMAS-verordening	Bestuurlijk	Gebonden
Punt 5.3.1, tweede en derde alinea Bijlage V EMAS-verordening	Bestuurlijk	Discretionair

<sup>103</sup> C.M. BILLIET brengt de reguleringsconstructies die gekenmerkt zijn door, enerzijds, een algemeen verbod om bepaalde activiteiten uit te oefenen en, anderzijds, de mogelijkheid tot het toestaan, op aanvraag en per bestuursbeslissing met individuele draagwijdte, van uitzonderingen op dit verbod, samen onder de gemeenschappelijke noemer van de machtigingsstelsels of -plichten. Zij onderscheidt vijf machtigingsplichten: de vergunningsplicht, de projectgoedkeuringsplicht, de erkenningsplicht, de productgoedkeuringsplicht en de ecolabelplicht. Zie C.M. BILLIET, "Milieurecht en handhavingstekort: handhavingssnood in het licht van de te handhaven normen", *T.M.R.* 2007, 297.

Art. 12.2, laatste zinsdeel Grondwaterrichtlijn	Bestuurlijk	Discretionair
Art. 8.6 Richtlijn Uitstoot Mobiele Machines	Bestuurlijk	Discretionair
Art. 12.2, laatste zin Richtlijn Uitstoot Mobiele Machines	Bestuurlijk	Discretionair
Art. 15, tweede alinea Richtlijn Emissiehandel	Onbepaald	Gebonden
Art. 9.8 Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)	Bestuurlijk	Gebonden
Art. 4.6, a) en b) Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn	Bestuurlijk	Gebonden
Art. 7.1, a), b) en c) Biocidenrichtlijn	Bestuurlijk	Gebonden
[Art. 4.4 Milieukeurverordening]	Bestuurlijk	Discretionair

## 22. De rechtsontnemende sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht betreffen:

- de opschorting dan wel beëindiging, afhankelijk van de aard en omvang van het verzuim, van de EMAS-registratie van een organisatie, indien deze verzuimt, binnen drie maanden na hiertoe te zijn verzocht, aan een bevoegde instantie te doen toekomen, hetzij de jaarlijks bijgewerkte en gevalideerde versies van de milieuverklaring, hetzij een ingevuld formulier van de organisatie, hetzij de eventueel verschuldigde registratievergoeding;<sup>104</sup>
- de opschorting dan wel beëindiging, afhankelijk van de aard en de ernst van het verzuim, van de EMAS-registratie van een organisatie, indien een bevoegde instantie op enig moment, op basis van de ontvangen stukken, tot de conclusie komt dat de organisatie niet langer aan één of meerdere voorwaarden van de EMAS-verordening voldoet;<sup>105</sup>
- de opschorting van de EMAS-registratie van een organisatie, indien een bevoegde instantie er door de bevoegde controle-instantie van in kennis wordt gesteld dat de relevante wettelijke milieuvoorschriften door de organisatie worden overtreden;<sup>106</sup>
- de mogelijkheid voor de erkenningsinstantie om de erkenning van de milieuverificateur onder de EMAS-Verordening op te schorten of op te heffen dan wel de reikwijdte ervan te beperken, wanneer de milieuverificateur niet langer aan de erkenningsvoorwaarden voldoet of wanneer de door hem uitgevoerde verificaties niet voldoende kwaliteitsvol zijn, op voorwaarde dat de erkende milieuverificateur eerst de gelegenheid heeft gehad om gehoord te worden;<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Art. 6.3 EMAS-Verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001, *Pb.* 2001, L 114).

<sup>105</sup> Art. 6.4, eerste alinea EMAS-Verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001, *Pb.* 2001, L 114).

<sup>106</sup> Art. 6.4, tweede alinea EMAS-Verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001, *Pb.* 2001, L 114).

<sup>107</sup> Punt 5.3.1, tweede en derde alinea Bijlage V EMAS-Verordening (Verordening (EG) nr. 761/2001, *Pb.* 2001, L 114). De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de erkenning.

- de opheffing, indien nodig, door de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat van de vergunning om bepaalde gevaarlijke stoffen te lozen in het grondwater, indien de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd;<sup>108</sup>
- de mogelijkheid voor de keuringsinstantie om de goedkeuring die voor het betrokken motortype of de betrokken motorfamilie overeenkomstig de Richtlijn Uitstoot Mobiele Machines is verleend, op te heffen, indien de fabrikant, na een verzoek daartoe van de keuringsinstantie, niet in staat is de in artikel 6 bedoelde voorschriften te verifiëren, met name in samenhang met artikel 5, lid 5 (typegoedkeuringsnummer, inlichtingenformulier, identificatienummer);<sup>109</sup>
- de opheffing, zo nodig, door de keuringsinstantie van de betreffende lidstaat, van de typegoedkeuring van een motor(familie) die wordt gemonteerd in niet voor de weg bestemde mobiele machines, wanneer deze lidstaat constateert dat motoren die van een certificaat van overeenstemming of een goedkeuringsmerk zijn voorzien, niet in overeenstemming zijn met het door hem goedgekeurde type of de door hem goedgekeurde familie;<sup>110</sup>
- de verplichting voor de lidstaten om er zorg voor te dragen dat een exploitant wiens verslag over de broeikasgasemissies tijdens het voorgaande jaar op uiterlijk 31 maart van het lopende jaar niet is geverifieerd als bevredigend overeenkomstig de in bijlage V van de Richtlijn Emissiehandel genoemde criteria, geen broeikasgasemissierechten meer mag overdragen, totdat een verslag van die exploitant als bevredigend is geverifieerd;<sup>111</sup>
- de opheffing van de toestemming voor de overbrenging van afvalstoffen binnen de Europese Gemeenschap, wanneer de bevoegde autoriteit van verzending, bestemming of doorvoer er kennis van krijgt a) dat de samenstelling van de afvalstoffen niet overeenstemt met hetgeen in de kennisgeving is vermeld, of b) dat de aan de overbrenging verbonden voorwaarden niet worden nageleefd, of c) dat de afvalstoffen niet conform de vergunning van de verwerkingsinrichting nuttig worden toegepast of verwijderd, of d) dat de afvalstoffen zullen worden of zijn overgebracht, nuttig toegepast of verwijderd op een wijze die niet in overeenstemming is met de in het kennisgevings- en vervoersdocument vermelde of daarbij gevoegde informatie;<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> Art. 12.2, laatste zinsdeel Grondwaterrichtlijn (Richtlijn 80/68/EEG, *Pb.* 1980, L 20). De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de vergunning.

<sup>109</sup> Art. 8.6 Richtlijn Uitstoot Mobiele Machines (Richtlijn 97/68/EG, *Pb.* 1998, L 59). De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de productgoedkeuring.

<sup>110</sup> Art. 12.2, laatste zin Richtlijn Uitstoot Mobiele Machines (Richtlijn 97/68/EG, *Pb.* 1998, L 59). De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de productgoedkeuring.

<sup>111</sup> Art. 15, tweede alinea Richtlijn Emissiehandel (Richtlijn 2003/87/EG, *Pb.* 2003, L 275). Deze sanctieverplichting behelst voor de lidstaten een resultaatsverplichting met een rechtsontnemend karakter, nl. de verplichting om het recht op te schorten van de exploitant om broeikasgasemissierechten over te dragen, wanneer zijn emissieverslag als "*niet bevredigend*" wordt aangemerkt na verificatie daarvan. Een emissieverslag wordt als "*niet bevredigend*" beschouwd wanneer de totale emissies wezenlijk verkeerd zijn weergegeven. Zie J. DE MULDER, "Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG. Een toelichting", *T.M.R.* 2004, 166 en J. DE MULDER (ed.), *Kyoto: recent beleid en praktijk*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 111.

<sup>112</sup> Art. 9.8 EVOA (Verordening (EG) nr. 1013/2006, *Pb.* 2006, L 190). De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de vergunning.

- de opheffing van de toelating voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel, indien blijkt dat a) niet of niet meer wordt voldaan aan de eisen ter verkrijging van de toelating, of b) onjuiste of misleidende informatie is verstrekt met betrekking tot de gegevens op basis waarvan de toelating werd verstrekt;<sup>113</sup>
- de opheffing van de toelating voor het op de markt brengen en het gebruik van biociden, indien a) de werkzame stof niet meer is opgenomen in bijlage I of IA van de Biocidenrichtlijn, als voorgeschreven in artikel 5.1, a); b) niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5.1 voor verkrijging van de toelating; of c) wordt ontdekt dat onjuiste of misleidende gegevens zijn verstrekt over het feitenmateriaal op basis waarvan de toelating werd verleend.<sup>114</sup>

23. Overeenkomstig artikel 4.4, tweede alinea van de Milieukeurverordening<sup>115</sup> moet de herziening van de milieukeurcriteria en van de eisen inzake beoordeling en toezicht uitmonden in een voorstel tot verlenging, opheffing<sup>116</sup> of herziening van de milieukeur. Artikel 9.1, eerste alinea bepaalt vervolgens dat de bevoegde instantie en de aanvrager een milieukeurovereenkomst sluiten over de voorwaarden voor het gebruik en voor de opheffing van de milieukeur, en dat de toekenning opnieuw wordt gezien en dat de milieukeurovereenkomst wordt aangepast of eventueel beëindigd na elke wijziging van de milieukeurcriteria voor een bepaald product. Het is dan ook onzeker of artikel 4.4, tweede alinea van de Milieukeurverordening een daadwerkelijke rechtsontnemende sanctieverplichting uitmaakt. De opheffing lijkt immers niet eenzijdig te worden opgelegd door het bestuur, maar de voorwaarden ervan worden eerst overeengekomen in de milieukeurovereenkomst en de opheffing zelf wordt desgevallend “voorgesteld” door het bestuur.

### *3.4 Sanctieverplichtingen die zowel situationeel als rechtsontnemend opgevat kunnen worden*

24. Aan een aantal sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen kunnen de lidstaten gevolg geven zowel met situationele sancties (bevel tot schorsing of stopzetting van de activiteit) als met rechtsontnemende sancties (schorsing of opheffing van de vergunning). Het betreft steeds sanctieverplichtingen die gelieerd zijn aan een vergunningsplicht. Of in dergelijke gevallen de sanctieverplichting zowel met een sanctie houdende een bevel tot schorsing of stopzetting van de activiteit als met een sanctie houdende een schorsing of opheffing van de vergunning geïmplementeerd kan worden, in plaats van louter en alleen met de ene (3.2) dan wel met de

---

<sup>113</sup> Art. 4.6, a) en b) Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (Richtlijn 91/414/EEG, *Pb.* 1991, L 230). De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de productgoedkeuring.

<sup>114</sup> Art. 7.1, a), b) en c) Biocidenrichtlijn (Richtlijn 98/8/EG, *Pb.* 1998, L 123). De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de productgoedkeuring.

<sup>115</sup> Verordening (EG) nr. 1980/2000, *Pb.* 2000, L 237.

<sup>116</sup> De tekst van de richtlijn spreekt over de intrekking van de milieukeur.

andere sanctie (3.3), hangt af van de formulering van de sanctieverplichting door de gemeenschapswetgever. Wanneer de sanctieverplichting heel precies stelt dat de inbreuk beantwoord dient te worden met een schorsing of opheffing van de vergunning, kan zij alleen resulteren in rechtsonnemende sancties. Wanneer zij daarentegen stelt dat de activiteit dient te worden verboden, geschorst of stopgezet, kunnen de lidstaten twee kanten uit. Ofwel geven zij hieraan gevolg door de verleende vergunning te schorsen dan wel op te heffen (rechtsonnemend), ofwel laten zij de vergunning op zich onverlet, maar bevelen zij de exploitant om de betreffende activiteit te schorsen of stop te zetten (regularisatiebevel en dus situationeel).

Tabel 3 geeft op identieke wijze als voor de rechtsonnemende sanctieverplichtingen de sanctieverplichtingen in de onderzochte milieurichtlijnen weer waaraan de lidstaten zowel met situationele als met rechtsonnemende sancties gevolg kunnen geven. Dit overzicht is vermoedelijk in grote mate volledig, al kan niet worden gegarandeerd dat het volstrekt volledig is.

*Tabel 3*

<i>Sanctieverplichting</i>	<i>Bestuurlijk, strafrechtelijk of onbepaald</i>	<i>Veeleer gebonden of veeleer discretionair</i>
Art. 17.1, eerste alinea Seveso-II-richtlijn	Onbepaald	Gebonden
Art. 17.2, tweede alinea Seveso-II-richtlijn	Onbepaald	Discretionair
Art. 8.1, a) en b) Richtlijn Afvalstoffen Titaandioxyde-industrie	Bestuurlijk	Discretionair
Art. 5.4, laatste zinsdeel Richtlijn Verontreiniging Aquatisch Milieu	Bestuurlijk	Discretionair
Art. 10, b) VOS-Richtlijn1999/13/EG	Onbepaald	Discretionair

25. In dit verband dient op de eerste plaats te worden gewezen op artikel 17.1, eerste en tweede alinea Seveso-II-richtlijn<sup>117</sup>. Overeenkomstig de eerste alinea verbieden de lidstaten de exploitatie of de inbedrijfstelling van een inrichting, installatie of opslagplaats die ressorteert onder de Seveso-II-richtlijn, of van een gedeelte daarvan, indien de door de exploitant getroffen maatregelen ter voorkoming van zware ongevallen of ter beperking van de gevolgen daarvan duidelijk onvoldoende zijn. De tweede alinea houdt de mogelijkheid in voor de lidstaten om de exploitatie of de inbedrijfstelling van een inrichting, installatie of opslagplaats die ressorteert

<sup>117</sup> Richtlijn 96/82/EG, *Pb.* 1997, L 10.

onder de Seveso-II-richtlijn, of van een gedeelte daarvan, te verbieden, indien de exploitant de krachtens de Seveso-II-richtlijn verlangde kennisgeving, rapporten of andere gegevens niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft ingediend. Beide bepalingen behelzen een exploitatieverbod voor exploitanten die onvoldoende gevolg geven aan hun verplichtingen onder de Seveso-II-richtlijn. De lidstaten kunnen aan deze exploitatieverboden gevolg geven in hun intern recht aan de hand van situationele sancties, zoals een bevel tot schorsing of stopzetting van de bedrijfsactiviteit of zelfs sancties die een feitelijk handelen van de lidstaten zelf impliceren. Maar ook rechtsontnemende sancties, zoals de schorsing of opheffing van de vergunning, behoren tot de mogelijkheden. Immers, hoewel de Seveso-II-richtlijn zelf geen vergunningsplichten in het leven roept, zullen vele bedrijven die onder deze richtlijn ressorteren vergunningsplichtig zijn in de lidstaten. In deze gevallen staat niets eraan in de weg dat aan de exploitatieverboden van artikel 17.1 Seveso-II-richtlijn uitvoering wordt gegeven door een schorsing of opheffing van de vergunning.

Overeenkomstig artikel 8.1 Richtlijn Afvalstoffen Titaandioxide-industrie<sup>118</sup> nemen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten alle maatregelen om de hiernavolgende situaties te verhelpen<sup>119</sup> en eisen zij zo nodig het opschorten van de lozing, dumping, opslag, storting of injectie van de betreffende afvalstoffen, indien

- (a) de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd; of
- (b) de daarin aangegeven maximumwaarden zijn overschreden.

Aangezien de lidstaten niet uitdrukkelijk wordt opgelegd om dergelijke inbreuken te beteugelen aan de hand van een schorsing van de vergunning, kunnen de lidstaten er tevens voor opteren om een bevel tot schorsing van de activiteit te richten tot de betrokkene. Hetzelfde gaat op voor de sanctieverplichting in artikel 5.4, laatste zinsdeel Richtlijn Verontreiniging Aquatisch Milieu<sup>120</sup>.

Tot slot is er nog de noodsanctie van artikel 10, b) VOS-Richtlijn 1999/13/EG<sup>121</sup>. Op grond van deze bepaling dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat, wanneer wordt vastgesteld dat niet aan de eisen van deze richtlijn is voldaan, verdere uitoefening van de activiteit opgeschort wordt, indien de niet-naleving een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert en zolang niet gewaarborgd kan worden dat weer aan de eisen wordt voldaan overeenkomstig punt a). Noodsancties combineren het rechtshandhavende met veiligheidsbepalingen.<sup>122</sup> De artikelen 3 en 4 van deze richtlijn onderwerpen nieuwe en

---

<sup>118</sup> Richtlijn 78/176/EEG, *Pb.* 1978, L 54.

<sup>119</sup> Deze sanctieverplichting is zodanig ruim dat zij niet afzonderlijk wordt behandeld.

<sup>120</sup> Richtlijn 2006/11/EG, *Pb.* 2006, L 64.

<sup>121</sup> Richtlijn 1999/13/EG, *Pb.* 1999, L 85.

<sup>122</sup> C.M. BILLIET (2004), *o.c.*, 259.

bestaande installaties die bepaalde industriële activiteiten uitoefenen en daarbij oplosmiddelen gebruiken die bijdragen tot de emissie van vluchtige organische stoffen, aan een vergunningsplicht. De sanctieverplichting van artikel 10, b) kan dan ook opnieuw gestalte krijgen in een sanctie tot schorsing van de vergunning, dan wel in een bevel tot schorsing van de activiteit. Dit echter op voorwaarde dat de inbreuk op de richtlijn bestaat in de niet-naleving van de vergunningsvoorwaarden. Wanneer de installatie niet eens over een vergunning beschikt, kan de opschorting van de activiteit alleen opgelegd worden in een regularisatiebevel.

### *3.5 De vermogenssanctieverplichting van de Richtlijn Emissiehandel*

26. De vermogenssanctieverplichting van artikel 16.3, eerste en tweede zin van de Richtlijn Emissiehandel verplicht de lidstaten om geldboeten op te leggen aan exploitanten die onvoldoende emissierechten hebben ingeleverd ter dekking van hun emissies in het voorgaande jaar.

Artikel 16.3, eerste en tweede zin Richtlijn Emissiehandel luidt als volgt:

*“De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd”.*

---

Een noodsanctie veronderstelt wel steeds een inbreuk. Om deze reden dienen noodsancties zoals in artikel 10, b) VOS-Richtlijn 1999/13/EG onderscheiden te worden van vrijwaringsclausules in milieurichtlijnen en -verordeningen die de lidstaten toelaten om stoffen of producten die aan de voorschriften van een bepaalde richtlijn voldoen toch uit de handel te houden, wanneer zij gegronde redenen hebben om aan te nemen dat de betreffende stof of het betreffende product toch gevaar oplevert voor mens of milieu (zie bvb. art. 8.3 Drinkwaterrichtlijn (Richtlijn 98/83/EG, *Pb.* 1998, L 330); art. 31 Richtlijn 67/548/EEG (*Pb.* 1967, L 196), zoals gewijzigd door Richtlijn 92/32/EEG (*Pb.* 1992, L 154); art. 11 Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (Richtlijn 91/414/EEG, *Pb.* 1991, L 230); art. 32 Biocidenrichtlijn (Richtlijn 98/8/EG, *Pb.* 1998, L 123); art. 19 Richtlijn 1999/45/EG (*Pb.* 1999, L 200); art. 23 Richtlijn Introductie GGO's (Richtlijn 2001/18/EG, *Pb.* 2001, L 106); art. 15 Detergentiaverordening (Verordening (EG) nr. 648/2004, *Pb.* 2004, L 104); art. 129 REACH-Verordening (Verordening (EG) nr. 1907/2006, *Pb.* 2006, L 396/1)).

Art. 7.3 Richtlijn Beoordeling & Beheer Luchtkwaliteit (Richtlijn 96/62/EG, *Pb.* 1996, L 296) behelst evenmin een noodsanctie. Deze bepaling laat toe om maatregelen te treffen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden, dus vóór een daadwerkelijke inbreuk. Ook is het zo dat de opname van sancties in actieplannen op gespannen voet zou staan met het *lex certa*-beginsel. Art. 7.2 Ozonrichtlijn (Richtlijn 2002/3/EG, *Pb.* 2002, L 67) is gelijkaardig.

Overeenkomstig artikel 16.4 Richtlijn Emissiehandel dienden de lidstaten in de periode van 1 januari 2005 tot 1 januari 2008 een lagere boete van 40 euro op te leggen.<sup>123</sup>

27. De precisie van deze sanctieverplichting die zelfs de hoogte van de geldboete oplegt aan de lidstaten, maakt haar des te ongebruikelijker, niet alleen binnen het Europees milieurecht, maar zelfs wanneer het volledige gemeenschapsrecht in beschouwing wordt genomen. Gewoonlijk wordt, in overeenstemming met de principiële handhavingsautonomie van de lidstaten, de hoogte van de boete aan deze laatsten overgelaten, op voorwaarde dat de geïmplementeerde boete doeltreffend, evenredig en afschrikkend is. Het is dus veeleer zeldzaam dat de gemeenschapswetgever zich zodanig vergaand inlaat met de sanctionering van gemeenschapsinbreuken. De Richtlijn Emissiehandel laat de lidstaten geen enkele mogelijkheid om de geldboete niet op te leggen of het boetebedrag te verminderen, rekening houdende met de concrete omstandigheden van de emissienormoverschrijding.<sup>124</sup> Er is geen ruimte voor beleidsmarge, de boeteoplegging gebeurt van rechtswege en mathematisch. Met een vast boetetarief van 100 euro (vanaf 1 januari 2008) voor elke ton CO<sub>2</sub> waarvoor geen emissierechten werden ingeleverd, kan het uiteindelijke boetebedrag voor een exploitant bovendien fiks oplopen bij zeer grote overschrijdingen van de emissienorm. Men kan zich de vraag stellen of de gemeenschapswetgever zijn bevoegdheid om sanctieverplichtingen op te leggen aan de lidstaten hier niet te buiten is gegaan. Is het volledig fixeren en verplicht stellen van de boete op gemeenschapsniveau wel in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel neergelegd in artikel 5, tweede alinea EG? Met andere woorden, is dit noodzakelijk om de gemeenschapsdoelstellingen in deze te verwezenlijken, nl. aan de hand van de invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten op gemeenschapsniveau gezamenlijk aan de verplichtingen voortvloeiende uit het Protocol van Kyoto<sup>125</sup> voldoen?<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> In het voorstel van de Commissie tot wijziging van de Richtlijn Emissiehandel wordt het huidige vierde lid van art. 16 vervangen door een nieuw vierde lid waarin de boete wegens overmatige emissie voor emissierechten die met ingang van 1 januari 2013 worden verleend, gekoppeld wordt aan het Europese indexcijfer van de consumptieprijzen. Dit moet garanderen dat de boete wegens overmatige emissie voldoende hoog en bijgevolg voldoende afschrikkend blijft. Zie Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden, *COM(2008) 16 definitief 2008/0013(COD)*, Brussel, 23 januari 2008.

<sup>124</sup> Een hogere geldboete zou wel tot de mogelijkheden behoren, vermits de lidstaten op grond van art. 176 EG bevoegd zijn om strengere milieumaatregelen vast te stellen dan voorzien in een richtlijn vastgesteld op grond van art. 175 EG. Zie C. BACKES en R. TEUBEN, "Verhandelbare emissierechten. Inpassing van emissiehandel in de Nederlandse Wet milieubeheer", in F.C.M.A. MICHIELS en L. LAVRYSEN (eds.), *o.c.*, 115-116.

<sup>125</sup> Protocol van Kyoto van 11 december 1997 bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, in België goedgekeurd door de Wet van 26 september 2001, *B.S.* 26 september 2002.

<sup>126</sup> Aangezien de boetesanctie van de Richtlijn Emissiehandel een punitief karakter heeft, rijzen in de rechtsleer ook vragen bij de verenigbaarheid daarvan met het recht op een eerlijk proces, zoals gewaarborgd door art. 6 E.V.R.M. (zie C. BACKES en R. TEUBEN, *o.c.*, 115 en R. TEUBEN, *Verhandelbare emissierechten. Juridische aspecten van emissiehandel voor CO<sub>2</sub> in Nederland en de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2005, 470). De



In het geval van de Richtlijn Emissiehandel was een geharmoniseerd boetetarief een voorwaarde voor de goede werking van het systeem.<sup>127</sup> Een gediversifieerd boetetarief binnen de Europese Gemeenschap houdt immers het gevaar in dat het voor deelnemers in lidstaten met een laag tarief interessanter kan zijn om hun emissierechten te verkopen aan deelnemers in lidstaten met een hoog tarief en zelf in eigen land de geldboete te betalen in plaats van een hoeveelheid emissierechten te behouden ter dekking van hun uitstoot. Het valt niet uit te sluiten dat de opbrengst van de verkoop van emissierechten aan deelnemers in lidstaten met een hoog boetetarief het bedrag van de geldboete in een lidstaat met een laag tarief overschrijdt. Indien de lidstaten bovendien niet verplicht zouden zijn om overtreders te beboeten, zouden deelnemers ertoe kunnen worden aangezet om zich te vestigen in deze lidstaten waar de kans op een boete wegens overmatige emissie het kleinst is. Zowel een gediversifieerde als een facultatieve sanctiebevoegdheid zou dus onvoldoende afschrikkend zijn. Dit zou nefaste gevolgen hebben voor de goede werking van het systeem, voor de eerlijke mededinging binnen de interne markt en voor de doelstellingen van het Protocol van Kyoto. Daarom is het verdedigbaar te stellen dat de vaststelling van een gefixeerde en verplicht gestelde boetesanctie op gemeenschapsniveau in deze noodzakelijk is.<sup>128</sup>

---

Richtlijn Emissiehandel bepaalt niets over de rechten van verdediging. Niettemin zijn de lidstaten tevens gebonden door art. 6 E.V.R.M. Het is daarom mijns inziens aan de lidstaten om bij de implementatie van de Richtlijn Emissiehandel tevens oog te hebben voor de eisen van art. 6 E.V.R.M.

<sup>127</sup> P. WITTOECK en F. MAES, "De reguliersketen van de internationale en Europese emissiehandel inzake broeikasgassen: normstelling, toezicht en sancties", in F.C.M.A. MICHIELS en L. LAVRYSEN (eds.), *o.c.*, 94.

<sup>128</sup> Ook het Belgisch Grondwettelijk Hof (toen nog Arbitragehof) heeft zich in een arrest van 7 juni 2006 (Arbitragehof, nr. 92/2006, *B.S.* 23 juni 2006) onrechtstreeks uitgesproken over de boetesanctie van de Richtlijn Emissiehandel. Enkele staalproducenten hadden bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging ingesteld tegen het decreet van het Waalse Gewest van 10 november 2004 tot invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, tot oprichting van een "Fonds wallon Kyoto" en betreffende de flexibiliteitsmechanismen van het Protocol van Kyoto (*B.S.* 2 december 2004). Dit decreet zet de Richtlijn Emissiehandel om in intern recht voor wat betreft het Waalse Gewest. Eén van de bezwaren van de verzoekende partijen was dat het sanctiemechanisme waarin de Richtlijn Emissiehandel voorziet en dat in het Waalse decreet van 10 november 2004 wordt omgezet, onevenredig is en voor de betrokken ondernemingen onverantwoorde kosten doet ontstaan. In dit verband verzochten zij het Grondwettelijk Hof om een prejudiciële vraag te stellen aan het Europees Hof van Justitie, teneinde de geldigheid van de Richtlijn Emissiehandel in het licht van het primaire gemeenschapsrecht te beoordelen. Het Grondwettelijk Hof verwierp dit verzoek echter, omdat het de prejudiciële vraag irrelevant achtte. Het Hof toetste wél de evenredigheid van art. 12 van het Waalse decreet van 10 november 2004 dat de boetesanctie van art. 16 van de Richtlijn Emissiehandel nauwkeurig omzet. Het Hof komt tot het besluit dat deze grief van de verzoekende partijen niet kan worden aangenomen (evenmin als de andere grieven). De motivering van het Hof is interessant. Het Hof stelt op de eerste plaats dat het systeem van geldboeten van art. 12 van het Waalse decreet van 10 november 2004, ter omzetting van art. 16 Richtlijn Emissiehandel, "*een regulerende maatregel vorm[t] die aangepast is aan de eisen van het stelsel van de handel in broeikasgasemissierechten en die de betrokkenen ertoe moet aanzetten hun verplichtingen op het vlak van de vermindering van broeikasgasemissies na te komen, zodat de voor België en voor het Waalse Gewest geldende internationale en Europese doelstellingen inzake die vermindering kunnen worden bereikt*". Voorts stelt het Hof dat het bedrag van de

### 3.6 De *naming and shaming*-sanctieverplichting van de Richtlijn Emissiehandel

28. De *naming and shaming*-verplichting van artikel 16.2 Richtlijn Emissiehandel verplicht de lidstaten om de namen bekend te maken van de exploitanten die op uiterlijk 30 april onvoldoende emissierechten inleveren ter dekking van de emissies van het voorgaande jaar. De lidstaten zijn er dus toe gehouden om de exploitanten die hun emissies niet kunnen rechtvaardigen met de inlevering van voldoende emissierechten, bloot te stellen aan negatieve publiciteit. Een dergelijke sanctie heeft geen situationeel, rechtsontnemend of financieel karakter, maar een reputatieschadend karakter. Men spreekt ook over *naming and shaming*.<sup>129</sup> Dit is een relatieve nieuwigheid in het milieurecht.<sup>130</sup>

Volgens de heersende rechtsleer behelst de *naming and shaming*-verplichting van artikel 16.2 Richtlijn Emissiehandel een (punitieve) sanctie.<sup>131</sup> Mijns inziens sluiten de bewoordingen van

---

geldboeten niet alleen is bepaald op grond van de verwachte meerkosten die de vermindering van de uitgestoten broeikasgassen met zich meebrengt, maar ook op grond van de noodzaak de betrokkenen op blijvende wijze ertoe aan te zetten ofwel voldoende emissierechten te verwerven om tegemoet te komen aan de vereisten van het decreet, ofwel hun gedrag aan te passen teneinde de uitstoot van schadelijke gassen te verminderen, veeleer dan genoeg te nemen met het betalen van de geldboeten. Tot slot stelt het Hof dat de boetesanctie niet alleen een incitatief, maar tevens een compenserend karakter heeft, in zoverre deze boetes worden gestort in het Waalse Kyoto-fonds.

Uit deze motivering blijkt dat het Grondwettelijk Hof erkent dat het stelsel van de handel in broeikasgasemissierechten een aangepast (boete)sanctiemechanisme vereist met een voldoende hoog boetetarief. Het Hof wijst tevens subtiel op de europeesrechtelijke oorsprong van art. 12 van het Waalse decreet van 10 november 2004. Het Hof lijkt hiermee duidelijk te willen maken dat de lidstaten verplicht zijn om de gedetailleerde sanctieverplichting van art. 16 van de Richtlijn Emissiehandel nauwkeurig om te zetten in hun intern recht. Met andere woorden, de Waalse decreetgever kon niet anders dan art. 16 van de Richtlijn Emissiehandel nauwgezet overnemen. Uit de motivering van het Grondwettelijk Hof blijkt echter ook dat het Hof niet helemaal raad weet met deze boetesanctie. Enerzijds betreft het volgens het Hof een boete, anderzijds een regulerende maatregel. En zij heeft zowel een ontradend als een compenserend karakter. Ook het Grondwettelijk Hof heeft blijkbaar moeite met een dergelijke vergaande en specifieke sanctieverplichting.

Voor een uitvoerige bespreking van dit arrest, zie K. DE COCK, "Arbitragehof nr. 92/2006 van 7 juni 2006, B.S. 23 juni 2006 (beroep tot vernietiging)", *M.E.R.* 2006, 213-217 en M. PÂQUES, "L'émission trading à la Cour d'arbitrage", *Amén.* 2006, 181-190.

<sup>129</sup> P. WITTOECK en F. MAES, *o.c.*, 94 en J. DE MULDER (2004), *o.c.*, 168.

<sup>130</sup> J. DE MULDER (2004), *o.c.*, 168.

<sup>131</sup> Zie C. BACKES en R. TEUBEN, *o.c.*, 120 en R. TEUBEN, *o.c.*, 481. De kwalificatie als punitieve sanctie is van groot belang, aangezien dit betekent dat de waarborgen van art. 6 E.V.R.M. en art. 14 I.V.B.P.R. van toepassing zijn. Te denken valt aan de mogelijkheid van hoger beroep, de onschuldpresumptie, het verbod van een dubbele bestraffing (*ne bis in idem*-beginsel) en het zwijgrecht. De implementatiewetgever dient deze waarborgen dan te voorzien wanneer hij art. 16.2 Richtlijn Emissiehandel implementeert in het interne recht. Voor een uitvoerige bespreking van de moeilijke verzoenbaarheid van sommige *naming and shaming*-

deze bepaling evenwel niet uit dat de lidstaten er gevolg aan geven met handelingen die strikt genomen geen sancties zijn.<sup>132</sup>

29. De *naming and shaming*-sanctieplichting en de vermogenssanctieplichting van de Richtlijn Emissiehandel hebben een identiek toepassingsgebied: beiden betreffen het geval van de exploitanten die op uiterlijk 30 april onvoldoende emissierechten hebben ingeleverd ter dekking van hun emissierechten van het voorgaande jaar. Toch behelst de *naming and shaming*-sanctieplichting een zelfstandige sanctie. Wat dient te worden gepubliceerd is niet (slechts) de opgelegde geldboete, maar wel de overtreding zelf.<sup>133</sup> Een overmatige emissie geeft dus aanleiding tot twee afzonderlijke sancties: een geldboete en de openbaarmaking van de overtreding.

#### 4. Uitleidend

30. De gemeenschapswetgever heeft de bevoegdheid om in richtlijnen en verordeningen sanctieplichtingen op te leggen aan de lidstaten wanneer dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de betreffende gemeenschapsregeling (subsidiariteit). In het kader van deze bijdrage werden de verschillende sanctieplichtingen die kunnen worden aangetroffen in de geldende europeesrechtelijke milieuhygiënewetgeving geïventariseerd en bestudeerd; de specifieke toezichtsverplichtingen van de lidstaten werden buiten beschouwing gelaten. Deze oefening laat toe om vijf typen sanctieplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen te onderscheiden: (a) situationele sanctieplichtingen, (b) rechtsontnemende sanctieplichtingen, (c) sanctieplichtingen die zowel situationeel als rechtsontnemend kunnen worden opgevat, (d) een enkele vermogenssanctieplichting, en (e) een enkele *naming and shaming*-sanctieplichting. Zowel de milieuwetgever(s) van de lidstaten als de handhavers te velde met sanctiebevoegdheden dienen in de uitoefening van hun respectievelijke bevoegdheden rekening te houden met deze sanctieplichtingen.

---

bepalingen met de onschuldpresumptie neergelegd in art. 6.2 E.V.R.M., zie D. DOORENBOS, "Schandpaal en onschuldpresumptie", *NJB* 2003, 2190-2196.

<sup>132</sup> In de Belgische rechtsorde (alsook in de Nederlandse) veronderstelt een sanctie een eenzijdige rechtshandeling, met individuele strekking, gericht aan de overtreder (sancties van rechtswege buiten beschouwing gelaten). De bewoordingen van art. 16.2 Richtlijn Emissiehandel sluiten echter niet uit dat het een feitelijke handeling betreft in plaats van een rechtshandeling (verplichte publicatie van een lijst van de overtreders zonder afwegingsmoment). Bovendien is de individuele strekking van deze handeling niet zeker (mogelijk meerdere overtreders per bekendmaking).

<sup>133</sup> C. BACKES en R. TEUBEN, *o.c.*, 120.

De milieuwetgever dient deze sanctieverplichtingen nauwkeurig om te zetten in het eigen milieurecht, met uitzondering van gedetailleerde sanctieverplichtingen in milieuverordeningen die rechtstreeks toepasselijk zijn in de nationale rechtsordes van de lidstaten. Aangezien de gemeenschapswetgever het bestuurlijke dan wel strafrechtelijke karakter van de betreffende sancties niet heeft gepreciseerd, is de milieuwetgever in principe vrij om deze sanctieverplichtingen bestuurlijk dan wel strafrechtelijk te implementeren. Dit is natuurlijk anders wanneer de Milieustrafrechtlijn in werking zal zijn getreden, waardoor de lidstaten verplicht zullen zijn om bepaalde ernstige milieuschendingen strafrechtelijk af te handelen. Daarnaast kennen sommige milieurichtlijnen en -verordeningen een impliciet bestuurlijk karakter toe aan de sancties die zij voorschrijven aan de lidstaten. De milieuwetgever dient tevens het veeleer gebonden dan wel het veeleer discretionaire karakter van de sanctieverplichtingen te respecteren bij de omzetting daarvan in het eigen milieurecht. Wegens het in meer of mindere mate specifieke karakter van deze sanctieverplichtingen kan de milieuwetgever veelal niet voldoen aan zijn omzettingsverplichting door louter terug te vallen op reeds bestaande algemeen geformuleerde sanctiebevoegdheden. Om deze reden staat de verplichting voor de milieuwetgever om sanctieverplichtingen verspreid over verscheidene milieurichtlijnen en -verordeningen nauwkeurig om te zetten in het intern milieurecht haaks op de algemene trend die kan worden waargenomen in de lidstaten om de sanctiebevoegdheden van de verschillende milieuhandhavers te harmoniseren in één regeling. Toch dient deze vaststelling te worden gerelativeerd gezien het relatief zeldzame karakter van sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht.

Deze bijdrage biedt vooral de milieuhandhavers een handig hulpmiddel bij het omgaan met hun sanctiebevoegdheden die teruggaan op sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen. Veelal zijn deze europeesrechtelijke sanctieverplichtingen omgezet in internrechtelijke sanctiebevoegdheden. Daarnaast dienen de milieuhandhavers ook oog te hebben voor rechtstreeks toepasselijke sanctieverplichtingen in sommige milieuverordeningen. Of de sanctiebevoegdheden die de bevoegde milieuhandhavers uiteindelijk ontleen aan de onderzochte europeesrechtelijke milieusanctieverplichtingen hen weinig of veel beslissingsvrijheid laten inzake de sanctieoplegging, hangt af van de formulering van de sanctieverplichting door de gemeenschapswetgever. Dit gaat van veeleer gebonden naar veeleer discretionair. Veeleer gebonden europeesrechtelijke sanctieverplichtingen kunnen bijgevolg vragen doen rijzen naar de mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie om het opportunitiebeginsel in het strafrechtelijke spoor onverkort toe te passen in de uitoefening van strafrechtelijke sanctiebevoegdheden die hun oorsprong vinden in dergelijke sanctieverplichtingen. Tot slot kunnen de milieuhandhavers geen rechtstreeks beroep doen op sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en -verordeningen wanneer deze omzetting verlangen in het intern recht en desondanks niet (tijdig/correct) werden omgezet door de milieuwetgever. Dit zou in strijd zijn met het *lex certa*-beginsel.

31. Heel wat bepalingen in milieurichtlijnen en -verordeningen hebben geen enkele relevantie op handhavingssvlak, omdat zij geen verplichtingen in het leven roepen voor de

rechtsonderhorigen van de lidstaten, maar voor de lidstaten zelf. Te denken valt bijvoorbeeld aan milieukwaliteitsnormen en kennisgevingsplichten jegens de Europese Commissie. Andere europeesrechtelijke milieunormen leggen precieze verplichtingen op aan de rechtsonderhorigen zelf, zoals vergunningsplichten en emissienormen, en vertonen daarom een bijzondere handhavenswaardigheid. De milieuwetgever heeft dan vaak niet veel andere keuze dan deze normen haast letterlijk over te nemen in het intern milieurecht. Het zou bijzonder interessant zijn voor de milieuhandhavers te velde van de lidstaten om op de hoogte te zijn van de al of niet europeesrechtelijke oorsprong van de milieunormen die zij handhaven. Dit is bijzonder relevant, niet alleen omwille van het voorkomen van sanctieverplichtingen in sommige milieurichtlijnen en -verordeningen, maar ook omdat hiervan afhangt of de principiële sanctieplicht op grond van artikel 10 EG toepasselijk is. De bijzondere handhavenswaardigheid van sommige europeesrechtelijke milieunormen vergt bijkomend onderzoek. *Wordt vervolgd.*