

# **Europese verordeningen en de handhaver. De sanctieregelingen van milieuverordeningen in het licht van de handhavingspraktijk<sup>1</sup>**

Carole M. Billiet

Roel Meeus

*Centrum voor Milieu- en Energierecht U.Gent*

TMR 2010/2



---

<sup>1</sup> Met dank aan het IWT voor financiering 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: Dr. Carole M. Billiet).  
Projectwebsite: [www.environmental-lawforce.be](http://www.environmental-lawforce.be).

## Inleiding

1. Deze bijdrage vormt een onderdeel van een breder onderzoek naar de Europeesrechtelijke handhavingsverplichtingen, waar we pogen te achterhalen in welke mate Europeesrechtelijke eisen de handhaving van het milieurecht in de EU-lidstaten determineren<sup>2</sup>. Het onderzoek spitst zich toe op de sanctionering van inbreuken; het toezicht valt buiten het blikveld.

In het voorliggende werkstuk richten we de aandacht op milieuverordeningen. De analyse wordt gevoerd vanuit het perspectief van de handhavers te velde: parketmagistraten, strafrechters, milieu-inspecties en overige bestuursorganen met relevante sanctioneringsbevoegdheden. Wat dienen zij over verordeningen in het algemeen en milieuverordeningen meer in het bijzonder te weten om dienaangaande een sanctioneringsbeleid te ontwikkelen? Gezien hun rechtstreekse toepasselijkheid in de rechtsorde van de lidstaten, mogen verordeningen niet worden omgezet in het interne recht. Het is echter wel zo dat de lidstaten in beginsel verplicht zijn tot het uitvoeren van handhavingsbepalingen voor verordeningen. Luidens het Europees Hof van Justitie dient dit meer bepaald te gebeuren met inzet van non-discriminatoire, evenredige, afschrikkende en doeltreffende sancties. Het wetgevingsstramien is dan ook ongewoon. De wetgever van de normstelling is niet die van de sanctieregelingen. Dit leidt tot heel wat aparte moeilijkheden in de toepassing en handhaving van verordeningen. Om te beginnen kan het onduidelijk zijn of de nationale wetgevers uitvoering hebben gegeven aan de EU-verplichting om een sanctieregeling uit te vaardigen. Waar eventuele sancties te vinden? Wat te doen bij het ontbreken van sanctieregelingen? De vereisten van non-discriminatie, evenredigheid, afschrikkendheid en doeltreffendheid gelden in principe ook voor de sanctioneringspraktijk. Maken de sanctieregelingen in onze wetgeving het de handhavers mogelijk die eisen te honoreren? Welke mogelijkheden bieden de sancties waarin werd voorzien: bestraffing en probleemverhelping? Wat betekenen uiteenlopende mogelijkheden in het licht van de Europeesrechtelijke eisen? Hoe kan en moet de sanctionering van milieuverordeningen?

2. Het onderzoeksveld van de bijdrage is beperkt tot thans geldende verordeningen in het domein van het milieuhygiënerecht (horizontale milieubeschermingsregelingen, water, lucht, klimaat en ozon, afval, gevaarlijke stoffen, geluid en energie voor zover gericht op

---

<sup>2</sup> Een eerste onderzoeksfase betrof de ‘princiële sanctieplicht’ van de EU-lidstaten, die door het Europees Hof van Justitie is afgeleid uit het beginsel van gemeenschapstrouw van artikel 10 EG-Verdrag. Zie R. MEEUS, “De basishandhavingsplicht van de lidstaten van de Europese Unie in het communautair milieurecht”, *T.M.R.* 2007, 311-359 (hierna: “MEEUS (2007)”). Op basis van deze principiële sanctieplicht, een basishandhavingsverplichting, zijn de EU-lidstaten ertoe gehouden om in hun intern recht non-discriminatoire, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties te voorzien voor inbreuken op het gemeenschapsrecht. Het komt echter ook voor, in relatief beperkte mate weliswaar, dat de gemeenschapswetgever in milieurechtlijnen en -verordeningen zelf sancties stelt op schendingen daarvan. Het is dan nog steeds aan de EU-lidstaten om deze sancties desgevallend om te zetten en toe te passen in hun intern recht, maar de keuzevrijheid van de lidstaten m.b.t. het sanctie-instrumentarium is in deze gevallen beperkt door de gemeenschapswetgever. De tweede onderzoeksfase omvatte een systematische *screening* van de Europeesrechtelijke milieuhygiënewetgeving naar dergelijke sanctiebepalingen, die we ‘specifieke sanctieverplichtingen’ noemen. Zie R. MEEUS, “Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?”, *M en R* 2008, 478-494. Voor ander interessant onderzoek naar handhavingsvoorschriften in EU-regelgeving (inclusief toezicht), zie P.C. ADRIAANSE, T. BARKHUYSEN, P. BOSWIJK, K. HABIB, C. DE KRUIF, M.J.J.P. LUCHTMAN, W. DEN OUDEN, S. PRECHAL, B. STEUNENBERG, J.A.E. VERVAELE, S. DE VRIES, W.J.M. VOERMANS en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, “Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften: tussen Europese regie en nationale praktijken”, *RegelMaat* 2008, 180-191, A.B. BLOMBERG, “Implementatie van Europese handhavingsverplichtingen in het Nederlandse milieurechtelijke handhavingssysteem”, *M en R* 2009, 404-413 en A.B. BLOMBERG, “European Influence on National Environmental Law Enforcement: Towards an Integrated Approach”, *REALaw* 2008/2, 39-82.

milieubescherming)<sup>3</sup>. Enkel de verordeningen met relevantie voor de handhavingspraktijk werden meegenomen<sup>4</sup>.

De milieuverordeningen die aldus worden onderzocht, zijn de volgende:

- Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen<sup>5</sup>;
- de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000<sup>6</sup>;
- de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000<sup>7</sup>;
- de EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001<sup>8</sup>;
- Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's<sup>9</sup>;
- de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004<sup>10</sup>;
- Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen<sup>11</sup>;
- de EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005<sup>12</sup>;
- Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen<sup>13</sup>;
- Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen<sup>14</sup>;
- de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006<sup>15</sup>;

---

<sup>3</sup> Verordeningen in het domein van het natuurbeschermingsrecht, zoals de CITES-verordening (Verordening (EG) nr. 338/97, *Pb.* 1997, L 61), en in het domein van de biologische landbouw, zoals de Verordening (EG) nr. 834/2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten (*Pb.* 2007, L 189), worden hier dus niet onder begrepen.

<sup>4</sup> Om deze reden zijn de Verordening (EG) nr. 417/2002 Dubbelwandige Olietankers (*Pb.* 2002, L 64), de Verordening (EG) nr. 2150/2002 Afvalstoffenstatistieken (*Pb.* 2002, L 332), de Verordening (EG) nr. 782/2003 houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen (*Pb.* 2003, L 115) en de Aarhus-verordening (Verordening (EG) nr. 1367/2006, *Pb.* 2006, L 264) niet weerhouden.

Om dezelfde reden hebben we ook Verordening (EG) nr. 1102/2008 Uitvoer en Opslag Kwik (*Pb.* 2008, L 304), Verordening (EG) nr. 443/2009 Emissienormen Nieuwe Personenauto's (*Pb.* 2009, L 140) en Verordening (EG) nr. 595/2009 Emissies Zware Bedrijfsvoertuigen (*Pb.* 2009, L 188) niet in het onderzoek opgenomen. De regelgeving waarin deze verordeningen voorzien, is gebonden aan een tijdschema dat pas in de komende jaren eisen stelt; vandaag vergen zij nog geen handhaving.

<sup>5</sup> Verordening (Euratom) nr. 1493/93 van de Raad van 8 juni 1993 betreffende de overbrenging van radioactieve stoffen tussen Lid-Staten van de Europese Gemeenschap (*Pb.* 1993, L 148).

<sup>6</sup> Verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren (*Pb.* 2000, L 237).

<sup>7</sup> Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (*Pb.* 2000, L 244).

<sup>8</sup> Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en auditsysteem (*Pb.* 2001, L 114).

<sup>9</sup> Verordening (EG) nr. 1946/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2003 betreffende de grensoverschrijdende verplaatsing van genetisch gemodificeerde organismen (*Pb.* 2003, L 287).

<sup>10</sup> Verordening (EG) nr. 648/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de detergentia (*Pb.* 2004, L 104).

<sup>11</sup> Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van richtlijn 79/117/EEG (*Pb.* 2004, L 158).

<sup>12</sup> Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de richtlijnen 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (*Pb.* 2006, L 33). Het letterwoord "EPRTR-verordening" gaat terug op de Engelstalige titel van de verordening, die gewag maakt van "the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register".

<sup>13</sup> Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen (*Pb.* 2006, L 161).

<sup>14</sup> Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (*Pb.* 2006, L 190).

<sup>15</sup> Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (*Pb.* 2006, L 396). Het letterwoord REACH is, eens te meer, afkomstig uit de

- Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen <sup>16</sup>;
- Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen <sup>17</sup>;
- Verordening (EG) nr. 1272/2008 Indeling, Etikettering en Verpakking Stoffen en Mengsels <sup>18</sup>.

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

**3.** Hierna volgt eerst een toelichting over de Europeesrechtelijke theorie betreffende de werking van verordeningen (I). We geven basisinformatie betreffende de termen die in dit verband gangbaar zijn, de wijze waarop de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen zich verhoudt tot de uitvoeringsplicht die in hoofde van de lidstaten kan bestaan, de Europeesrechtelijke vereisten die de lidstaten in acht dienen te nemen wanneer ze uitvoering geven aan verordeningen, en het probleem van de tijdigheid van de uitvoering van verordeningen (A.). We diepen in het bijzonder de vereisten uit betreffende de sanctionering van verordeningen (B.). Daarna situeren we kort de strekking van de thans geldende milieuverordeningen (II). Vervolgens inventariseren en bespreken we de penale en bestuurlijke sanctiebepalingen die onze wetgevers hebben ingevoerd om de naleving van de verordeningen te kunnen afdwingen. Hierbij wordt eerst aandacht besteed aan de sanctiebepalingen in de gewestelijke bevoegdheidsfeer (III). Daarna behandelen we de sanctiebepalingen in de federale bevoegdheidsfeer (IV). Aansluitend bij deze overzichten beoordelen we het werk van de wetgevers vanuit het perspectief van de handhaver (V). Waarna een algemeen besluit volgt.

De informatie-inzameling werd afgesloten op 30 november 2009 <sup>19</sup>.

De nieuwe ozonverordening, de Ozonverordening (EG) 1005/2009, die met ingang van 1 januari 2010 Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 opheft en vervangt, <sup>20</sup> wordt echter wel zijdelings bij de bespreking betrokken.

**4.** De nood tot handhaving van verordeningen stelt zich niet alleen in het milieurecht en -beleid. Kennis omtrent de Europeesrechtelijke theorie inzake de uitvoering van verordeningen op het vlak van de sanctionering, de wijze waarop verordeningen zich voordoen en evolueren, de wetgevingstechnieken om aan de uitvoeringsverplichting op het vlak van de sanctionering tegemoet te komen, de fouten die de wetgever maakt, de voor- en nadelen van de verschillende opties voor de handhaver te velde en de zorg voor sanctieregelingen die in de praktijk goed bruikbaar zijn, vormen allemaal onderwerpen met relevantie voor ieder beleidsdomein waar de Europese wetgevers in tussenkomen middels verordeningen. Vandaar ook de titel van dit artikel: het betreft *Europese verordeningen en de handhaver*.

---

Engelstalige benaming van de verordening (regulation “concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals”).

<sup>16</sup> Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen m.b.t. emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (*Pb.* 2007, L 171).

<sup>17</sup> Verordening (EG) nr. 689/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen (*Pb.* 2008, L 204).

<sup>18</sup> Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (*Pb.* 2008, L 353).

<sup>19</sup> Deze afsluitdatum brengt o.m. mee dat we in onze verwijzingen naar het Europese verdragsrecht nog geen rekening houden met het Verdrag van Lissabon. Ook de nieuwe EMAS-verordening, die in afzienbare tijd de EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001 zal opheffen en vervangen, valt aldus buiten het blikveld.

<sup>20</sup> Artikelen 30 en 31 Verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (*Pb.* 2009, L 286).

## I. Basisinformatie: Europeesrechtelijke theorie m.b.t. de werking van verordeningen

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

### 1. Implementatie – omzetting – uitvoering: terminologische verduidelijking

5. Onder “implementatie” wordt begrepen het voldoen door de lidstaten aan alle juridisch bindende verplichtingen die hun oorsprong hebben in het recht van de Europese Unie <sup>21</sup>. Implementatie kan de “omzetting” van richtlijnen impliceren, d.i. het vastleggen of vertalen in interne wetgeving van de door richtlijnen gewaarborgde rechten en plichten. Afgezien van kaderbesluiten in de derde EU-pijler, is omzetting alleen vereist en toegestaan voor richtlijnen <sup>22</sup>; verordeningen mogen niet worden omgezet <sup>23</sup>. We zullen zien dat het omzettingsverbod m.b.t. verordeningen niet betekent dat de lidstaten niet gehouden kunnen zijn om in hun intern recht maatregelen te nemen om volle werking te verlenen aan verordeningen, wel integendeel <sup>24</sup>. Voor het voldoen aan de juridisch bindende verplichtingen die voortvloeien uit verordeningen – wat eveneens een vorm is van implementatie van EU-recht -, wordt in deze bijdrage voor de term “uitvoering” gekozen. De maatregelen die de lidstaten in dat verband nemen, worden “uitvoeringsmaatregelen” genoemd. De term “uitvoering” laat ons inziens toe om een duidelijk onderscheid te maken met de omzetting van richtlijnen, in tegenstelling tot het gebruik van de algemene term “implementatie” <sup>25</sup>.

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

6. Aangezien verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat <sup>26</sup>, behoeven zij geen omzetting in het interne recht. Rechtstreekse toepasselijkheid houdt immers in dat verordeningen in de nationale rechtsordes van de lidstaten gelding hebben als zodanig, zonder dat daarvoor enige voorafgaande handeling is vereist <sup>27</sup>. Dit is het fundamentele verschil met richtlijnen die omzetting in het interne recht vereisen <sup>28</sup>. In tegenstelling tot verordeningen verwerven richtlijnen pas een volwaardige normatieve status in de nationale rechtsordes van de lidstaten na hun omzetting in het interne recht <sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> A. VAN DEN BRINK, *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht. Setting Legal Norms in the Netherlands for the Implementation of European Union Law*, Deventer, Kluwer, 2004, 8.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Zie *infra*.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Ook BONNES kiest voor deze term in haar proefschrift dat nog steeds één van de meest toonaangevende publicaties is over het onderwerp. Zie J.M. BONNES, *Uitvoering van EG-Verordeningen in Nederland*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1994, 11-13 (hierna: “**BONNES (1994)**”).

<sup>26</sup> Overeenkomstig artikel 249, tweede alinea EG-Verdrag.

<sup>27</sup> R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer, Kluwer, 2006, 183.

<sup>28</sup> Overeenkomstig artikel 249, derde alinea EG-Verdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

<sup>29</sup> K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 677. De omzetting van richtlijnen impliceert de aanneming van dwingende bepalingen van intern recht (H.v.J. 25 mei 1982, *Commissie/Nederland*, zaak 97/81, *Jur.* 1982, 1819, r.o. 12). Dit vereist niet noodzakelijk dat de bepalingen van de richtlijn formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden opgenomen, maar naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan een algemene juridische context daartoe

De rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen brengt niet alleen met zich mee dat verordeningen geen omzetting behoeven, maar impliceert zelfs dat omzetting verboden is. Er kan gewag worden gemaakt van een onthoudingsplicht<sup>30</sup>, een omzettingsverbod<sup>31</sup> of een overschrijfverbod<sup>32</sup> m.b.t. verordeningen. Het Europees Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat de formele omzetting of overschrijving van verordeningen in het interne recht van de lidstaten aanleiding zou kunnen geven tot misverstanden over het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften en het tijdstip van hun inwerkingtreding<sup>33</sup>. Meer concreet zou de formele omzetting van een verordening ertoe kunnen leiden dat een lidstaat per abuis meent dat de interne regeling waarin bepalingen uit die verordening zijn opgenomen, rechtsgeldig en naar goeddunken kan worden gewijzigd, ook voor wat betreft de uit de verordening overgenomen bepalingen; en omgekeerd zou er verwarring kunnen ontstaan wanneer de verordening wordt gewijzigd, maar de interne regeling niet<sup>34</sup>. Er zou tevens onduidelijkheid kunnen zijn indien het tijdstip van inwerkingtreding van de interne regeling zou afwijken van de verordening<sup>35</sup>. Tot slot zou ook de bevoegdheid of de plicht tot het stellen van prejudiciële vragen niet altijd eenvoudig kenbaar zijn m.b.t. een interne omzettingsregeling<sup>36</sup>. Interne omzettingsmaatregelen zouden aldus de gelijktijdige en uniforme toepassing van verordeningen in de Europese Gemeenschap in gevaar kunnen brengen<sup>37</sup>. Lidstaten die, het overschrijfverbod ten spijt, (delen van) verordeningen overnemen in een interne regeling, schenden het gemeenschapsrecht<sup>38</sup>.

7. In het geval van zeer gedetailleerde en volledig uitgewerkte verordeningen die geen verdere uitvoering meer behoeven opdat zij volle werking zouden hebben, is daarmee de kous af. Zulke verordeningen verdragen geen nadere uitvoeringsmaatregelen op het niveau van de lidstaten. In veel gevallen echter verplichten verordeningen de lidstaten uitdrukkelijk tot het nemen van nadere uitvoeringsmaatregelen. En zelfs wanneer verordeningen hierover niets bepalen, betekent dit niet automatisch dat geen nadere uitvoeringsmaatregelen dienen te worden getroffen door de lidstaten. Een verordening kan immers te weinig gedetailleerd en volledig zijn om als zodanig, met volle werking, toepassing te kunnen vinden in de nationale

---

voldoende zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigen al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden (zie H.v.J. 9 april 1987, *Commissie/Italië*, zaak 363/85, *Jur.* 1987, 1733, r.o. 7 en H.v.J. 30 mei 1991, *Commissie/Duitsland*, zaak 361/88, *Jur.* 1991, I-02567, r.o. 15). Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, zijn niet te beschouwen als een geldige omzetting (H.v.J. 6 mei 1980, *Commissie/België*, zaak 102/79, *Jur.* 1980, 1473, r.o. 11).

<sup>30</sup> BONNES (1994), 40-41.

<sup>31</sup> F. AMTENBRINK en H.H.B. VEDDER, *Recht van de Europese Unie*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, 188.

<sup>32</sup> R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *o.c.*, 183.

<sup>33</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.

<sup>34</sup> BONNES (1994), 39-40.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 40.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> H.v.J. 7 februari 1973, *Commissie/Italië*, zaak 39/72, *Jur.* 1973, 101, r.o. 17; H.v.J. 10 oktober 1973, *Variola*, zaak 34/73, *Jur.* 1973, 981, r.o. 10; H.v.J. 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, zaak 50/76, *Jur.* 1977, 137, r.o. 7 en H.v.J. 31 januari 1978, *Zerbone*, zaak 94/77, *Jur.* 1978, 99, r.o. 25.

<sup>38</sup> V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *Brussel en Nederland: tegenliggers, spookrijders of reisgenoten? Implementatie van EG-regelingen in de Nederlandse rechtsorde*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1993, 21.

rechtsordes van de lidstaten. Ook dan dienen de lidstaten uitvoeringsmaatregelen te treffen. Kort gezegd dienen de lidstaten uitvoeringsmaatregelen te treffen telkens wanneer dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn om de gemeenschapsdoelstellingen te bereiken<sup>39</sup>. De lidstaten zijn daartoe gehouden op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw van artikel 10 EG-Verdrag, waarvan de eerste alinea bepaalt dat de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het EG-Verdrag of uit de handelingen van de gemeenschapsinstellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren<sup>40</sup>. In dergelijke gevallen zijn de lidstaten niet alleen gerechtigd, maar verplicht om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen te treffen<sup>41</sup>. Lidstaten die aan deze verplichting niet voldoen, schenden het gemeenschapsrecht. Al bij al zijn uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen allerm minst uitzonderlijk, maar veeleer gangbaar<sup>42</sup>. Wel moet voor ogen worden gehouden dat de verplichting om uitvoeringsmaatregelen te treffen, niet mag worden aangegrepen om (delen van) verordeningen eenvoudigweg over te schrijven in de interne wetgeving. Uitvoering is nog geen omzetting! Uitvoering van verordeningen mag in principe geen formele omzetting of overschrijving van hun inhoud impliceren, maar dient zich te beperken tot het concretiseren van deze onderdelen welke noodzakelijk is om aan verordeningen volle werking te geven<sup>43</sup>.

**8.** In zijn arrest *Landbouwproducentengroeperingen (I)*<sup>44</sup> stond het Europees Hof van Justitie weliswaar een uitzondering toe op de regel dat verordeningen niet mogen worden overgeschreven in interne wetgeving. In deze zaak waren sommige bepalingen van een landbouwverordening overgenomen in Italiaanse regionale wetgeving. De Europese Commissie achtte deze omzetting strijdig met het gemeenschapsrecht en bracht de zaak voor het Europees Hof van Justitie. Het Hof herhaalde het principiële overschrijfverbod m.b.t. verordeningen, maar achtte dit verbod in het betreffende geval niet geschonden. Volgens het Hof kon de tenuitvoerlegging van de regeling inzake producentengroeperingen in Italië niet worden gewaarborgd door de relevante verordeningen alleen, maar hing dit af van de overeenstemming van alle bepalingen, zowel de communautaire als de nationale en de regionale bepalingen<sup>45</sup>. Wanneer in een dergelijke bijzondere situatie de interne wetten

---

<sup>39</sup> H.v.J. 19 september 2002, *Huber*, zaak C-336/00, *Jur.* 2002, I-7699, r.o. 61.

<sup>40</sup> Ingeval bepalingen van een verordening zelf uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen vanwege de lidstaten vragen, vormen deze bepalingen zélf vanzelfsprekend de belangrijkste rechtsgrond voor de uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten; de uitvoeringsplicht wordt dan a.h.w. geconcretiseerd in de verordening. Artikel 10 EG-Verdrag kan in deze gevallen als een aanvullende rechtsgrond beschouwd worden. Inzake de onderscheiden rechtsgronden voor uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen, zie ook BONNES (1994), 38 en R. KRÁL, “National normative implementation of EC Regulations: An exceptional or rather common matter?”, *E.L.Rev.* 2008, 244-245 (hierna: “KRÁL (2008)”).

<sup>41</sup> H.v.J. 17 december 1970, *Scheer*, zaak 30/70, *Jur.* 1970, 1197, r.o. 10; H.v.J. 27 september 1979, *Eridania*, zaak 230/78, *Jur.* 1979, 2749, r.o. 35 en H.v.J. 20 oktober 1981, *Commissie/België*, zaak 137/80, *Jur.* 1981, 2393, r.o. 8-9. Zie ook J.M. BONNES, “Uitvoeringsregels van E.E.G.-Verordeningen”, *SEW* 1993, 260-261. Deze uitvoeringsplicht gaat natuurlijk niet op voor optionele wetgevingstaken. Bepalingen met een dergelijke strekking laten de lidstaten de keuze al dan niet te legifereren, zodat dan veeleer sprake is van een uitvoeringsbevoegdheid.

<sup>42</sup> Zie KRÁL (2008), 243-256. Onder impuls van steeds gedetailleerdere richtlijnen enerzijds en verordeningen die steeds vaker interne uitvoeringsmaatregelen behoeven anderzijds, zou het onderscheid tussen beide wetgevende instrumenten in de praktijk veel minder groot zijn geworden (zie F.H. VAN DER BURG, *Europees gemeenschapsrecht in de Nederlandse rechtsorde*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2008, 89). KRÁL betoogt echter dat desondanks nog steeds duidelijke verschillen bestaan, met op kop het verschil dat erin bestaat dat richtlijnen dienen te worden omgezet (d.i. opgenomen, geïncorporeerd) in nationaal recht, terwijl verordeningen steeds hun gemeenschapskarakter dienen te behouden (zie KRÁL (2008), 252-255).

<sup>43</sup> KRÁL (2008), 252-253.

<sup>44</sup> H.v.J. 28 maart 1985, *Landbouwproducentengroeperingen (I)*, zaak 272/83, *Jur.* 1985, 1057.

<sup>45</sup> *Ibid.*, r.o. 27.

omwille van de samenhang van hun bepalingen en van het goede begrip hiervan, bepaalde elementen uit verordeningen overnemen, maakt dit geen inbreuk uit op het gemeenschapsrecht, aldus het Hof <sup>46</sup>.

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

- (1) de verordening vergt nadere uitvoeringsmaatregelen;
- (2) bij ontstentenis van het overnemen van bepaalde elementen uit de verordening zou de interne wetgeving die uitvoering geeft aan de verordening, onsamenhangend of onbegrijpelijk worden; en
- (3) de interne uitvoeringsmaatregelen ondergraven het gemeenschapskarakter van de overgenomen elementen niet <sup>47</sup>.

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

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

- (1) maatregelen tot aanpassing of opheffing van interne bepalingen (d.i. het verplicht aanpassen of opheffen van interne bepalingen strijdig met de verordening);
- (2) maatregelen van institutionele en/of bevoegdheidsmatige aard (bvb. het aanwijzen van de bevoegde autoriteiten en het toekennen van de nodige bevoegdheden daaraan);
- (3) inhoudelijke maatregelen van concretiserende en/of aanvullende aard (i.h.b. vereist voor verordeningen die in vage en algemene termen zijn opgesteld); en
- (4) handavingsmaatregelen (bvb. het vaststellen van non-discriminatoire, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor inbreuken op de verordening) <sup>48</sup>.

Zo leggen ook de milieuverordeningen geregeld een uitdrukkelijke uitvoeringsplicht op aan de lidstaten, zoals het aanwijzen van de bevoegde instanties <sup>49</sup>, het instellen van een systeem voor de erkenning van en het toezicht op milieuverificateurs <sup>50</sup>, het opstellen van opleidings- en certificeringsvoorschriften <sup>51</sup>, het uitoefenen van toezicht <sup>52</sup>, en het vaststellen van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties <sup>53</sup>. <sup>54</sup> Het is duidelijk dat dergelijke bepalingen de lidstaten verplichten om tijdig uitvoeringsmaatregelen te treffen.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> BONNES (1994), 55-56 en KRÁL (2008), 253. De derde voorwaarde zou bvb. kunnen worden voldaan door in de interne wetgeving uitdrukkelijk te vermelden dat bepaalde elementen overgenomen zijn uit en uitvoering geven aan een bepaalde verordening.

<sup>48</sup> KRÁL (2008), 245-252.

<sup>49</sup> Bvb. artikel 14 Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000.

<sup>50</sup> Artikel 4 EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001.

<sup>51</sup> Artikel 5.2 Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen.

<sup>52</sup> Bvb. artikel 33.1 Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen.

<sup>53</sup> Bvb. artikel 18.1 Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004.



**10.** De Vlaamse regelgever lijkt zich niet altijd bewust te zijn van het principiële overschrijfverbod m.b.t. verordeningen. Een voorbeeld betreft de verordening die de voorloper vormt van de EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001, nl. EMAS-verordening (EEG) nr. 1836/93<sup>55</sup>. Op grond van artikel 3.3.1, § 2 Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid<sup>56</sup> werd de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om de instantie aan te wijzen die belast is met het registreren van de organisaties die deelnemen aan het milieubeheer- en milieuauditsysteem, met het schrappen, weigeren en schorsen van de registratie, evenals met het verrichten van de kennisgevingen bedoeld in artikel 9 van de EMAS-verordening (EEG) nr. 1836/93<sup>57</sup>. De Vlaamse Regering heeft de instantie in kwestie aangewezen in artikel 4.1.9.2.1., 2° VLAREM II<sup>58</sup>. Daarbovenop echter heeft de Vlaamse Regering in artikel 4.1.9.2.3. VLAREM II o.a. de doelstellingen van het EMAS-systeem en de regels inzake de deelneming aan het systeem hernomen. Los van de vraag of de Vlaamse Regering de haar toegekende bevoegdheid te buiten is gegaan, staat vast dat in artikel 4.1.9.2.3. VLAREM II delen van de EMAS-verordening (EEG) nr. 1836/93 zijn overgenomen, waardoor deze uitvoeringsregeling minstens op gespannen voet stond met het principiële overschrijfverbod m.b.t. verordeningen. Het lijkt immers twijfelachtig of de uitvoeringsregeling in VLAREM II onsamenhangend of onbegrijpelijk zou zijn geworden zonder de overgeschreven delen.

### 3. Europeesrechtelijke vereisten voor de uitvoering van verordeningen

**11.** Hoewel uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen gangbaar zijn, bepaalt het gemeenschapsrecht erg weinig over de vereisten waaraan deze uitvoeringsmaatregelen dienen te voldoen<sup>59</sup>. Ook in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en in de rechtsliteratuur is hieraan nog maar weinig aandacht besteed<sup>60</sup>. Bij ontstentenis van gemeenschapsvoorschriften ter zake handelen de lidstaten bij de uitvoering van verordeningen overeenkomstig de formele en materiële normen van nationaal recht<sup>61</sup>. Deze uitvoering zal veelal een aangelegenheid zijn van intern bestuursrecht, maar privaatrechtelijke regelingen zijn niet principiële uitgesloten<sup>62</sup>. Ook beleidsregels en convenanten zouden kunnen worden gebruikt<sup>63</sup>. Heel wat lidstaten maken ook gebruik van delegatiewetgeving<sup>64</sup>. Het hangt af van de tekst, het doel en de strekking van een verordening of uitvoeringsmaatregelen al dan niet

---

<sup>54</sup> L. KRÄMER, *EC Environmental Law (Sixth Edition)*, London, Sweet & Maxwell, 2007, 57.

<sup>55</sup> *Pb.* 1993, L 168.

<sup>56</sup> Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*B.S.* 3 juni 1995), bij herhaling gewijzigd en aangevuld.

<sup>57</sup> Thans artikel 7 EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001.

<sup>58</sup> B. VI. R. 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, *B.S.* 31 juli 1995, err. *B.S.* 29 september 1995, bij herhaling gewijzigd.

<sup>59</sup> V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 19.

<sup>60</sup> Voor een mooie illustratie van de moeilijkheden die de Nederlandse wetgever heeft ervaren bij de uitvoering van de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006, zie J.K.B.H. KWISTHOUT, A.H. SWART-BODRIJ en H. WOLDENDORP, "De Uitvoeringswet REACH: stof tot nadenken over de uitvoering van Europese verordeningen", *NTER* 2007, 141-151.

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

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

<sup>63</sup> V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 20.

<sup>64</sup> J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Europeanisation of Public Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 15-16.

algemeen verbindend dienen te zijn <sup>65</sup>. De lidstaten bepalen zelf op welke wijze en op welk niveau binnen de lidstaat de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen worden getroffen, alsook welke instanties hiervoor worden aangewezen <sup>66</sup>. De interne bevoegdheidsverdeling belet weliswaar niet dat op gemeenschapsvlak een verzuim van de uitvoeringsplicht steeds aan de lidstaat wordt toegerekend, onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs al betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling <sup>67</sup>. Zo kan de interne verdeling van milieubevoegdheden in België tussen het federale en gewestelijke niveau voor België geen rechtvaardiging opleveren wanneer aan een milieuverordening onvoldoende uitvoering is gegeven.

**12.** De principiële vrijheid die de lidstaten genieten bij de uitvoering van verordeningen wordt begrensd door enkele Europeesrechtelijke vereisten die in acht moeten worden genomen. Deze vereisten liggen besloten in het primaire gemeenschapsrecht (de Gemeenschapsverdragen), de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (inclusief de grondrechten) en het secundaire gemeenschapsrecht (o.a. richtlijnen en verordeningen). Er kunnen twee categorieën worden onderscheiden: (1) rechtsbeschermende vereisten, en (2) instrumentele vereisten <sup>68</sup>. Sommige vereisten hebben zowel een rechtsbeschermende als een instrumentele werking. Zo behoedt het (materieel) gelijkheidsbeginsel de rechtsonderhorigen (die zich in vergelijkbare situaties bevinden) voor ongelijke behandelingen als gevolg van uiteenlopende uitvoeringsmaatregelen in de verschillende lidstaten (rechtsbeschermende werking). Langs de andere kant zouden uitvoeringsmaatregelen die per lidstaat of per gebied binnen een lidstaat (al te zeer) verschillen, ook de totstandkoming van een uniform gemeenschapsbeleid kunnen verhinderen en daarmee de gemeenschapsdoelstellingen ondergraven (instrumentele werking) <sup>69</sup>. Elke uitvoeringsmaatregel die onverenigbaar is met één van deze vereisten, maakt een inbreuk uit op het gemeenschapsrecht.

(1) Op de eerste plaats dienen de lidstaten bij het treffen van uitvoeringsmaatregelen de grondrechten, de algemene rechtsbeginselen en de fundamentele EG-vrijheden in acht te nemen <sup>70</sup>. Deze vereisten beogen vooral de rechtsonderhorigen te beschermen tegen willekeurige en ongeoorloofde uitvoeringsmaatregelen.

(2) Daarnaast spelen ook een aantal instrumentele vereisten die moeten waarborgen dat de gemeenschapsdoelstellingen zo goed mogelijk worden verwezenlijkt door de

---

<sup>65</sup> BONNES (1994), 99-100.

<sup>66</sup> R. BARENTS en L.J. BRINKHORST, *o.c.*, 185.

<sup>67</sup> H.v.J. 5 mei 1970, *Commissie/België*, zaak 77/69, *Jur.* 1970, 237, r.o. 15.

<sup>68</sup> Indeling geïnspireerd op J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *o.c.*, 206-220.

<sup>69</sup> V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 22.

<sup>70</sup> KRÁL (2008), 250.

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

uitvoeringsmaatregelen. De lidstaten moeten bij het nemen van uitvoeringsmaatregelen de vereisten van een eenvormige toepassing van het gemeenschapsrecht in acht nemen <sup>71</sup>. Uitvoeringsmaatregelen mogen de doelstellingen en de strekking van de verordening niet in gevaar brengen of belemmeren <sup>72</sup>. Daarom ook dienen de lidstaten bestaande interne bepalingen die onverenigbaar zijn met een verordening, aan te passen of op te heffen <sup>73</sup>. Een uitvoeringsmaatregel die afwijkt van de verordening waaraan zij uitvoering geeft, is slechts toegestaan indien zij berust op een bepaling in het primaire of secundaire gemeenschapsrecht <sup>74</sup>. De instanties die de lidstaten dienen aan te wijzen ter uitvoering van verordeningen, moeten daarenboven in staat en geschikt zijn om de volledige en effectieve werking van de verordeningen te verzekeren <sup>75</sup>. Tot slot dienen de lidstaten, wanneer zij procedurele rechtsregels aannemen ter uitvoering van verordeningen, de procedurele vereisten van non-discriminatie en volle werking van het gemeenschapsrecht te respecteren <sup>76</sup>. Naast een materiële component heeft het gelijkheidsbeginsel ook een formele of procedurele component volgens dewelke de interne rechtsregels die de vorderingen beheersen waarmee de rechtsonderhorige zijn gemeenschapsrechten beoogt af te dwingen, niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke puur interne vorderingen <sup>77</sup>. Overeenkomstig de vereiste van volle werking van het gemeenschapsrecht mogen de interne rechtsregels die de vorderingen beheersen waarmee de rechtsonderhorige zijn gemeenschapsrechten beoogt af te dwingen, geen vereisten en termijnen bevatten die het in de praktijk onmogelijk zouden maken om deze rechten uit te oefenen <sup>78</sup>.

Voor wat betreft de handhaving van verordeningen in het bijzonder heeft het Europees Hof van Justitie enkele specifieke instrumentele vereisten uitgewerkt, die we verderop nader bespreken <sup>79</sup>.

**13.** De mate van beleidsvrijheid die de lidstaten genieten bij de uitvoering van verordeningen hangt natuurlijk ook af van de inhoud van elke verordening. Bepalingen in verordeningen die een open textuur hebben (bvb. wegens het voorkomen van vage tekstelementen) laten de lidstaten aanzienlijk meer beleidsvrijheid bij de uitvoering dan bepalingen met een precieze en uitputtende strekking <sup>80</sup>.

#### 4. De tijdigheid van de uitvoeringsmaatregelen: een uitvoeringsprobleem?

**14.** De noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen moeten niet alleen aan de hierboven uiteengezette rechtsbeschermende en instrumentele vereisten voldoen, zij moeten ook tijdig worden genomen. Aangezien verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn en niet primair

---

<sup>71</sup> H.v.J. 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor*, gevoegde zaken 205-215/82, *Jur.* 1983, 2633, r.o. 17.

<sup>72</sup> BONNES noemt dit het doorkruisingsverbod (zie BONNES (1994), 95).

<sup>73</sup> KRÁL (2008), 251-252.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 96.

<sup>75</sup> BONNES (1994), 126.

<sup>76</sup> KRÁL (2008), 250. Hoewel deze procedurele vereisten beogen om een uiterste grens te stellen aan de principiële procesautonomie van de lidstaten en derhalve vooral een instrumentele werking hebben gericht op de verwezenlijking van de gemeenschapsdoelstellingen, genereren zij natuurlijk ook een rechtsbeschermende werking naar de rechtsonderhorigen toe.

<sup>77</sup> H.v.J. 16 december 1976, *Rewe*, zaak 33/76, *Jur.* 1976, 1989, r.o. 5 en H.v.J. 6 mei 1982, *Fromme*, zaak 54/81, *Jur.* 1982, 1449, r.o. 6-7. Zie ook KRÁL (2008), 250 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 600.

<sup>78</sup> H.v.J. 16 december 1976, *Rewe*, zaak 33/76, *Jur.* 1976, 1989, r.o. 5 en H.v.J. 6 mei 1982, *Fromme*, zaak 54/81, *Jur.* 1982, 1449, r.o. 6-7. Zie ook KRÁL (2008), 250-251 en K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, 600.

<sup>79</sup> Zie I.B.

<sup>80</sup> V.J.J.M. BEKKERS, J.M. BONNES, A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT en W.J.M. VOERMANS, *o.c.*, 22.

bedoeld zijn om nationale wetgeving van de lidstaten te harmoniseren, is de uitvoeringstermijn voor verordeningen die uitvoeringsmaatregelen behoeven meestal (veel) korter dan de implementatietermijn voor richtlijnen<sup>81</sup>. Twee datums spelen een rol in de bepaling van de termijn voor het nemen van de nodige uitvoeringsmaatregelen: de datum van inwerkingtreding van de verordening en een eventuele datum van toepasselijkheid van de verordening<sup>82</sup>.

Iedere verordening heeft een datum van inwerkingtreding. Verordeningen treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking<sup>83</sup>. Alle milieuverordeningen bepalen uitdrukkelijk hun datum van inwerkingtreding. Vaak wordt gekozen voor de derde<sup>84</sup> of de twintigste<sup>85</sup> dag volgende op de bekendmaking van de verordening in het Publicatieblad. Sommige verordeningen houden het bij een datum van inwerkingtreding. Aldus bvb. de Detergentia-verordening (EG) nr. 648/2004 die in haar artikel 19 kortweg bepaalt: “*Deze verordening treedt in werking op 8 oktober 2005.*”. In dergelijke gevallen is de verordening volledig toepasselijk in de lidstaten op de datum van inwerkingtreding. Of nog: vanaf de datum van inwerkingtreding dient zij in de lidstaten volledige feitelijke werking te hebben op het veld. Eventuele uitvoeringsmaatregelen moeten in werking treden op de datum van inwerkingtreding van de verordening.

Andere verordeningen voorzien niet alleen in een datum van inwerkingtreding, maar bepalen ook één of meer datums waarop de verordening van toepassing wordt. Een voorbeeld hiervan is te vinden in Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen: “*Deze verordening treedt in werking twintig dagen na de datum van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. / Zij is van toepassing met ingang van 4 juli 2007, behalve artikel 9 en Bijlage II die van toepassing zijn met ingang van 4 juli 2006.*”<sup>86</sup>. Een ander voorbeeld is te vinden in de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006: “*Deze verordening treedt in werking op 1 juni 2007. / De titels II, III, V, VI, VII, X en XII alsmede de artikelen 128 en 136, zijn van toepassing vanaf 1 juni 2008.*”<sup>87</sup>. In deze gevallen moeten eventuele uitvoeringsmaatregelen in werking treden op de datums waarop de onderdelen van de verordening waarop zij betrekking hebben, toepasselijk worden.

Algemeen gesproken valt te onthouden dat uitvoeringsmaatregelen in werking moeten treden op het ogenblik dat de verordening of de onderdelen van de verordening waar zij uitvoering aan geven, van toepassing worden<sup>88</sup>.

**15.** Vaak hebben de lidstaten slechts een zeer korte termijn -- een paar dagen of weken -- om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Nogmaals blijkt de uitvoeringsrealiteit m.b.t. verordeningen dus complexer dan wat de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen doet vermoeden. Het is een hele uitdaging voor de

---

<sup>81</sup> Zie in die zin ook BONNES (1994), 43.

<sup>82</sup> BONNES (1994), 32.

<sup>83</sup> Artikel 254.1 – 254.2 EG-Verdrag.

<sup>84</sup> Aldus bvb. de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000 en de EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001.

<sup>85</sup> Zo bvb. Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende GGO's, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, de EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen.

<sup>86</sup> Artikel 15 verordening.

<sup>87</sup> Artikel 141 verordening.

<sup>88</sup> In de tijd terugwerkende uitvoeringsmaatregelen zijn ongewenst en soms zelfs niet toegelaten. Zie BONNES (1994), 42.

lidstaten om de uitvoeringsklus tijdig te klaren. Het is daarom van het grootste belang om een interne strategie uit te werken zodat verordeningen op de efficiëntst mogelijke manier kunnen worden uitgevoerd<sup>89</sup>. In ieder geval is het aangewezen om in een zo vroeg mogelijk stadium van de totstandkoming van een verordening met de opstelling van de uitvoeringsmaatregelen een aanvang te nemen.

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

## B. Sanctionering van verordeningen

**16.** Verordeningen bevatten doorgaans twee niveaus van regelgeving: regelgeving die verplichtingen oplegt aan de lidstaten en regelgeving die het doen en laten van particulieren (natuurlijke en rechtspersonen) normeert. Eén van de aspecten van verordeningen die in regel nadere uitvoering door de lidstaten vergt, is de sanctionering van de schendingen van de normen die het gedrag van particulieren reguleren<sup>90</sup>. De reden hiervoor is dat de gemeenschapswetgever veeleer spaarzaam is met het opnemen van specifieke sanctieverplichtingen in secundaire gemeenschapswetgeving. In de meeste gevallen verwijzen richtlijnen en verordeningen inzake sanctionering naar het interne recht van de lidstaten, of bepalen zij daarover helemaal niets. Dit is ook het geval voor milieurichtlijnen en – verordeningen<sup>91</sup>. In de zesde uitgave van zijn basishandboek *anno 2007* stelt KRÄMER dat geen enkele milieuverordening een gedetailleerde sanctieregeling kent die van toepassing is bij inbreuken op de verordening<sup>92</sup>. Dan is het ingevolge artikel 10 EG-Verdrag aan de lidstaten om erop toe te zien dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht; zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.<sup>93</sup> Er kan gesteld

---

<sup>89</sup> Voor de uitvoering van de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 heeft de Nederlandse wetgever bvb. gekozen voor een viersporenaanpak: (1) zeer vroeg beginnen met de opstelling van de uitvoeringsmaatregelen, (2) het actief betrekken van het nationale parlement bij de totstandkoming van de verordening, (3) initiatieven nemen ter verbetering of verduidelijking van de verordening, en (4) gebruik maken van creatieve wetgevingstechnieken. Ook een versnelde implementatieprocedure door vaststelling van uitvoeringsmaatregelen op een lager niveau werd overwogen, maar uiteindelijk niet weerhouden. Zie J.K.B.H. KWISTHOUT, A.H. SWART-BODRIJ en H. WOLDENDORP, *o.c.*, 144-147.

<sup>90</sup> Dit ressorteert onder het vierde type van interne uitvoeringsmaatregelen m.b.t. verordeningen (zie *supra*).

<sup>91</sup> Voor een uitvoerige bespreking van de specifieke sanctieverplichtingen in milieurichtlijnen en – verordeningen, zie R. MEEUS, “Specifieke sanctieverplichtingen in het Europees milieurecht: een zorg voor onze wetgever en handhavers?”, *M en R* 2008, 478-494 en A.B. BLOMBERG, “Implementatie van Europese handhavingsverplichtingen in het Nederlandse milieurechtelijke handhavingssysteem”, *M en R* 2009, 404-413.

<sup>92</sup> L. KRÄMER, *o.c.*, 57.

<sup>93</sup> Het basisarrest in dit verband is de zgn. *Griekse maïszaak* van 21 september 1989 (H.v.J. 21 september 1989, *Commissie/Griekenland*, zaak 68/88, *Jur.* 1989, 2965, r.o. 24). Voor andere arresten in dit verband die verordeningen betreffen, zie o.a. H.v.J. 10 juli 1990, *Hansen & Soen*, zaak 326/88, *Jur.* 1990, I-02911, r.o. 17 en H.v.J. 27 februari 1997, *Ebony Maritime en Loten Navigation*, zaak C-177/95, *Jur.* 1997, I-01111, r.o. 35. Een recente toepassing, die daarenboven betrekking heeft op één van de verordeningen hier ter sprake staan, m.n. de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, biedt het arrest H.v.J. 24 maart 2009, *Commissie/Luxemburg*, zaak C-184/08. Voor een uitvoerige bespreking van de principiële sanctieplicht van de lidstaten, zie MEEUS (2007), 311-359.

worden dat er een principiële sanctieplicht rust op de lidstaten m.b.t. richtlijnen en verordeningen. Geven zij aan deze verplichting geen gevolg, dan handelen zij in strijd met het gemeenschapsrecht. Aangezien alle machten (wetgevend, uitvoerend en rechterlijk) binnen de lidstaten gehouden zijn door het beginsel van gemeenschapstrouw, zijn niet alleen de milieuregelgevers maar tevens de (bestuurlijke en penale) milieuhandhavingsinstanties met sanctiebevoegdheden gehouden door de principiële sanctieplicht. De instrumentele vereisten van non-discriminatie (ten opzichte van vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het (puur) nationale recht), doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikkendheid, die cumulatief van toepassing zijn, geven derhalve belangrijke kwalitatieve grenswaarden aan waarbinnen, enerzijds, de bevoegde milieuregelgevers in België de nodige sanctiebepalingen dienen vast te stellen, en, anderzijds, de milieuhandhavingsinstanties met sanctiebevoegdheden deze sanctiebepalingen dienen toe te passen. Vanzelfsprekend dienen tevens de algemene Europeesrechtelijke vereisten die we hogerop bespraken <sup>94</sup> te worden gerespecteerd.

De op 19 november 2008 aangenomen Milieustrafrechtlijn 2008/99/EG <sup>95</sup> perkt de handhavingsautonomie van de lidstaten wat verder in. Waar in principe zowel het bestuurlijke als het penale handhavingsspoor in aanmerking komen om de principiële sanctieplicht uit te voeren, stelt deze richtlijn voor bepaalde milieucriminaliteit een strafrechtelijke afhandeling voorop. En het toepassingsgebied van de richtlijn omvat o.m. verschillende milieuverordeningen: de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen en Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen <sup>96</sup>.

**17.** De principiële sanctieplicht betreft niet alleen de normstellende bepalingen uit de verordeningen zelf. Het voorwerp van de verplichting omvat uiteraard ook normstellende bepalingen vervat in verordeningen die uitvoering geven aan verordeningen <sup>97</sup>. De vraag of zij zich ook uitstrekt tot aanvullende nationale regelgeving van de lidstaten, die verordeningsbepalingen uitvoert of concretiseert, dient o.i. in positieve zin te worden beantwoord. De basishandhavingsverplichting, afgeleid uit het beginsel van de gemeenschapstrouw, stoelt wezenlijk op de idee dat, uiteindelijk, in de praktijk daadwerkelijk

---

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

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

<sup>94</sup> Randnr. 12.

<sup>95</sup> Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (*Pb.* 2008, L 328). Overeenkomstig artikel 9 is de richtlijn in werking getreden op 26 december 2008. Overeenkomstig artikel 8 dienen de lidstaten de richtlijn om te zetten in nationaal recht voor 26 december 2010. Voor een uitvoerige bespreking van de richtlijn, zie H.E. ZEITLER, “Happy end of a long saga – Agreement on the Directive for the Protection of the Environment through Criminal Law”, *JEEPL* 2008, 281-291 en A. GOURITIN en P. DE HERT, “Directive 2008/99/EC of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law: A new start for criminal law in the European Community?”, *ELNI* 2009, 22-27.

<sup>96</sup> Bijlage A richtlijn.

<sup>97</sup> Het gebeurt ook dat de Europese wetgevers uitvoering geven aan verordeningen door middel van beschikkingen die zich tot alle lidstaten richten en hierom – o.m. K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *o.c.*, nr. 744 – vaak een wetgevende handeling uitmaken. Nu dergelijke beschikkingen zich niet tot particulieren richten, blijven zij hier verder buiten beschouwing.

gerealiseerd moet zijn wat de Europese wetgeving voorschrijft. Vanuit deze logica kan redelijkerwijze enkel worden aangenomen dat ook aanvullende nationale regelgeving, die een nuttige of noodzakelijke concretisering van de verordeningen doorvoert, onder de principiële sanctieplicht valt.

## II. De milieuverordeningen in een notendop

**18.** In het navolgende onderdeel wordt een korte schets gegeven van de inhoud en evolutie van de verschillende milieuverordeningen. We gaan ook in op hun toepasselijkheid in de tijd, een aspect dat bijzonder relevant is voor de handhavers.

### A. Overzicht

**19.** Waar sommige milieuverordeningen doorheen de jaren ongewijzigd standhouden, ondergaan andere milieuverordeningen wijzigingen, in tekst en technische bijlagen. En bepaalde verordeningen krijgen een verlengstuk in een reeks aanvullende verordeningen. We bespreken de milieuverordeningen en eventuele aanvullende verordeningen zoals zij zich thans voordoen <sup>98</sup>.

**20.** Milieuverordeningen raken zeer vaak aan het productbeleid. Hun centrale bekommernis hierbij betreft pollutanten die uiteenlopende risico's stellen. Het raakvlak met het afvalstoffenbeleid is nooit ver weg. De overstap van product naar afvalstof behoort tot de levenscyclus van ieder product. De beleidsvoering inzake gevaarlijke afvalstoffen vormt, natuurlijkerwijs, ook een typisch beleidsveld, en dit mede wegens het internationale karakter van de afvalstoffenhandel (en -criminaliteit). In het federale België vormen de betrokken materies meermaals een exclusief federale materie, soms een exclusief gewestelijke materie, herhaaldelijk een gemengde materie met federale en gewestelijke aspecten. We herinneren eraan dat de federale wetgever onder de huidige bevoegdheidsverdeling bevoegd is m.b.t.: het vaststellen van de productnormen; de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval; de doorvoer van afvalstoffen <sup>99</sup>.

### *Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen*

**21.** Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen is van toepassing op de overbrenging <sup>100</sup> van ingekapselde bronnen <sup>101</sup> en andere relevante bronnen <sup>102</sup> tussen

---

<sup>98</sup> Zie o.m. ook het EUR-Lex Repertorium voor de geldende gemeenschapswetgeving, waar geconsolideerde tekstversies van de gewijzigde verordeningen te vinden zijn.

<sup>99</sup> Art. 6 § 1, II, lid 2 BWHI, redactie na wijziging in 1993. Basisreferentie: L. LAVRYSEN, *Leefmilieu en waterbeleid*, in G. VAN HAEGENDOREN en B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, dl. 1, Brugge, die Keure, 1999, 114 p.

<sup>100</sup> Artikel 2, eerste streepje verordening definieert het begrip "overbrenging" als "verrichtingen voor het vervoer van radioactieve stoffen van de plaats van herkomst naar die van bestemming, met inbegrip van het laden en lossen".

<sup>101</sup> Overeenkomstig artikel 2, vierde streepje verordening dient een ingekapselde bron beschouwd te worden als een stof zoals gedefinieerd in Richtlijn 80/836/Euratom. Deze richtlijn is inmiddels ingetrokken en vervangen door Richtlijn 96/29/Euratom van de Raad van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (*Pb.* 1996, L 159). Artikel 1 Richtlijn 96/29/Euratom definieert een "ingekapselde bron" als "een bron

lidstaten wanneer de hoeveelheden en concentraties de waarden van artikel 4, a) en b) van Richtlijn 80/836/Euratom<sup>103</sup> overschrijden. Sinds 1 januari 1994 is de verordening niet langer van toepassing op de overbrenging van radioactieve afvalstoffen<sup>104</sup>. De overbrenging van de radioactieve stoffen is enkel nog mogelijk mits voldaan is aan de vereiste van een voorafgaande verklaring van conformiteit met de wettelijke eisen vanwege de ontvanger, bevestigd door de bevoegde autoriteiten van het land<sup>105</sup>. De verordening vormt het enige voorbeeld, binnen de doorgevoerde selectie milieuverordeningen, van een verordening die niets bepaalt m.b.t. haar uitvoering op het vlak van de sanctionering.

### *De Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000*

**22.** Deze verordening beoogt de productie, de verkoop en het gebruik van milieuvriendelijker producten te bevorderen en de consument daaromtrent in te lichten a.d.h.v. een label dat op de betrokken producten mag worden aangebracht<sup>106</sup>. De verordening reguleert o.a. de producten die in aanmerking komen voor het Europese milieukeur, de (vaststelling van de) criteria voor het Europese milieukeur en de eisen inzake beoordeling en verificatie, de toekenning, de vorm en de gebruiksvoorwaarden van het Europese milieukeur, de verhouding met andere nationale milieukeuren, alsook de aanvraagkosten en de jaarlijkse gebruiksvergoeding die dienen te worden betaald. Artikel 18 van de verordening draagt de lidstaten op passende juridische of administratieve maatregelen te nemen in geval van niet-naleving van de bepalingen van de verordening. De verordening vervangt een oudere verordening, Verordening (EEG) nr. 880/92 van de Raad van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren<sup>107</sup>.

De verordening heeft aanleiding gegeven tot een reeks beschikkingen die voor uiteenlopende producten de criteria vaststellen die te hanteren zijn bij het beoordelen van aanvragen tot toekenning van het Europese milieukeur. Eén van de meest recente beschikkingen betreft warmtepompen<sup>108</sup>. Eerdere beschikkingen betreffen o.m. vaatwassers, verven en lakken, matrassen, televisietoestellen en stofzuigers<sup>109</sup>. Al deze beschikkingen richten zich uitsluitend tot de lidstaten, reden waarom zij hier verder buiten beschouwing blijven<sup>110</sup>.

---

*met een zodanige structuur dat onder normale gebruiksomstandigheden iedere verspreiding van de radioactieve stoffen in het milieu wordt voorkomen”.*

<sup>102</sup> Artikel 2, vijfde streepje verordening definieert het begrip “andere relevante bron” als “*iedere radioactieve stof die geen ingekapselde bron is en waarvan de ioniserende straling bestemd is om rechtstreeks of indirect te worden gebruikt voor toepassing in de geneeskunde, de diergeneeskunde, de industrie, de handel, het onderzoek of de landbouw*”.

<sup>103</sup> Deze richtlijn is inmiddels ingetrokken en vervangen door Richtlijn 96/29/Euratom van de Raad van 13 mei 1996 tot vaststelling van de basisnormen voor de bescherming van de gezondheid der bevolking en der werkers tegen de aan ioniserende straling verbonden gevaren (*Pb.* 1996, L 159).

<sup>104</sup> Artikel 11.2 verordening.

<sup>105</sup> Artikel 4 verordening.

<sup>106</sup> E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 2009. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2009, 578.

<sup>107</sup> *Pb.* 1992, L 99.

<sup>108</sup> Beschikking 2007/742/EG van de Commissie van 9 november 2007 tot vaststelling van de milieucriteria voor de toekenning van de Europese milieukeur aan elektrische, gas- of gasabsorptiewarmtepompen (*Pb.* 2007, L 301).

<sup>109</sup> Voor een actueel en volledig overzicht, zie E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *o.c.*, 578 -579.

<sup>110</sup> Zie ook hoger, randnr. 17.



*De Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000* <sup>111</sup>

**23.** De verordening is van toepassing op de productie, de invoer, de uitvoer, het op de markt brengen, het gebruik, de terugwinning, de recycling en regeneratie alsmede de vernietiging van chloorfluorkoolstoffen, andere volledig gehalogeneerde chloorfluorkoolstoffen, halonen, tetrachloorkoolstof, 1,1,1-trichloorethaan, methylbromide, broomfluorkoolwaterstoffen, chloorfluorkoolwaterstoffen en broomchloormethaan, op de rapportage van gegevens over die stoffen, en op de invoer, de uitvoer, het op de markt brengen en het gebruik van die stoffen bevattende producten en apparatuur <sup>112</sup>. Ze vervangt een oudere verordening: Verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken <sup>113</sup>. Verordening (EG) nr. 2037/2000 voorziet in een tijdschema voor de geleidelijke eliminatie van de gereguleerde stoffen <sup>114</sup>, in een handelsregeling betreffende hun in- en uitvoer die een stel beperkende maatregelen omvat, en in maatregelen die ertoe strekken emissies van de betrokken stoffen tegen te gaan <sup>115</sup>. De lidstaten moeten de straffen bepalen die van toepassing zijn op overtredingen van de verordening; deze straffen dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn <sup>116</sup>.

Met ingang van 1 januari 2010 wordt deze verordening opgeheven en vervangen door de Ozonverordening (EG) nr. 1005/2009 <sup>117</sup>.

*De EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001*

**24.** De EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001 <sup>118</sup> reguleert een milieubeheer- en milieuauditsysteem op het niveau van de Europese Gemeenschap (EMAS). De verordening regelt o.a. de deelname van ondernemingen aan EMAS via een registratie door de bevoegde instanties van de lidstaten, de opschorting of de beëindiging van de EMAS-registratie in bepaalde gevallen, het gebruik van het EMAS-logo en de verhouding met andere nationale en internationale normen inzake milieuauditing. De lidstaten dienen een systeem in te voeren voor de erkenning van onafhankelijke milieuverificateurs en voor de controle op hun

---

<sup>111</sup> Bij herhaling gewijzigd, en meest recent door Verordening (EG) nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft (*Pb.* 2009, L 188). De wijzigingen betreffen niet alleen de technische bijlagen maar ook de tekst van de verordening zelf.

<sup>112</sup> Artikel 1 verordening.

<sup>113</sup> *Pb.* 1994, L 333.

<sup>114</sup> Het begrip “gereguleerde stoffen” wordt als volgt gedefinieerd in artikel 2, vierde streepje verordening: “chloorfluorkoolstoffen, andere volledig gehalogeneerde chloorfluorkoolstoffen, halonen, tetrachloorkoolstof, 1,1,1-trichloorethaan, methylbromide, broomfluorkoolwaterstoffen, chloorfluorkoolwaterstoffen en broomchloormethaan afzonderlijk of in een mengsel, ongeacht of het nieuw geproduceerde, teruggewonnen, gerecycleerde of geregenereerde stoffen betreft. In deze definitie zijn niet begrepen gereguleerde stoffen in een ander industrieproduct dan een houder voor het vervoer of de opslag van de betrokken stof en te verwaarlozen hoeveelheden van een gereguleerde stof die afkomstig zijn van onbedoelde of toevallige productie tijdens een fabricageproces, van grondstoffen die niet hebben gereageerd, of van het gebruik als technische hulpstof die als spoorverontreiniging in chemische stoffen aanwezig is of tijdens de vervaardiging of bewerking van producten wordt uitgestoten”.

<sup>115</sup> Resp. de Hoofdstukken II, III en IV verordening.

<sup>116</sup> Artikel 21 verordening.

<sup>117</sup> Artikelen 30 en 31 Ozonverordening (EG) nr. 1005/2009. Zie ook hoger, randnr. 3.

<sup>118</sup> Gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 196/2006 van de Commissie van 3 februari 2006 (*Pb.* 2006, L 32) en Verordening (EG) nr. 1791/2006 van de Raad van 20 november 2006 (*Pb.* 2006, L 363). Beide wijzigingen betreffen de technische bijlagen.

werkzaamheden <sup>119</sup>. Artikel 13 van de verordening draagt de lidstaten op passende juridische of administratieve maatregelen te nemen in geval van niet-naleving van de bepalingen van de verordening. Ook deze verordening volgt een oudere verordening op: Verordening (EEG) nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieu-auditsysteem <sup>120</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's*

**25.** Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's implementeert het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit <sup>121</sup>. De verordening is van toepassing op de grensoverschrijdende verplaatsingen <sup>122</sup> van alle GGO's <sup>123</sup> die nadelige gevolgen kunnen hebben voor het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit, waarbij ook rekening wordt gehouden met de risico's voor de gezondheid van de mens <sup>124</sup>. De verordening maakt een onderscheid tussen de uitvoer van GGO's naar derde landen (Hoofdstuk II) en de onbedoelde grensoverschrijdende verplaatsing van GGO's (Hoofdstuk III). Inzake de uitvoer van GGO's naar derde landen wordt een onderscheid gemaakt tussen GGO's bestemd voor doelbewuste introductie in het milieu en GGO's bedoeld om rechtstreeks als levensmiddel, diervoeder of voor bewerking/verwerking te worden gebruikt. GGO's die bestemd zijn voor doelbewuste introductie in het milieu, zijn onderworpen aan de voorafgaande toestemming van het invoerende land ("*Prior Informed Consent*" of PIC) <sup>125</sup>. GGO's bedoeld om rechtstreeks als levensmiddel, diervoeder of voor bewerking/verwerking te worden gebruikt, vallen onder de PIC-procedure van artikel 10 verordening. M.b.t. de onbedoelde grensoverschrijdende verplaatsing van GGO's dienen de lidstaten passende maatregelen te nemen om dit te voorkomen, alsook afdoende maatregelen om het publiek in te lichten en de (mogelijkerwijs) betrokken landen te raadplegen wanneer een onbedoelde grensoverschrijdende verplaatsing van GGO's plaatsvindt of kan plaatsvinden <sup>126</sup>. Luidens artikel 18 verordening dienen de lidstaten sancties vast te stellen op overtredingen van de bepalingen van de verordening en

---

<sup>119</sup> Artikel 4 verordening.

<sup>120</sup> *Pb.* 1993, L 168.

<sup>121</sup> Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, opgemaakt te Montreal op 29 januari 2000, voor het Vlaamse Gewest goedgekeurd bij het Decreet van 20 februari 2004 houdende instemming met het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de Bijlagen I, II en III, aangenomen te Montreal op 29 januari 2000 (*B.S.* 9 maart 2004).

<sup>122</sup> Artikel 3.14 verordening definieert een "grensoverschrijdende verplaatsing" als een "*doelbewuste of onbedoelde verplaatsing van een GGO tussen een partij of niet-partij [bij het Protocol van Cartagena] en een andere partij of niet-partij, met uitsluiting van doelbewuste verplaatsingen tussen partijen binnen de Gemeenschap*".

<sup>123</sup> Een "genetisch gemodificeerd organisme" of "GGO" dient overeenkomstig artikel 3.1 verordening begrepen te worden zoals dit wordt gedefinieerd in artikel 2.2 Richtlijn 2001/18/EG Doelbewuste Introductie GGO's (*Pb.* 2001, L 106), met uitzondering van organismen die zijn verkregen d.m.v. genetische modificatietechnieken zoals genoemd in bijlage I B van deze richtlijn. Artikel 2.2 Richtlijn 2001/18/EG Doelbewuste Introductie GGO's definieert een "GGO" als "*een organisme, met uitzondering van menselijke wezens, waarvan het genetische materiaal veranderd is op een wijze welke van nature door voortplanting en/of natuurlijke recombinitie niet mogelijk is. Volgens deze definitie:*

*a) vindt in elk geval genetische modificatie plaats indien een van de in bijlage I A, deel 1, genoemde technieken wordt toegepast;*

*b) worden de in de bijlage I A, deel 2, genoemde technieken niet beschouwd als technieken die tot genetische modificatie leiden*".

<sup>124</sup> Artikel 2.1 verordening.

<sup>125</sup> Artikel 5.1 verordening.

<sup>126</sup> Artikel 14 verordening.

alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat zij ten uitvoer worden gelegd; de sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

#### *De Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004*

**26.** De Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004<sup>127</sup> stelt de regels vast die bedoeld zijn om het vrije verkeer van detergentia<sup>128</sup> en oppervlakreactieve stoffen<sup>129</sup> voor detergentia in de interne markt te verwezenlijken en tegelijkertijd een hoog beschermingsniveau voor het milieu en de menselijke gezondheid te waarborgen<sup>130</sup>. Daartoe harmoniseert de verordening de volgende regels voor het op de markt brengen van detergentia en oppervlakreactieve stoffen voor detergentia:

- de biologische afbreekbaarheid van oppervlakreactieve stoffen in detergentia;
- beperkingen of een verbod op oppervlakreactieve stoffen op gronden van biologische afbreekbaarheid;
- de aanvullende etikettering van detergentia, met inbegrip van allergene geurstoffen;
- de gegevens die fabrikanten ter beschikking moeten houden van de bevoegde autoriteiten en het medische personeel van de lidstaten<sup>131</sup>.

Uiterlijk op 8 oktober 2005 dienden de lidstaten afschrikkende, doeltreffende en evenredige sancties vast te stellen voor het niet-naleven van de bepalingen van de verordening. Hiertoe behoren maatregelen op grond waarvan partijen detergentia die niet aan de verordening voldoen, kunnen worden vastgehouden<sup>132</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen*

**27.** Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen<sup>133</sup> reguleert de productie, het op de markt brengen en het gebruik van persistente organische verontreinigende stoffen. Voor de toepassing van de verordening wordt het begrip “stof” begrepen in de zin waarin het is gedefinieerd in artikel 2 van Richtlijn 67/548/EEG betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen<sup>134</sup>. De verordening deelt

---

<sup>127</sup> Reeds verschillende keren gewijzigd, meest recent bij Verordening (EG) nr. 551/2009 van de Commissie van 25 juni 2009 (*Pb.* 2009, L 164). De wijzigingen betreffen de tekst en de bijlagen van de verordening.

<sup>128</sup> Artikel 2.1, eerste lid verordening definieert “detergentia” als “*alle stoffen en mengsels die zepen en/of andere oppervlakreactieve stoffen bevatten en die bedoeld zijn voor was- en reinigingsprocedures. Detergentia kunnen elke vorm hebben (vloeistof, poeder, pasta, staaf, brood, gestempeld stuk, fantasievorm, enz.) en kunnen in de handel worden gebracht of gebruikt voor huishoudelijke, institutionele of industriële doeleinden*”. Het tweede lid omschrijft enkele producten die beschouwd worden als detergentia, nl. hulpmengsels voor het wassen, wasverzachters, reinigingsmengsels en overige reinigings- en wasmengsels.

<sup>129</sup> Artikel 2.6 verordening definieert “oppervlakreactieve stoffen” als “*organische stoffen en/of preparaten die in detergentia worden gebruikt en oppervlakreactieve eigenschappen hebben, en die bestaan uit een of meer hydrofiele en een of meer hydrofobe groepen die zodanig van aard en van omvang zijn dat ze zorgen voor een vermindering van de oppervlaktespanning van het water, de vorming van een uitvloeiings- of absorptielaagje op het grensvlak tussen water en lucht, de vorming van een emulsie en/of micro-emulsie, de vorming van micellen en adsorptie op het grensvlak water/vaste stof*”.

<sup>130</sup> Artikel 1.1 verordening.

<sup>131</sup> Artikel 1.2 verordening.

<sup>132</sup> Artikel 18.1 verordening.

<sup>133</sup> Bij herhaling gewijzigd, en meest recent bij Verordening (EG) nr. 304/2009 van de Commissie van 14 april 2009 (*Pb.* 2009, L 96). De wijzigingen betreffen vooral de bijlagen maar ook de tekst van de verordening.

<sup>134</sup> *Pb.* 1967, L 196, herhaaldelijk gewijzigd. Thans definieert artikel 2, a) van Richtlijn 67/548/EEG het begrip “stof” als volgt: “*chemische elementen en hun verbindingen, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de productie ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit van het product en alle onzuiverheden ten gevolge van het productieproces, doch met uitzondering van elk oplosmiddel*”.

deze stoffen vervolgens op in bijlage I-stoffen en bijlage II-stoffen. De productie, het op de markt brengen en het gebruik van in bijlage I opgenomen stoffen als zodanig, in preparaten of als bestanddeel van artikelen, is verboden<sup>135</sup>. De productie, het op de markt brengen en het gebruik van in bijlage II opgenomen stoffen als zodanig, in preparaten of als bestanddeel van artikelen, wordt overeenkomstig de in die bijlage vermelde voorwaarden beperkt<sup>136</sup>. De lidstaten wordt opgedragen de regels vast te stellen inzake de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de bepalingen van de verordening en alle nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat zij worden uitgevoerd; de sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn<sup>137</sup>.

#### *De EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005*

**28.** De EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005<sup>138</sup> voorziet in de instelling van een geïntegreerd register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen op gemeenschapsniveau (*“European Pollutant Release and Transfer Register”* of EPRTR) in de vorm van een publiek toegankelijke elektronische databank, en stelt de regels vast voor het functioneren daarvan, teneinde uitvoering te geven aan het VN-ECE-Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen<sup>139</sup>.<sup>140</sup> Met het oog hierop dienen de exploitanten van de inrichtingen die onder het toepassingsgebied van de verordening vallen, bepaalde welomschreven informatie m.b.t. verontreinigende stoffen en afvalstoffen te rapporteren aan de bevoegde instanties van de lidstaten. De lidstaten dienen de regels vast te stellen betreffende de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening en alle nodige maatregelen te treffen om de daadwerkelijke toepassing van die sancties te garanderen; de sancties waarin wordt voorzien, moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn<sup>141</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen*

**29.** Gefluoreerde broeikasgassen dragen bij tot de opwarming van de aarde. Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen<sup>142</sup> beoogt de emissie van deze gassen te beheersen, te voorkomen en daardoor te verminderen. De verordening reguleert de insluiting, het gebruik, de terugwinning en de vernietiging van gefluoreerde broeikasgassen, de etikettering en de verwijdering van de producten en apparatuur die deze gassen bevatten, de rapportering over deze gassen, de controle op het gebruik ervan en op de naleving van het verbod om bepaalde producten en apparatuur op de markt te brengen, alsook de opleiding en de certificering van personeel en bedrijven die betrokken zijn bij de activiteiten die

---

*dat kan worden afgescheiden zonder dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd”.*

<sup>135</sup> Artikel 3.1 verordening.

<sup>136</sup> Artikel 3.2 verordening.

<sup>137</sup> Artikel 13 verordening.

<sup>138</sup> Gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft (*Pb.* 2009, L 188).

<sup>139</sup> Protocol bij het Verdrag van 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, en de bijlagen bij dit Protocol, opgemaakt te Kiev op 21 mei 2003. Dit protocol werd voor het Vlaamse Gewest goedgekeurd bij decreet van 6 juli 2007 (*B.S.* 5 september 2007).

<sup>140</sup> Artikel 1 verordening.

<sup>141</sup> Artikel 20.1 verordening.

<sup>142</sup> Gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 (*Pb.* 2008, L 311). De wijzigingen betreffen uitsluitend de tekst van de verordening.

ressorteren onder de verordening<sup>143</sup>. De lidstaten dienen regels vast te stellen voor de sancties op inbreuken op de bepalingen van de verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze regels worden uitgevoerd; de sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn<sup>144</sup>.

De verordening wordt geflankeerd door een reeks uitvoeringsverordeningen, die de vorm betreffen van het verslag dat door producenten, importeurs of exporteurs van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen moet worden ingediend<sup>145</sup> en de vorm van etiketten en verdere etiketteringseisen voor producten en apparatuur met gefluoreerde broeikasgassen<sup>146</sup>, de basisvoorschriften bepalen voor de controle op lekkage van stationaire brandbeveiligingssystemen en andere apparatuur die dergelijke gassen bevat<sup>147</sup>, het model vastleggen voor de kennisgeving van opleidings- en certificeringsprogramma's van lidstaten<sup>148</sup>, en de minimumeisen en voorwaarden voor wederzijdse erkenning vaststellen van de certificering van bedrijven en personeel op het gebied van uiteenlopende apparatuur met gefluoreerde broeikasgassen<sup>149</sup>.

---

<sup>143</sup> Artikel 1 verordening.

<sup>144</sup> Artikel 13.1 verordening.

<sup>145</sup> Verordening (EG) nr. 1493/2007 van de Commissie van 17 december 2007 tot vaststelling ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europese Parlement en de Raad, van de vorm van het verslag dat door producenten, importeurs of exporteurs van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen moet worden ingediend (*Pb.* 2007, L 332).

<sup>146</sup> Verordening (EG) nr. 1494/2007 van de Commissie van 17 december 2007 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van de vorm van etiketten en aanvullende etiketteringseisen betreffende producten en apparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevatten (*Pb.* 2007, L 332).

<sup>147</sup> Verordening (EG) nr. 1497/2007 van de Commissie van 18 december 2007 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van basisvoorschriften inzake controle op lekkage van stationaire brandbeveiligingssystemen die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevatten (*Pb.* 2007, L 333); Verordening (EG) nr. 1516/2007 van de Commissie van 19 december 2007 tot vaststelling ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europese Parlement en de Raad, van basisvoorschriften inzake controle op lekkage van stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevat (*Pb.* 2007, L 335).

<sup>148</sup> Verordening (EG) nr. 308/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad, van het model voor de kennisgeving van opleidings- en certificeringsprogramma's in de lidstaten (*Pb.* 2008, L 92).

<sup>149</sup> Verordening (EG) nr. 303/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot instelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europese Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning voor de certificering van bedrijven en personeel betreffende stationaire koel-, klimaatregelings- en warmtepompapparatuur die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevat (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 304/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europese Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel betreffende stationaire brandbeveiligingssystemen en brandblusapparaten die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevatten (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 305/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europese Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel voor de terugwinning van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen uit hoogspanningsschakelaars (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 306/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europese Parlement en de Raad, van minimumeisen en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van de certificering van bedrijven en personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur (*Pb.* 2008, L 92); Verordening (EG) nr. 307/2008 van de Commissie van 2 april 2008 tot vaststelling, ingevolge Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europese Parlement en de Raad, van minimumeisen voor opleidingsprogramma's en de voorwaarden voor wederzijdse erkenning van opleidingsgetuigschriften voor personeel op het gebied van bepaalde gefluoreerde broeikasgassen bevattende klimaatregelingsystemen in bepaalde motorvoertuigen (*Pb.* 2008, L 92).

### *Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen*

**30.** Inzake de regulering van de overbrenging van afvalstoffen werd Verordening (EEG) nr. 259/93<sup>150</sup> na herhaalde ingrijpende wijzigingen uiteindelijk vervangen door Verordening (EG) nr. 1013/2006<sup>151</sup>. In Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen zijn de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naar gelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan<sup>152</sup>. De verordening is van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen: (1) tussen lidstaten, binnen de Europese Gemeenschap of met doorvoer via derde landen; (2) die uit derde landen in de Europese Gemeenschap worden ingevoerd; (3) die uit de Europese Gemeenschap naar derde landen worden uitgevoerd; (4) tussen derde landen met doorvoer via de Europese Gemeenschap<sup>153</sup>. Voor iedere lidstaat regelt zij dus situaties van invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen. Artikel 1.3 van de verordening sluit limitatief enkele gevallen uit van het toepassingsgebied. De lidstaten wordt opgedragen de voorschriften uit te vaardigen inzake sancties op inbreuken op de bepalingen van de verordening en alle maatregelen te nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij worden uitgevoerd; de sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn<sup>154</sup>.

### *De REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006*

**31.** De REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006<sup>155</sup> leidt tot ingrijpende beleidswijzigingen m.b.t. het invoeren, produceren, verhandelen en gebruiken van stoffen. Er treedt een verschuiving op van de verantwoordelijkheid voor het veilig omgaan met stoffen van de overheid naar de betrokken bedrijven<sup>156</sup>. De verordening is gebaseerd op het beginsel dat fabrikanten, importeurs en downstreamgebruikers ervoor moeten zorgen dat zij stoffen vervaardigen, in de handel brengen of gebruiken die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. Ze is ook gebaseerd op het voorzorgsbeginsel<sup>157</sup>. De basisbepaling van de verordening is artikel 5 met als opschrift “*Zonder gegevens geen handel*”, waar als algemene regel wordt gesteld dat uitsluitend stoffen als zodanig en stoffen in preparaten of in voorwerpen die, in de gevallen waarin dit vereist is, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van Titel II verordening zijn geregistreerd, in de Gemeenschap mogen worden vervaardigd of in de handel worden gebracht. In beginsel vallen alle stoffen onder het toepassingsgebied van de verordening, zowel bestaande stoffen (*i.e.* stoffen die in 1981 op de markt waren) en nieuwe stoffen (*i.e.* stoffen die na 1981 op de markt zijn gebracht). Artikel 3 verordening definieert een “stof” als “*een chemisch element en de verbindingen ervan, zoals ze voorkomen in natuurlijke toestand of bij de vervaardiging ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit*”.

---

<sup>150</sup> *Pb.* 1993, L 30.

<sup>151</sup> Verordening (EEG) nr. 259/93 werd ingetrokken met ingang van 12 juli 2007.

De nieuwe verordening werd reeds een viertal keer gewijzigd, meest recent bij Verordening (EG) nr. 308/2009 van de Commissie van 15 april 2009 (*Pb.* 2009, L 97). De aangebrachte wijzigingen betreffen de tekst en de bijlagen van de verordening.

<sup>152</sup> Artikel 1.1 verordening.

<sup>153</sup> Artikel 1.2 verordening.

<sup>154</sup> Artikel 50.1 verordening.

<sup>155</sup> De verordening werd reeds verschillende keren gewijzigd, meest recent bij Verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 (*Pb.* 2009, L 164). De wijzigingen betreffen overwegend de bijlagen van de verordening.

<sup>156</sup> J.K.B.H. KWISTHOUT, A.H. SWART-BODRIJ en H. WOLDENDORP, *o.c.*, 142.

<sup>157</sup> Artikel 1.3 verordening.

*ervan en alle onzuiverheden ten gevolge van het toegepast procédé, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd*". De verordening beoogt een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, en wil tevens het vrije verkeer van stoffen op de interne markt waarborgen en het concurrentievermogen en de innovatie vergroten. De regeling die wordt uitgewerkt, is van toepassing op de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van stoffen als dusdanig of in preparaten of voorwerpen, en geldt tevens voor het in de handel brengen van preparaten <sup>158</sup>. Ook deze verordening bepaalt dat de lidstaten de sancties moeten vaststellen die van toepassing zijn op schendingen van de verordening en alle nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat die sancties worden toegepast. De sancties dienen doeltreffend, evenredig en ontmoedigend te zijn <sup>159</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen*

**32.** Deze verordening kadert in het beleid tot verbetering van de luchtkwaliteit. Ze stelt gemeenschappelijke technische voorschriften vast voor de typegoedkeuring van motorvoertuigen en vervangingsonderdelen, zoals vervangende emissiebeperkingsystemen, die een vermindering van emissies door de voertuigen betreffen. Voorts stelt de verordening ook voorschriften vast voor de overeenstemming van in gebruik zijnde voertuigen met de gestelde vereisten, de duurzaamheid van emissiebeperkingsystemen, boorddiagnosesystemen (OBD-systemen), de meting van het brandstofverbruik en de toegankelijkheid van reparatie- en onderhoudsinformatie van voertuigen <sup>160</sup>. De lidstaten dienen de sancties vast te stellen die bij overtreding van de verordening door fabrikanten worden opgelegd en alle nodige maatregelen te nemen opdat die sancties toepassing zouden vinden <sup>161</sup>. In het soort overtredingen waarvoor sancties worden opgelegd, worden "*in elk geval*" de volgende inbreuken inbegrepen: (a) het afleggen van onjuiste verklaringen tijdens de goedkeuringsprocedures of de procedures die tot een terugroeping leiden; (b) het vervalsen van testresultaten voor typegoedkeuring of conformiteit onder bedrijfsomstandigheden; (c) het achterhouden van gegevens of technische specificaties die tot terugroeping of intrekking van de typegoedkeuring zouden kunnen leiden; (d) het gebruiken van manipulatie-instrumenten; (e) het weigeren om toegang tot informatie te verschaffen <sup>162</sup>. De verordening vervangt een reeks richtlijnen inzake emissies en brandstofverbruik van voertuigen die vanaf 1970 werden uitgevaardigd en vergt op dit punt een relatief uitgebreide aanpassing van de wetgeving van de lidstaten <sup>163</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen*

**33.** Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen vult de hiaat die tot stand kwam nadat Verordening (EG) nr. 304/2003 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen <sup>164</sup> begin 2006 door het Hof van Justitie werd vernietigd omdat zij niet op

---

<sup>158</sup> Artikel 1.1 en 1.2 verordening.

<sup>159</sup> Artikel 126 verordening.

<sup>160</sup> Artikel 1 verordening.

<sup>161</sup> Artikel 13.1, aanhef, verordening.

<sup>162</sup> Artikel 13.2 verordening.

<sup>163</sup> Aanhef verordening, considerans (20) (met een opsomming van de betrokken richtlijnen). Zie ook de opheffingsregeling bepaald in artikel 17 verordening, waar o.m. wordt bepaald dat de lidstaten tegen 2 januari 2013 de wetgeving dienen op te heffen die de betrokken richtlijnen implementeert.

<sup>164</sup> Verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen (*Pb.* 2003, L. 63).

de passende rechtsgronden was gebaseerd <sup>165</sup>. De verordening beoogt uitvoering te geven aan het Verdrag van Rotterdam van 10 september 1998 inzake de procedure m.b.t. voorafgaande geïnformeerde toestemming (“Prior Informed Consent” / PIC) t.a.v. bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel <sup>166</sup>. Ze wil eveneens gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen bij de internationale activiteiten met gevaarlijke chemische stoffen bevorderen, ter bescherming van mens en milieu tegen mogelijke schade. Een laatste doelstelling is, tenslotte, bij te dragen tot een milieuverantwoord gebruik van gevaarlijke stoffen <sup>167</sup>. Bijlage I bevat een lijst van chemische stoffen die bij uitvoer onderworpen zijn aan een kennisgevingsprocedure, een lijst chemische stoffen die krachtens het Verdrag van Rotterdam aan PIC-kennisgeving onderworpen zijn, en een lijst chemische stoffen die voor een dergelijke kennisgeving in aanmerking komen. Bijlage IV beschrijft de chemische stoffen en artikelen waarvoor een uitvoerverbod geldt. De verordening bevat de gebruikelijke bepaling inzake sancties: de lidstaten dienen sancties vast te stellen die van toepassing zijn op inbreuken op de verordening en alle nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat de sancties op de juiste wijze ten uitvoer worden gelegd; de sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn <sup>168</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 1272/2008 Indeling, Etikettering en Verpakking Stoffen en Mengsels*

**34.** De verordening dient zowel de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu als het vrije verkeer van chemische stoffen en mengsels en bepaalde aanverwante specifieke voorwerpen <sup>169</sup>. Centraal in de ontworpen regeling staat een harmonisatie van de criteria voor indeling, etikettering en verpakking van de betrokken stoffen, mengsels en voorwerpen <sup>170</sup>. Hierbij stelt de verordening zich in het bijzonder tot doel te bepalen op grond van welke eigenschappen stoffen en mengsels als gevaarlijk ingedeeld moeten worden, zodat de gevaren van stoffen en mengsels correct kunnen worden geïdentificeerd en bekendgemaakt. De gevaren in kwestie omvatten zowel de fysische gevaren als gevaren voor de gezondheid van de mens en het milieu, met inbegrip van de gevaren voor de ozonlaag <sup>171</sup>. Een ‘stof’ wordt gedefinieerd als “*een chemisch element en de verbindingen ervan, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de vervaardiging ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit ervan en alle onzuiverheden ten gevolge van het toegepaste procédé, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder aantasting van de stabiliteit van de stof of wijziging van de samenstelling ervan*” <sup>172</sup>, een ‘mengsel’ als “*een mengsel of oplossing bestaande uit twee of meer stoffen*” <sup>173</sup>. De lidstaten dienen sancties vast te stellen die de niet-naleving van de verordening tegengaan én alle nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de verordening wordt toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn <sup>174</sup>.

---

<sup>165</sup> H.v.J. 10 januari 2006, *Commissie/Europees Parlement en Raad*, zaak C-178/03, *Jur.* 2006, I-107.

<sup>166</sup> Dit VN-verdrag trad in werking op 24 februari 2004.

<sup>167</sup> Artikel 1.1, lid 1 verordening.

<sup>168</sup> Artikel 18, lid 1, aanhef, verordening.

<sup>169</sup> O.m. artikel 1.1 verordening.

<sup>170</sup> Verordening, aanhef, considerans (3).

<sup>171</sup> Verordening, aanhef, considerans (10).

<sup>172</sup> Artikel 2.7 verordening.

<sup>173</sup> Artikel 2.8 verordening.

<sup>174</sup> Artikel 47 verordening.



## B. Toepasselijkheid in de tijd

35. Tabel 1 maakt het overzicht van de regelingen inzake de toepasselijkheid *ratione temporis* van de milieuverordeningen.

**Tabel 1. Milieuverordeningen: toepasselijkheid *ratione temporis***

Verordening	Datum inwerkingtreding	Datum toepasselijkheid
Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen ( <i>Pb.</i> 1993, L 148)	/	
Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000 ( <i>Pb.L.</i> 2000/237, 21 september 2000)	Art. 21: 24 september 2000 ("de derde dag volgende op ... bekendmaking")	/
Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 ( <i>Pb.L.</i> 2000/244, 29 september 2000)	Art. 24, lid 1: 30 september 2000 ("de dag volgende op ... bekendmaking")	Art. 24, lid 2: 1 oktober 2000
EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001 ( <i>Pb.L.</i> 2001/114, 24 april 2001)	Art. 18: 27 april 2001 ("de derde dag volgende op ... bekendmaking")	/
Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's ( <i>Pb.L.</i> 2003/287, 5 november 2003)	Art. 20 lid 1: 25 november 2003 ("de twintigste dag volgende op ... bekendmaking")	Art. 24 lid 2: 25 november 2003 ("vanaf de dag van inwerkingtreding van het protocol <van Cartagena><11 september 2003> of vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening, afhankelijk van de vraag welke datum laatst valt")
Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004 ( <i>Pb.L.</i> 2004/104, 8 april 2004)	Art. 19: 8 oktober 2005 ("Deze verordening treedt in werking op 8 oktober 2005.")	/
Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen ( <i>Pb.L.</i> 2004/158, 30 april 2004)	Art. 19: 20 mei 2004 ("de twintigste dag volgende op ... bekendmaking")	/
EPRT-Verordening (EG) nr. 166/2005 ( <i>Pb.L.</i> 2006/33, 4 februari 2006)	Art. 22: 24 februari 2006 ("de twintigste dag volgende op ... bekendmaking")	/
Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen ( <i>Pb.L.</i> 2006/161, 14 juni 2006)	Art. 15 lid 1: 4 juli 2006 ("twintig dagen na de datum van ... bekendmaking")	Art. 15 lid 2: 4 juli 2007 behalve art. 9 en Bijlage II "die van toepassing zijn met ingang van 4 juli 2006"
Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen ( <i>Pb.L.</i> 2006/190, 12 juli 2006)	Art. 64.1 lid 1: 15 juli 2006 ("de derde dag volgende op ... bekendmaking")	Art. 64.1 lid 2: 12 juli 2007 <sup>175</sup>
REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 ( <i>Pb.L.</i> 2006/396, 30 december 2006)	Art. 141.1: 1 juni 2007	Art. 141.2: "De titels II, III, V, VI, VII, X en XII, alsmede de artikelen 128 en 136, zijn van toepassing vanaf 1 juni 2008" <sup>176</sup>

<sup>175</sup> Artikel 64 verordening vervolgt: "2. Indien de datum van toetreding van Bulgarije of Roemenië later valt dan de in lid 1 genoemde datum van toepassing, zijn artikel 63, leden 4 en 5, in afwijking van lid 1, van toepassing vanaf de datum van toetreding. / 3. Indien de betrokken lidstaten hiermee instemmen, kan artikel 26, lid 4, voor 1 juli 2007 worden toegepast."

<sup>176</sup> Titel II betreft de registratie van stoffen, Titel III het gezamenlijke gebruik van gegevens en het voorkomen van onnodige proeven, Titel V bevat bepalingen betreffende downstreamgebruikers, Titel VI gaat in op de stoffenbeoordeling, Titel VII betreft de autorisatieplicht, Titel X het Agentschap en Titel XII

Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfs- voertuigen ( <i>Pb.L.</i> 2007/171, 29 juni 2007)	Art. 18.1: 2 juli 2007 (“ <i>de derde dag volgende op ... bekendmaking</i> ”)	Art. 18.2: 3 januari 2009, “ <i>met uitzondering van artikel 10, lid 1, en artikel 12, die van toepassing zijn met ingang van 2 juli 2007</i> ” <sup>177</sup>
Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen ( <i>Pb.L.</i> 2008/204, 31 juli 2008)	Art. 26 lid 1: 1 augustus 2008 (“ <i>de dag volgende op ... bekendmaking</i> ”)	Art. 26 lid 2: art. 17 lid 2, een opheffingsbepaling, is van toepassing vanaf 1 november 2008
Verordening (EG) nr. 1272/2008 Indeling, Etikettering en Verpakking Stoffen en Mengsels ( <i>Pb.L.</i> 2008/353, 31 december 2008)	Art. 62 lid 1: 20 januari 2009 (“ <i>de twintigste dag volgende op ... bekendmaking</i> ”)	Art. 62 lid 2 - titels II, III en IV: 1 december 2010 (stoffen) en 1 juni 2015 (mengsels)

### III. Sanctiebepalingen in de gewestelijke bevoegdheidsfeer

**36.** We herinneren eraan dat de principiële sanctieplicht m.b.t. verordeningen een meervoudig voorwerp heeft. Ze betreft uiteraard en in hoofddeorde de normen vervat in de verordeningen zelf en in eventuele uitvoeringsverordeningen. Ze strekt zich echter ook uit tot de normen bepaald door nationale aanvullende regelgeving<sup>178</sup>. We gaan dan ook na hoe de Vlaamse wetgever de sanctionering van de milieuverordeningen en bijhoren en de sanctionering van aanvullende Vlaams-gewestelijke normstelling heeft geregeld. Na een schets van de gehanteerde wetgevingstechniek, onderzoeken we eerst de penale en vervolgens de bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden.

#### A. Wetgevingstechniek

##### 1. De verordeningen

**37.** Op 1 mei 2009 traden het Milieuhandhavingsdecreet<sup>179</sup> en Milieuhandhavingsbesluit<sup>180</sup> in werking<sup>181</sup>. Het decreet voert in het Decreet 1995 Algemene Bepalingen Milieubeleid een

---

informatieverstrekking. Artikel 128 beschermt het vrije verkeer van goederen. Artikel 136 bundelt overgangsmaatregelen betreffende bestaande stoffen.

<sup>177</sup> Artikel 10, lid 1 betreft criteria ter beoordeling (goedkeuring, weigering) van aanvragen tot typegoedkeuring van nieuwe voertuigtypes, artikel 12 het invoeren door de lidstaten van financiële stimulansen voor de productie van voertuigen die aan de verordening en haar typevoorwaarden voldoen.

<sup>178</sup> Hoger, randnr. 17.

<sup>179</sup> Decreet 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’ (*B.S.* 29 februari 2008). Het nieuwe decreet werd al bij herhaling gewijzigd, m.n. bij de decreten van 12 december 2008 (*B.S.* 4 februari 2009), 30 april 2009 (*B.S.* 25 juni 2009) en 8 mei 2009 (*B.S.* 6 juli 2009).

<sup>180</sup> B. VI. R. 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (*B.S.* 10 februari 2009). Het besluit werd reeds meermaals gewijzigd, m.n. bij B. VI. R. 30 april 2009 (*B.S.* 25 juni 2009), B. VI. R. 4 september 2009 houdende de rechtspositieregeling van de leden van het Milieuhandhavingscollege (*B.S.* 22 oktober 2009), B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van bedrijven en hun technici voor brandbeveiligingssystemen die ozonlaag afbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten (*B.S.* 22 oktober 2009), B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van technici die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen terugwinnen uit hoogspanningsschakelaars (*B.S.* 22 oktober 2009), B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en hun koeltechnici (*B.S.* 22 oktober 2009), B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur (*B.S.* 27

Titel XVI in die o.m. de bestuurlijke en penale sanctionering regelt, op uniforme wijze en met een sterke vernieuwing van het sanctie-instrumentarium (“Titel XVI DABM”). Artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit verklaart de nieuwe milieuhandhavingswetgeving in haar geheel van toepassing<sup>182</sup> op de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, de EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006, en de door of krachtens deze verordeningen uitgevaardigde verordeningen<sup>183</sup>.

In de opsomming ontbreekt de EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001. De sanctionering van de normstellende bepalingen waarin deze verordening voorziet, o.m. een aantal verbodsbepalingen inzake het gebruik van het EMAS-logo<sup>184</sup>, werd aanvankelijk geregeld door artikel 3.8.3, § 1 DABM. Het Milieuhandhavingsdecreet heft deze bepaling op<sup>185</sup>, zonder een andere regeling in te voeren.

De vermeldingen van de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, de EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 in artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit zijn zogenaamde dynamische vermeldingen, die eventuele wijzigingen van de verordeningen meenemen die reeds werden doorgevoerd of in de toekomst zullen plaatsvinden. Statische verwijzingen vermelden immers uitdrukkelijk de beoogde tekstversie, bvb. de oorspronkelijke versie, en in artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit wordt voor geen enkele verordening een dergelijke precisering bepaald<sup>186</sup>. Opmerkenswaard is eveneens dat de aanhef van het artikel derwijze werd geformuleerd, dat meteen alle uitvoeringsverordeningen worden meegenomen, niet alleen degene die reeds bestaan maar ook degene die in de toekomst nog tot stand zouden komen.

De materie behandeld in de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 behoort deels tot de federale bevoegdheidssfeer<sup>187</sup>. Artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit valt dan ook zo te begrijpen dat de nieuwe

---

oktober 2009) en B. VI. R. 4 september 2009 inzake de opleiding van technici die betrokken zijn bij de terugwinning van gefluoreerde broeikasgassen in bepaalde motorvoertuigen (*B.S.* 27 oktober 2009).

<sup>181</sup> Inwerkingtreding op 1 mei 2009: art. 47 decreet, zoals uitgevoerd bij art. 93 besluit.

Voor een actuele eerste bespreking van de nieuwe wetgeving, zie C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, 326 – 374.

<sup>182</sup> Artikel 16.1.1, 10° Titel XVI DABM biedt de Vlaamse Regering hiertoe een rechtsgrond aan.

<sup>183</sup> Naast deze verordeningen vermeldt artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit ook nog Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (*Pb.* 2002, L 273) en Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde afvalstoffen vermeld in bijlage III of III A bij verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is (*Pb.* 2007, L 316).

<sup>184</sup> Zie hoger, randnr. 24.

<sup>185</sup> Artikel 7 decreet.

<sup>186</sup> Zie dienaangaande RAAD VAN STATE, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, nrs. 73.2 en 74.

<sup>187</sup> Hoger, randnr. 20: op grond van artikel 6, § 1, II, 2° lid BWHI is de federale overheid o.m. bevoegd voor het vaststellen van de productnormen en de doorvoer van afvalstoffen.

milieuhandhavingswetgeving van toepassing is voor inbreuken op verordeningsbepalingen die tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer behoren.

## 2. Aanvullende Vlaams-gewestelijke normstelling

**38.** Aanvullende Vlaams-gewestelijke normstelling bij milieuverordeningen is te vinden in uiteenlopende regeringsbesluiten; regeringsbesluiten vormen dienaangaande inderdaad het geëigende regelgevingsniveau. Soms wordt het uitvoeringsbesluit voorafgegaan door een inlassing, in de betrokken basiswettekst -- wet of decreet -- van een specifieke bevoegdheidstoewijzing tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen m.b.t. de verordening in kwestie <sup>188</sup>. Het gebeurt echter ook dat wordt gewerkt met een bestaande, algemene bevoegdheidstoewijzing tot het nemen van uitvoeringsmaatregelen allerhande.

Voor zover we hebben kunnen nagaan, werd voor haast alle milieuverordeningen aanvullende Vlaams-gewestelijke regelgeving uitgevaardigd; enkel voor Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen hebben we er geen gevonden. De normstelling is vervat in uitvoeringsbesluiten van de Wet 1964 Luchtverontreiniging, het Afvalstoffendecreet 1981, het Milieuvergunningsdecreet 1985 en Titel III *Bedrijfsinterne milieuzorg* DABM. Deze wetten en decreten, en hun uitvoeringsbepalingen, behoren allen tot het toepassingsgebied van de nieuwe handhavingswetgeving <sup>189</sup>.

Het algemene beeld inzake deze aanvullende regelgeving is er een van volstrekte onoverzichtelijkheid. Ze is vergaand versnipperd, moeilijk vindbaar, en vaak ook slecht kenbaar als regelgeving die een verordening aanvult. We maken het overzicht, naar best vermogen.

### *De Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen*

**39.** Een reeks regeringsbesluiten bevat uitvoeringsmaatregelen van de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en van de Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en de hierbij horende uitvoeringsverordeningen <sup>190</sup>. Artikel 5.16.3.3. VLAREM II <sup>191</sup> verbiedt het aanwenden van chloorfluorkoolstoffen en halonen in of het voorhanden houden ervan ten

---

<sup>188</sup> Om de aanvullende eigen regelgeving op het spoor te komen, werd gewerkt met de website houdende de Geconsolideerde Belgische wetgeving van het Ministerie van Justitie ([www.ejustice.just.fgov.be](http://www.ejustice.just.fgov.be)). Op het zoekscherm werden, per milieuverordening, als enige selectiecriteria de term ‘verordening’ en het nummer van de verordening opgegeven, bv. 842/2006 voor de Ozonverordening (EG) nr. 842/2006. Omdat het bestand niet alleen de wetteksten zelf maar ook hun aanhef omvat, werd aldus iedere vermelding van de verordening in wetgeving opgelijst. Voor verordeningen die een oudere verordening vervangen, werd de oefening herhaald met het nummer van die oudere verordening. Enkel federale en Vlaams-gewestelijke wetteksten werden verder onderzocht, alsook samenwerkingsakkoorden. Alle wetteksten waarin een vermelding van een opgezochte verordening opdook, werden vervolgens gescreend op hun relevantie voor het onderzoek. Eenvoudige vermeldingen genre, “*Onverminderd de Ozonverordening (EG) nr. 842/2006*” zonder enige verdere regelgeving in het domein van deze verordening, werden uitgeschakeld. Aanvullend werd ook gewerkt met literatuuronderzoek.

<sup>189</sup> Artikel 16.1.1 lid 1 Titel XVI DABM.

<sup>190</sup> In een arrest van 3 april 2008 veroordeelde het Hof van Justitie het Koninkrijk België voor het niet-vaststellen van de nodige uitvoeringsmaatregelen m.b.t. de artikelen 16.5 en 17.1 Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000. Zie H.v.J., *Commissie/Koninkrijk België*, zaak C-522/06, *Jur.* 2008, I-52. Het tekort aan uitvoering betrof o.m. het vaststellen van de minimumopleidingseisen waaraan het personeel werkzaam in de terugwinning, recycling, regeneratie en vernietiging van de gereguleerde stoffen behoort te voldoen.

<sup>191</sup> Laatst gewijzigd bij artikel 20 B. VI. R. 19 juni 2009 (*B.S.* 28 augustus 2009).

behoefte van koelinstallaties die ingedeelde inrichtingen uitmaken en bevat daarnaast verplichtingen voor de exploitanten van deze installaties aangaande de bouw, de opstelling en het onderhoud van de installaties, de terugwinning van koelmiddelen, het vermijden en herstellen van lekken en het documenteren van informatie. Het artikel herneemt, in beperkte mate weliswaar, delen van de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen. Daarbij wordt enkel verwezen naar de Verordening 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen,<sup>192</sup> waardoor het gemeenschapskarakter van de betreffende bepalingen niet ten volle kenbaar is en deze bepalingen derhalve (hoe beperkt ook) twijfelachtig zijn in het licht van het overschrijfverbod. Hoofdstuk 6.8 VLAREM II betreft niet-ingedeelde koelinstallaties en verwijst dienaangaande o.m. naar het net vermelde artikel 5.16.3.3. Het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en hun koeltechnici<sup>193</sup> en het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van bedrijven en hun technici voor brandbeveiligingssystemen die ozonlaag afbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten<sup>194</sup> geven uitvoering aan zowel de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 als de Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en een paar van haar uitvoeringsverordeningen, die o.m. eisen stellen aan het personeel dat de betrokken installaties en apparatuur onderhoudt. Drie verdere regeringsbesluiten van 4 september 2009 -- het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de opleiding van technici die betrokken zijn bij de terugwinning van gefluoreerde broeikasgassen uit klimaatregelingsystemen in bepaalde motorvoertuigen<sup>195</sup>, het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur<sup>196</sup>, en het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van technici die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen terugwinnen uit hoogspanningsschakelaars<sup>197</sup>-- geven uitsluitend uitvoering aan Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en een aantal van haar uitvoeringsverordeningen.

#### *De EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001*

**40.** In uitvoering van artikel 3.3.1 §§ 1 en 6 Titel III *Bedrijfsinterne milieuzorg* DABM, bepaalt artikel 4.1.9.2.3, 5° VLAREM II dat de erkenning van de milieuverificateurs en het toezicht op hun werkzaamheden geschieden door Belcert overeenkomstig de voorschriften bepaald in Bijlage 4.1.9.2.3.3 bij het besluit. Deze bijlage detailleert niet alleen de erkenningscriteria en -procedure. Hij preciseert ook de wijze waarop de milieuverificateurs zich van hun taken dienen te kwijten en voert in hunner hoofde een kennisgevingsverplichting in betreffende “*alle veranderingen die gevolgen kunnen hebben voor de erkenning of de reikwijdte ervan*”<sup>198</sup>.

#### *De EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005*

**41.** Een aantal uitvoeringsmaatregelen tot organisatie van de jaarlijkse kennisgevingsverplichting van exploitanten die de geïsoleerde stoffen gebruiken of produceren, werden getroffen in het B. VI. R. 8 december 2006 “*tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams*

<sup>192</sup> De aanhef van VLAREM II vermeldt wel de inmiddels opgeheven en vervangen Ozonverordening nr. (EEG) nr. 3322/88.

<sup>193</sup> B.S. 22 oktober 2009.

<sup>194</sup> B.S. 22 oktober 2009.

<sup>195</sup> B.S. 27 oktober 2009.

<sup>196</sup> B.S. 27 oktober 2009.

<sup>197</sup> B.S. 22 oktober 2009.

<sup>198</sup> Artikel A.5, lid 2 Bijlage.

*reglement betreffende de milieuvergunning, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne en betreffende de uitwerking van een Europees register inzake de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen, het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer en van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 tot invoering van het integrale milieujaarverslag*<sup>199</sup>. Bij de vermeldingen die thuishoren in de zevende kolom van de VLAREM I – indelingslijst wordt de mogelijkheid toegevoegd tot invoeging van een “R”. Deze vermelding duidt een inrichting aan “*waarvoor de exploitant op grond van de Verordening nr. 166/2005 (...) jaarlijks moet rapporteren op basis van metingen, berekeningen of ramingen voor de stoffen, vermeld in de verordening, overeenkomstig de in de verordening vermelde drempelwaarden*”<sup>200</sup>. En Afdeling 4.1.8 VLAREM II, betreffende het milieujaarverslag, wordt toepasselijk gemaakt op inrichtingen waarvan één of meer activiteiten in de VLAREM I – Indelingslijst aangeduid zijn met een “R” en waarvan de exploitant op grond van de EPRTR-verordening jaarlijks moet rapporteren<sup>201</sup>. Ook in Hoofdstuk VI *Registreren en rapporteren van afvalstoffengegevens* van VLAREA 2003<sup>202</sup> worden jaarlijkse kennisgevingsverplichtingen opgenomen<sup>203</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen*

**42.** Het decreet 12 december 2008 houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij<sup>204</sup> vervangt de §§ 2 en 3 van artikel 33 Afvalstoffendecreet 1981, teneinde een rechtsgrond te bieden voor uitvoeringsmaatregelen van Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen. In februari 2009 voerde een eerste uitvoeringsbesluit aldus wijzigingen door in Hoofdstuk V *Inzameling, vervoer en verwerking van afvalstoffen* van het VLAREA 2003, meer bepaald in zijn artikelen 5.1.1.2, 5.1.1.4, 5.6.1 en 5.6.4<sup>205</sup>. De verwijzingen naar Verordening (EEG) 259/93 die daar stonden, werden vervangen door verwijzingen naar de huidige verordening. De betrokken bepalingen betreffen meer in het bijzonder de voorwaarden voor het vervoer en de in- en uitvoer van afvalstoffen onderworpen aan Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen.

#### *De REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006*

**43.** Artikel 2.4.1 § 3 VLAREA 2003, huidige redactie,<sup>206</sup> verplicht tot het gebruik van testmethoden bepaald door een uitvoeringsverordening van de REACH-verordening.

---

<sup>199</sup> B.S. 25 januari 2007.

<sup>200</sup> VLAREM I, Bijlage 1 – *Lijst van de als hinderlijk beschouwde inrichtingen*, aanhef.

<sup>201</sup> Artikel 4.1.8.1 § 1 VLAREM II, nieuw punt 4°.

<sup>202</sup> B. Vl. R. 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en –beheer (B.S. 30 april 2004), bij herhaling gewijzigd.

<sup>203</sup> Artikel 6.3.1.2 § 1 en artikel 6.3.1.3 VLAREA 2003, zoals gewijzigd.

<sup>204</sup> B.S. 4 februari 2009.

<sup>205</sup> B. Vl. R. 13 februari 2009 tot wijziging van het B. Vl. R. van 5 december 2003 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en –beheer, het B. Vl. R. van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, het B. Vl. R. van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het B. Vl. R. van 14 december 2007 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering en de bodembescherming en het B. Vl. R. van 15 december 2006 betreffende de ophaling en verwerking van dierlijk afval (B.S. 1 april 2009).

<sup>206</sup> De bepaling werd vrij recent gewijzigd (B. Vl. R. 13 februari 2009; B.S. 1 april 2009).

## B. Penale sanctie

**44.** Titel XVI DABM deelt de milieucriminaliteit op in milieumisdrijven en milieu-inbreuken. Een strafrechtelijke afhandeling is uitsluitend mogelijk voor wetsschendingen die als milieumisdrijven kwalificeren. Wetsschendingen die milieu-inbreuken uitmaken, maken het voorwerp uit van een harde depenalisering: ze vormen geen misdrijven in de strafrechtelijke zin en zijn uitsluitend vatbaar voor een bestuurlijke sanctie. Het onderscheid tussen beide categorieën wetsschendingen valt eenvoudig te maken. De bijlagen I tot XXI van het Milieuhandhavingsbesluit sommen limitatief de bepalingen op waarvan de schending een milieu-inbreuk oplevert<sup>207</sup>. Alle overige wetsschendingen zijn milieumisdrijven.

Bij nazicht van de bijlagen van het Milieuhandhavingsbesluit blijkt wat volgt.

(1) Schending van de normstellende bepalingen die in *de milieuverordeningen en eventuele uitvoeringsverordeningen zelf* zijn opgenomen, vormt haast steeds een milieumisdrijf.

De schaarse uitzonderingen op dit plaatje betreffen een paar bepalingen van de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000<sup>208</sup>, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen<sup>209</sup> en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006<sup>210</sup>: artikel 19 lid 1 *sub a*, *sub b* en *sub c*, artikel 19 lid 3 en artikel 19 lid 4 Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, artikel 6 lid 1 Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, en artikel 36 lid 1 en lid 2, artikel 41 lid 4, artikel 46 lid 2 en artikel 63 lid 3 REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006.

(2) Schending van sommige *aanvullende Vlaams-gewestelijke normstelling* vormt eveneens een milieumisdrijf, nu de normen in kwestie niet opgelijst zijn als milieu-inbreuken. Aldus bvb. de aanvullende normstelling betreffende de EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001.

Schending van heel wat aanvullende Vlaams-gewestelijke regelgeving kwalificeert echter als een milieu-inbreuk. Aldus bvb. hebben de milieu-inbreuken opgelijst in de bijlagen X, XI, XIX, XX en XXI betrekking op de quasi-totaliteit van de regelgeving vervat in, *resp.*, het B. Vl. R. 4 september 2009 inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en hun koeltechnici, het B. Vl. R. 4 september 2009 inzake de certificering van bedrijven en hun technici voor brandbeveiligingssystemen die ozonlaag afbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten, het B. Vl. R. 4 september 2009 inzake de certificering van technici die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen terugwinnen uit hoogspanningsschakelaars, het B. Vl. R. 4 september 2009 inzake de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur, en het B. Vl. R. 4 september 2009 inzake de certificering van technici die betrokken zijn bij de terugwinning van gefluoreerde broeikasgassen uit klimaatregelingsapparatuur in bepaalde motorvoertuigen, vijf besluiten die uitvoering geven aan de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen. En de bijlagen VII en VIII, die de milieu-inbreuken vervat in VLAREM II en het VLAREA 2003 oplijsten, vermelden o.m. uitvoeringsbepalingen van de EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005 en Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen<sup>211</sup>.

**45.** De schendingen van de meeste regelgeving die vervat ligt in de verordeningen zelf en van sommige aanvullende Vlaams-gewestelijke normstelling zijn, als milieumisdrijven, vatbaar voor een penale afhandeling aan de hand van de bijzondere strafbepalingen bepaald in Titel XVI DABM én van het gemeenrechtelijke strafrecht dat in Boek I Strafwetboek is

<sup>207</sup> De rechtsgrond hiervoor is artikel 16.1.2, 1°, f) Titel XVI DABM.

<sup>208</sup> Bijlage XV Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>209</sup> Bijlage XVII Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>210</sup> Bijlage XVIII Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>211</sup> Zie de randnrs. 39, 41 en 42 net hoger.

samengebracht. Nu de bijzondere strafbepalingen van Titel XVI DABM geen beperking doorvoeren van de gelding van Boek I Strafwetboek, is dit inderdaad onverkort van toepassing, met inbegrip van de bepalingen inzake de deelneming (Hoofdstuk VII Boek I) en het artikel 85 betreffende verzachtende omstandigheden <sup>212</sup>. Deze aankoppeling bij het commune strafrecht heeft cruciale implicaties voor de kring der strafadressaten, de mogelijkheden tot verhoging en verlaging van eventuele vrijheidsstraffen en geldboeten boven en onder de wettelijke maxima *resp.* minima, en, laatst maar niet minst, het beschikbare sanctie-arsenaal.

De bijzondere strafbepalingen van Titel XVI DABM zijn gebundeld in Hoofdstuk VI *Strafrechtelijke handhaving* (artikelen 16.6.1 § 1 tot 16.6.5 titel).

De delictomschrijving die als vangnet fungeert, bepaalt: “*Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de door deze titel gehandhaafde regelgeving is strafbaar met een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en met een geldboete van 100 tot 250.000 euro of met één van die straffen.*” (artikel 16.6.1 § 1, lid 1). De hoofdstraffen waarin voor de verschillende delictomschrijvingen wordt voorzien, omvatten steeds zowel een vrijheidsberoving als een boete. De minimumduur van een vrijheidsberoving bedraagt steeds een maand, de maximumduur één (minst ernstige misdrijven), twee, drie, of vijf (meest ernstige misdrijven) jaar. De boetebedragen gaan van minimum 100 euro tot maximum 100.000, 250.000, 350.000 en 500.000 euro. Alle milieumisdrijven kwalificeren hiermee als wanbedrijven. Meest belangrijk ter handhaving van de milieuverordeningen is wellicht de net aangehaalde vangnetbepaling van artikel 16.6.1, § 1 Titel XVI DABM.

Artikel 16.6.4, lid 1 titel voorziet in een sanctie die relevant kan zijn voor schendingen van Vlaams-gewestelijke uitvoeringsmaatregelen van Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen die stoelen op artikel 33 Afvalstoffendecreet: “*Wie afvalstoffen achterlaat in strijd met <het Afvalstoffendecreet 1981>, wordt door de strafrechter veroordeeld tot het inzamelen, vervoeren en verwerken ervan binnen een door hem vastgestelde termijn.*”. Mocht een ambtshalve afvalstoffenverwijdering dienen te gebeuren, kan de veroordeelde worden verplicht tot terugbetaling van de kosten, stelt het vervolg van het artikel.

Artikel 16.6.5 bepaalt dat de rechter, na de partijen gehoord te hebben, “*bij wijze van veiligheidsmaatregel het verbod <kan> uitspreken om de inrichtingen, die aan de oorsprong van het milieumisdrijf liggen, te exploiteren gedurende de termijnen die hij bepaalt*”.

Luidens de artikelen 66 en 67 Boek I Strafwetboek bestaat de kring der strafadressaten voor wanbedrijven niet alleen uit de eigenlijke pleger van het misdrijf.

Zoals bekend, opent artikel 66 de mogelijkheid tot bestraffing als pleger tot verschillende andere categorieën personen:

- (1) zij die rechtstreeks hebben meegewerkt aan de uitvoering van het misdrijf of medeplegers;
- (2) zij die hulp hebben verleend die onmisbaar was voor het plegen van het misdrijf;
- (3) zij die het misdrijf rechtstreeks hebben uitgelokt, door giften, beloften, dreigingen e.d.m. (zogenaamde individuele uitlokking);
- (4) zij die het misdrijf rechtstreeks hebben uitgelokt, door woorden uitgesproken in openbare bijeenkomsten of plaatsen, geschriften, drukwerk, prenten e.d.m. (zogenaamde algemene uitlokking).

---

<sup>212</sup> De gelding van de artikelen 1 tot 99 Boek I Strafwetboek in de gevallen waar de decreetgever met geen woord over de aangelegenheid reft, vloeit voort uit artikel 11 lid 1 BWHI, huidige redactie, zoals geïnterpreteerd door het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie. Voor een genuanceerde en goed gedocumenteerde analyse van deze interpretatievraag, verwijzen we naar M. FAURE en J. VANHEULE, *Milieustrafrecht*, Mechelen, Wolters Kluwer Belgium, 2006, nrs. 553 – 569.



Artikel 67 biedt de mogelijkheid medeplichtigen te straffen.

Uit praktijkonderzoek i.v.m. de penale afhandeling van milieucriminaliteit blijkt dat vooral de mogelijkheid tot het bestraffen van medeplegers in talrijke dossiers daadwerkelijk belang vertoont <sup>213</sup>.

De gemeenrechtelijke herhalingsregeling <sup>214</sup>, bepalingen inzake samenloop <sup>215</sup> en verzachtende omstandigheden <sup>216</sup> kunnen leiden tot vrijheidsstraffen en boeten die de maxima en minima overschrijden waarin Titel XVI DABM voorziet.

Bijzonder belangrijk is o.i. het bijkomende gemeenrechtelijke sanctie-arsenaal waarin Boek I Strafwetboek voorziet. Aan natuurlijke personen kan een werkstraf worden opgelegd <sup>217</sup>. Rechtspersonen kunnen worden ontbonden <sup>218</sup>. De verbeurdverklaring van zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken of gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf, wordt opgelegd, wanneer zij de eigendom van de veroordeelde zijn <sup>219</sup>. Ook de verbeurdverklaring van de zaken die uit het misdrijf voortkomen, wordt verplicht uitgesproken <sup>220</sup>. Op schriftelijke vordering van het Openbaar Ministerie kan tevens de verbeurdverklaring van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen worden opgelegd <sup>221</sup>.

### C. Bestuurlijke sanctionering

#### 1. De verordeningen: Titel XVI DABM

**46.** Titel XVI DABM voorziet niet alleen in strafbepalingen maar ook in bestuurlijke sanctiemogelijkheden. Nu de milieuverordeningen en hun uitvoeringsverordeningen in het toepassingsgebied van de titel zijn inbegrepen, kunnen normstellende verordeningbepalingen ook d.m.v. het nieuwe bestuurlijke sanctie-arsenaal worden gehandhaafd. Dit nieuwe sanctie-arsenaal bestaat uit probleemverhelpende en bestraffende bestuurlijke sancties. Tot eerstgenoemde categorie sancties behoren het regularisatiebevel, het stopzettingsbevel, bestuursdwang en de ontneming van het wederrechtelijk verkregen netto-vermogensvoordeel. De enige bestraffende sanctie is de bestuurlijke geldboete. De voordeelontneming kan enkel samen met een bestuurlijke boete worden opgelegd.

---

<sup>213</sup> Aldus o.m. J. DE CLERCQ, substituut procureur-generaal met specialisatie milieurecht bij het Hof van Beroep te Gent in een interview d.d. 30 mei 2008. Uitlokking zou zo goed als niet benut worden, medeplichtigheid amper. De praktijkwerking van het Nederlandse parallel van artikel 66 Sw zou uitwijzen dat ook bij onze noorderburen enkel de mogelijkheid tot bestraffing van medeplegers een reëel concreet belang vertoont. De analyse wordt toegelicht in de parlementaire voorbereiding van de Algemene wet bestuursrecht (vierde tranche) en leidt er, in de algemene bepalingen betreffende bestuurlijke sanctionering, tot een definitie van de overtreder als een begrip dat plegers én medeplegers omvat. – Artikel 5:01 lid 2 Wetsvoorstel vierde tranche Awb toegelicht in Aanvulling Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), *Parl. St.* (Nl.), Tweede Kamer, 2003-2004, nr. 29.702/3 (memorie), 78 – 80.

<sup>214</sup> Hoofdstuk V Boek I Strafwetboek (artikelen 54 – 57 Sw). Voor milieucriminaliteit is vooral artikel 56, lid 2 van belang.

<sup>215</sup> Hoofdstuk VI Boek I Strafwetboek (artikelen 58 – 65 Sw).

<sup>216</sup> Hoofdstuk IX Boek I Strafwetboek (artikelen 79 – 85 Sw). Voor milieucriminaliteit (wanbedrijven) is vooral artikel 85 Sw van belang.

<sup>217</sup> Artikelen 37ter – 37quinquies Sw, in Boek I Strafwetboek ingevoegd bij wet van 17 april 2002 tot invoering van de werkstraf als autonome straf in correctionele en politiezaken (*B.S.* 7 mei 2002).

<sup>218</sup> Artikel 35 Sw.

<sup>219</sup> Artikel 42,1° j° artikel 43 Sw.

<sup>220</sup> Artikel 42,2° j° artikel 43 Sw.

<sup>221</sup> Artikel 42,3° j° artikel 43bis lid 1 Sw.

## *Regularisatiebevel, stopzettingsbevel en bestuursdwang*

47. Het regularisatiebevel is gericht op herstel en toekomstbeveiliging: artikel 16.4.7 § 1, 1° Titel XVI DABM omschrijft de sanctie als “*een bevel aan de vermoedelijke overtreder om maatregelen te nemen om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen*”. De strekking van een stopzettingsbevel is heel wat meer specifiek dan deze van een regularisatiebevel. Artikel 16.4.7 § 1, 2° definieert de sanctie als “*een bevel aan de vermoedelijke overtreder om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen*”. Waar het regularisatie- en het stopzettingsbevel de last van de sanctie-uitvoering bij de (vermoedelijke) overtreder leggen, staat bij bestuursdwang het bestuur in voor de sanctie-uitvoering. Zoals het regularisatiebevel is bestuursdwang erop gericht de wetsschending te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, of herhaling ervan te voorkomen (artikel 16.4.7 § 1, 3°).

Anders dan in het strafrechtelijke afhandelingspoot, waar parket en strafrechter alle dossiers behandelen <sup>222</sup>, bestaan er in het bestuursrechtelijke afhandelingspoot geen vaste dossiervoerders. Hoe regelt Titel XVI DABM de bevoegdheidstoewijzing?

De bevoegdheid tot het opleggen van een regularisatiebevel, stopzettingsbevel en bestuursdwang ligt in hoofdorde bij de toezichthouders, bijkomend bij de provinciegouverneurs en burgemeesters, en hun plaatsvervangers <sup>223</sup>. Specifiek voor wat de milieuverordeningen en hun uitvoeringsverordeningen betreft, zijn de handhavers uitsluitend toezichthouders, in het bijzonder de toezichthouders van de afdeling Milieu-inspectie. De toezichthouders van de afdeling Milieu-inspectie zijn bevoegd tot het opleggen van de sancties bij schending van normen bepaald in de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, de EPRT-Verordening (EG) nr. 166/2005, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006, en de door of krachtens deze verordeningen uitgevaardigde verordeningen <sup>224</sup>. De toezichthouders van de afdeling Milieuvergunningen, die bevoegd is m.b.t. erkenningen, kunnen de sancties opleggen bij schending van normen bepaald in de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen <sup>225</sup>. De Mestbank draagt bij tot de handhaving van Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen, voor wat in-, door- en uitvoer van dierlijke mest betreft <sup>226</sup>. De gemeentelijke toezichthouders, de toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen en de toezichthouders van politiezones kunnen de sancties opleggen bij schending van de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004

---

<sup>222</sup> Inzake milieucriminaliteit blijkt het leeuwendeel van de zaken -- wellicht ca. 95 % -- één zelfde parcours te volgen in een eventuele doorstroming naar de strafrechter, met name een parcours met behandeling door de procureur des Konings, die leidt tot sepot, transactie of vervolgingsbeslissing. Een dossierbehandeling met tussenkomst van de onderzoeksrechter is uitzonderlijk. Hetzelfde geldt voor een opstart van de zaak door klacht met burgerlijke partijstelling. Zie o.m. C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDERBEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en boeatingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel”, *M en R* 2009/6, (342) 343 – 344.

<sup>223</sup> Artikel 16.4.6 Titel XVI DABM, zoals uitgevoerd door de artikelen 21 tot 34, 59 en 60 Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>224</sup> Artikel 16.4.6, 1° Titel XVI DABM zoals uitgevoerd door artikel 21, 9°, 11°, 12°, 13°, 14° en 15° Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>225</sup> Artikel 16.4.6, 1° Titel XVI DABM zoals uitgevoerd door artikel 23, 6° en 7° Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>226</sup> Artikel 16.4.6, 1° Titel XVI DABM zoals uitgevoerd door artikel 29, 3° Milieuhandhavingsbesluit.

Persistente Organische Verontreinigende Stoffen en Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen <sup>227</sup>.

### *Vermogenssancties: bestuurlijke beboeting en bestuurlijke voordeelontneming*

**48.** Zoals eerder aangegeven, maken schendingen van normstellende bepalingen van milieuverordeningen en hun uitvoeringsverordeningen haast steeds milieumisdrijven uit. Alle milieumisdrijven komen in aanmerking voor zgn. alternatieve bestuurlijke beboeting <sup>228</sup>. Alternatieve bestuurlijke beboeting belichaamt een zachte depenalisering. De formule geeft prioriteit aan een strafrechtelijke afhandeling van de feiten; bestuurlijke beboeting is slechts mogelijk indien het Openbaar Ministerie niet optreedt. In de regeling bepaald door Titel XVI DABM is een gewestelijke administratie bevoegd voor de bestuurlijke beboeting, de zgn. Gewestelijke entiteit, meer bepaald de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie <sup>229</sup>. De Gewestelijke entiteit verwerft de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke beboeting enkel wanneer het Openbaar Ministerie uitdrukkelijk en tijdig laat weten het misdrijf niet strafrechtelijk te willen behandelen <sup>230</sup>. Anders dan bij een strafrechtelijke afhandeling van het dossier, is de kring der strafadressaten beperkt tot de eigenlijke pleger van het misdrijf. De bestuurlijke beboetingsregeling kent geen equivalent voor de artikelen 66 en 67 Boek I Strafwetboek <sup>231</sup>. Een alternatieve bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 250.000 euro, te vermeerderen met de strafrechtelijke opdecimen (thans x 5,5) <sup>232</sup>.

De schendingen van de enkele verordeningsbepalingen die als milieu-inbreuken werden gekwalificeerd, komen niet in aanmerking voor een alternatieve maar voor een exclusieve bestuurlijke geldboete. Dit type beboeting komt even verder aan bod <sup>233</sup>.

**49.** Samen met de bestuurlijke geldboete kan een voordeelontneming worden opgelegd. De voordeelontneming is een sanctie waarbij de overtreder wordt verplicht een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het netto-vermogensvoordeel dat uit het misdrijf is verkregen <sup>234</sup>.

## 2. Aanvullende Vlaams-gewestelijke regelgeving

### *Titel XVI DABM*

**50.** Nu de aanvullende regelgeving wordt bepaald in uitvoeringsbesluiten van wetten en decreten die tot het toepassingsgebied van titel XVI DABM behoren, zijn de bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden die in de titel worden bepaald, toepasselijk op schendingen ervan. Voor zover schendingen van de uitvoeringsregelgeving milieumisdrijven uitmaken,

<sup>227</sup> Artikel 16.4.6, 1° Titel XVI DABM zoals uitgevoerd door artikel 34, 9°, 11° en 12° Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>228</sup> Artikel 16.4.27 lid 2 Titel XVI DABM.

<sup>229</sup> Artikel 16.4.15 lid 1 Titel XVI DABM. Zie ook artikel 16.1.2, 4° titel en artikel 1, 17° Milieuhandhavingsbesluit.

<sup>230</sup> De artikelen 16.4.31 tot 16.4.35 Titel XVI DABM, inzonderheid artikel 16.4.34 lid 1 en lid 2 titel.

<sup>231</sup> Zie ook C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctionering van milieurecht. praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008, nr. 818 (voortaan “BILLIET (2008)”). Voor een analyse van de impact van dit gegeven op de bestuurlijke bestraffingsmogelijkheden in het geval van schending van normen met één precieze norm-adressaat: C.M. BILLIET, “Les amendes administratives en droit aérien: oeuvre d’apprenti-sorcier?”, *Droit Pénal de l’Entreprise*, 2009, (243) 248 – 249 en 253.

<sup>232</sup> Artikel 16.4.27 lid 2 j° 16.4.25 lid 2 Titel XVI DABM.

<sup>233</sup> Randnr. 50.

<sup>234</sup> Artikel 16.4.26 Titel XVI DABM.

zijn de bestuurlijke sanctiemogelijkheden identiek aan degene die we net beschreven inzake schendingen van milieuverordeningen. Waar zij milieu-inbreuken uitmaken, doet zich één verschil voor: er is geen sprake van alternatieve maar van exclusieve bestuurlijke beboeting. Milieu-inbreuken zijn volkomen gedepenaliseerd, komen niet in aanmerking voor strafrechtelijke afhandeling. De Gewestelijke entiteit kan dan ook steeds vrij beslissen om een bestuurlijke geldboete op te leggen. De boete kan, zoals een alternatieve bestuurlijke boete, enkel aan de pleger van het misdrijf worden opgelegd <sup>235</sup>. Een exclusieve bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 50.000 euro, te vermeerderen met de strafrechtelijke opdecieimen (thans x 5,5) <sup>236</sup>. Ook aan dit type boete kan een voordeelontneming worden toegevoegd <sup>237</sup>.

### *Rechtontnemende sancties*

**51.** De uniforme regeling van de bestuurlijke sancties in Titel XVI DABM strekt zich niet uit tot de rechtontnemende sancties. De talloze bevoegdheden tot schorsing en opheffing van vergunningen en erkenningen die schendingen van regelgeving kunnen sanctioneren, behouden zoals vanouds een hoogst versnipperde regeling doorheen ettelijke wetten, decreten en uitvoeringsbesluiten <sup>238</sup>. Een paar van deze sanctiebevoegdheden vertonen relevantie voor de handhaving van Vlaams-gewestelijke uitvoeringsmaatregelen van milieuverordeningen.

(1) Schendingen van uitvoeringsbepalingen die opgenomen zijn in VLAREM II, meer bepaald de delen houdende de algemene en de sectorale exploitatievoorwaarden, kunnen mee aanleiding geven tot het “*schorsen of opheffen*” <sup>239</sup> van de milieuvergunning op grond van artikel 36 of artikel 37 Milieuvergunningsdecreet <sup>240</sup>.

(2) Alle vijf de regeringsbesluiten die uitvoering geven aan de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 en Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen -- m.n. het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en hun koeltechnici, het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van bedrijven en hun technici voor brandbeveiligingssystemen die ozonlaag afbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten, het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van technici die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen terugwinnen uit hoogspanningsschakelaars, het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur, en het B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van technici die betrokken zijn bij de terugwinning van gefluoreerde broeikasgassen uit klimaatregelingsapparatuur in bepaalde motorvoertuigen -- geven de afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE de bevoegdheid tot het “*schorsen of opheffen*” van de uiteenlopende erkenningen en bekwaamheidscertificaten die op grond van de besluiten kunnen worden verleend aan bedrijven en technici en aan de examencentra die belast zijn met de bijhorende opleidingen <sup>241</sup>. Al deze bevoegdheden zijn

<sup>235</sup> Art. 16.4.25 lid 1 Titel XVI DABM.

<sup>236</sup> Artikel 16.4.27 lid 3 j° artikel 16.4.25 lid 2 Titel XVI DABM.

<sup>237</sup> Artikel 16.4.26 *ibid.* .

<sup>238</sup> Voor een inventarisatie en analyse van de rechtontnemende sanctiebevoegdheden en -procedures in het milieurecht, zie BILLIET (2008), nrs. 450 – 524.

<sup>239</sup> Voor een analyse van dit type sanctiebevoegdheid, zie BILLIET (2008), nrs. 452 – 524.

<sup>240</sup> In de praktijk wordt op de artikelen 36 en 37 Milieuvergunningsdecreet enkel een beroep gedaan in dossiers met een veelvoud aan vaststaande inbreuken, die een reëel probleem of risico stellen voor de volksgezondheid of de veiligheid, en met bewezen onwil of onvermogen in hoofde van de exploitant om de situatie alsnog te saneren. Voor een analyse van de sanctiepraktijk uit de jaren 1991 – 2007, verwijzen we naar BILLIET (2008), nrs. 527 – 585.

<sup>241</sup> B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van koeltechnische bedrijven en hun koeltechnici, artikel 13 (certificaat van een bedrijf), artikel 17 (certificaat van een technicus) en artikel 25 (certificaat van een examencentrum); B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van bedrijven en hun technici voor

sanctionerend opgevat, nu een schorsing of opheffing enkel kan worden opgelegd indien het bedrijf, de technicus of het examen centrum de voorschriften niet of niet naar behoren naleeft waaraan bij het gebruik van de betrokken machtigingen moet worden voldaan<sup>242</sup>.

#### IV. Sanctiebepalingen in de federale bevoegdheidsfeer

52. Na de Vlaamse-gewestelijke sanctieregelingen ter handhaving van de milieuverordeningen en hun bijhoren (eventuele uitvoeringsverordeningen en aanvullende eigen regelgeving), zijn de sanctieregelingen in de federale milieuregelgeving aan de beurt: welke sancties bestaan op dit niveau<sup>243</sup>?

##### A. Wetgevingstechniek

53. De uitvoering van de sanctioneringsverplichtingen inzake milieuverordeningen in de federale milieuwetgeving gebeurt op uiteenlopende manieren. De gehanteerde wetgevingstechnieken zijn allen verschillend van deze waarvoor de Vlaams-gewestelijke wetgever heeft gekozen.

(1) De werkwijze gebruikt m.b.t. de verordeningen inzake het Europese milieukeurmerk, bestaat erin een aparte wet tot stand te brengen, die meteen een rechtsgrond biedt voor alle nodige verdere uitvoeringsbepalingen. De aanpak heeft belangrijke voordelen: vindbaarheid, kenbaarheid en overzichtelijkheid. Alle uitvoeringsmaatregelen, zowel de noodzakelijke aanvullende regelgeving als de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctioneringsbepalingen, zijn gebundeld binnen één zeer herkenbaar en coherent wetgevingsgeheel.

(2) Voor de uitvoering van alle verordeningen in het domein van het productbeleid, wordt de Wet 1998 Productnormen<sup>244</sup> als verankering benut. De verordeningen worden echter niet opgenomen in het toepassingsgebied van de wet. Ze worden opgelijst in een bijlage bij de wet: “*Bijlage I. Verordeningen van de Europese Gemeenschap waarop de sancties bepaald in de artikelen 17 en 18 van deze wet van toepassing zijn*”.

De delictsomschrijvingen in artikel 17, de strafbepaling van de wet, betreffen onder meer verschillende verordeningen. Voor elke verordening wordt gepreciseerd welke artikelen van

---

brandbeveiligingssystemen die ozonlaag afbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten, artikel 7 (erkenning van een bedrijf), artikel 10 (certificaat van een technicus of vervoerder) en artikel 14 (erkenning van een examen centrum); B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van technici die bepaalde gefluoreerde broeikasgassen terugwinnen uit hoogspanningsschakelaars, artikel 7 (certificaat van een technicus) en artikel 12 (erkenning van een examen centrum); B. VI. R. 4 september 2009 inzake de certificering van personeel voor de terugwinning van bepaalde oplosmiddelen op basis van gefluoreerde broeikasgassen uit apparatuur, artikel 7 (certificaat van een technicus) en artikel 11 (erkenning van een examen centrum); B. VI. R. 4 september 2009 inzake de opleiding van technici die betrokken zijn bij de terugwinning van gefluoreerde broeikasgassen uit klimaatregelingsystemen in bepaalde motorvoertuigen, artikel 7 (certificaat van een technicus) en artikel 11 (erkenning van een opleidingscentrum).

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> Voor de wijze waarop naar sanctieregelingen werd gezocht, verwijzen we naar de desbetreffende uitleg hogerop, randnr. 38.

<sup>244</sup> Wet 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (B.S., 11 februari 1999; err. B.S. 24 april 1999), bij herhaling gewijzigd en meest recent bij wet van 10 september 2009 (B.S. 19 oktober 2009).

de verordening met welke straffen beschermd worden. Er gebeurt, m.a.w., geen verwijzing naar de verordening als geheel. De techniek, die voor de handhavers uiteraard gebruiksvriendelijker is dan een bulkverwijzing, behelst gevaar op hiaten. De verwijzingen naar de artikelen van de verordeningen moeten o.i. begrepen worden als dynamische verwijzingen<sup>245</sup>. Indien echter de artikelen van de verordening bij een wijziging zouden vernummerd worden, moeten ook de verwijzingsbepalingen vernummerd worden<sup>246</sup>. Deze analyse geldt meteen ook voor artikel 18, waar een bestuurlijk transactiestelsel wordt ingevoerd dat o.m. wetsschendingen viseert die in artikel 17 § 2 strafbaar zijn gesteld.

Op het vlak van de overige bestuurlijke afdoening is de gekozen formulering eenvoudiger: artikel 16 van de wet, waar in een bestuursdwangbevoegdheid wordt voorzien, stelt de sanctie o.m. open t.a.v. producten “*die niet conform zijn (...) met de verordeningen van de Europese Gemeenschap die opgenomen zijn in de bijlage bij deze wet*”<sup>247</sup>.

In deze aanpak wordt eventuele aanvullende regelgeving vervat in uitvoeringsbesluiten van de Wet 1998 Productnormen niet meegenomen. Er kan echter worden aangenomen dat de strafbaarstellingen in artikel 17 § 1, 1°, en artikel 17 § 2, 1°, wet voor de beteugeling van schendingen van dergelijke bepalingen in regel een opvang kunnen bieden. Beide bepalingen voorzien in een strafbaarstelling van het overtreden van voorschriften die op grond van de artikelen 5, 7, 8, 9 en 20 van de wet zijn uitgevaardigd en bieden hiermee een ruim vangnet voor de sanctionering van uitvoeringsbepalingen. Voor zover eventuele aanvullende regelgeving strafbaar is onder artikel 17 § 2 wet, kan meteen ook een beroep worden gedaan op het transactiestelsel van artikel 18 wet.

Te noteren valt alleszins dat in geheel deze wetgeving het bestaan van uitvoeringsverordeningen volkomen over het hoofd is gezien: noch in Bijlage I bij de wet, noch in enige wetsbepaling, wordt er gewag van gemaakt. Het voorbeeld van Verordening (EG) 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, een milieuverordening die de basis vormt voor een reeks uitvoeringsverordeningen mét normstellende bepalingen<sup>248</sup>, illustreert dat deze hiaat van een ontoereikende wetgevingstechniek getuigt.

(3) Een laatste wetgevingstechniek, bestaat uit regeling van de sanctioneringsmaatregelen in een verzamelwet -- programmawet of wet houdende diverse en sociale bepalingen. Eventuele aanvullende regelgeving in uitvoeringsbesluiten worden dan vastgehaakt aan deze verzamelwet. Aldus bv. de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's. Klaarblijkelijke nadelen van de techniek betreffen de vindbaarheid, kenbaarheid en overzichtelijkheid van het geheel aan uitvoeringsmaatregelen.

---

<sup>245</sup> De handleiding van de Raad van State inzake wetgevingstechniek behandelt deze hypothese niet. – RAAD VAN STATE, *Beginselen van wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, nr. 74. Het punt komt echter wel aan bod in de wetgevingsaanbevelingen die in Nederland de dienst uitmaken. – Circulaire van de Minister-President (NL.) van 18 november 1992 (tekst geldend op 1 december 2003), in Aanwijzing 342. Deze aanwijzing zegt het volgende: “*Het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden (dynamische verwijzing), wordt bewerkstelligd door de enkele verwijzing in de wettekst naar de tekst van die bepalingen.*”

<sup>246</sup> Circulaire van de Minister-President (NL.) van 18 november 1992 (tekst geldend op 1 december 2003), Aanwijzing 342, toelichting.

<sup>247</sup> Artikel 16 § 1 lid 3 wet (j° artikel 16 § 1 lid 2 wet). Voor de kwalificatie van deze sanctiebevoegdheid als een bestuursdwangbevoegdheid, zie BILLIET (2008), nrs. 263 – 264.

<sup>248</sup> Zie hoger, randnr. 29.

## B. Penale sanctionering

### 1. De verordeningen

#### *De Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000*

**54.** Zoals hogerop werd aangegeven, vervangt de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000 een oudere verordening, Verordening (EEG) nr. 880/92 van de Raad van 23 maart 1992 inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren. De federale wetgever heeft aan deze eerste verordening uitvoering gegeven middels een specifieke wet: de Milieukeurwet 1994<sup>249</sup>. De strafbaarstellingen in de wet verwijzen naar Verordening (EEG) nr. 880/92 (“*de in artikel 2 bedoelde verordening*”). Overeenkomstig artikel 6 van de wet wordt gestraft met een geldboete van vijfhonderd tot tienduizend euro, hij die:

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

#### *De Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000*

**55.** Niet alleen Titel XVI DABM<sup>250</sup> maar ook de Wet 1998 Productnormen stelt strafrechtelijke sancties op schendingen van de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000<sup>251</sup>. De wet preciseert welke inbreuken strafbaar zijn.

Artikel 17 § 1, eerste lid, 4<sup>o</sup> wet bepaalt dat hij die artikel 4 §§ 1, 2, 3 en 6, artikel 5 § 4, artikel 8, artikel 9 § 1, artikel 11 en artikel 22 van Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 overtreedt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro, of met één van die straffen alleen. De artikelen in kwestie reguleren de invoer, het op de markt brengen, het gebruik en/of de uitvoer van bepaalde ozonlaag afbrekende stoffen (o.m. invoer- en uitvoerverbodsbepalingen). Wanneer de dader weet dat de feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens, worden de maximumstraffen gebracht op acht jaar vrijheidsberoving *resp.* 10.000.000 euro boete<sup>252</sup>.

Luidens artikel 17 § 2, 5<sup>o</sup> wet wordt hij die artikel 12 §§ 1 en 3 (vergunnings- en kennisgevingsplicht), artikel 16 § 4 (norm betreffende de samenstelling of constructie en andere technische kenmerken van verpakkingen), en artikel 19 §§ 1, 3 en 4

---

<sup>249</sup> Wet 14 juli 1994 inzake de oprichting van een comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk (*B.S.* 1 december 1994; *err. B.S.* 4 februari 1995). De wet werd tot op vandaag niet één maal gewijzigd.

<sup>250</sup> *Zie supra.*

<sup>251</sup> Nu deze bijdrage enkel de handhaving van verordeningsbepalingen en hun eventuele bijhoren in uitvoeringsverordeningen en aanvullende eigen wetgeving betreft, laten we de strafbaarstelling van schendingen van artikel 20 Wet 1998 Productnormen -- een artikel dat in een geheimhoudingsplicht inzake vertrouwelijke productgegevens voorziet, o.m. in het kader van de werking van verordeningen -- hier en in het vervolg van dit stuk buiten beeld.

<sup>252</sup> Artikel 17 § 1, tweede lid wet.

(kennisgevingsplichten) van Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 overtreedt<sup>253</sup>, gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 52 euro<sup>254</sup> tot 120.000 euro, of met één van die straffen alleen.

Overeenkomstig artikel 17 § 2<sup>ter</sup> Wet 1998 Productnormen dienen de in §§ 1 en 2 bepaalde strafrechtelijke geldboeten verhoogd te worden met de opdecimen overeenkomstig de Wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten (thans x 5,5)<sup>255</sup>.

Naast de hoofdstraffen (vrijheidontnemende straffen en geldboeten) vastgesteld in artikel 17 §§ 1 en 2, voorziet de Wet 1998 Productnormen ook in de mogelijkheid voor de strafrechter om bijkomende straffen (artikel 17 § 3) en rechtstreekse maatregelen (artikel 17 § 4) op te leggen<sup>256</sup>.

Volgende bijkomende straffen kunnen worden opgelegd:

*“1° de openbaarmaking van het vonnis dat een veroordeling op basis van deze wet of diens uitvoeringsbesluiten uitspreekt, op de door hem bepaalde wijze en op kosten van de veroordeelde;*

*2° de sluiting van de inrichtingen waar de misdrijven zijn gepleegd voor een termijn van minstens vier weken en ten hoogste één jaar, en dit in geval van herhaling;*

*3° het tijdelijke verbod om één of meer welbepaalde beroepsactiviteiten uit te oefenen, en dit tevens enkel in geval van herhaling en voor een termijn van één tot tien jaar;”*

Ter beveiliging van de volksgezondheid en/of het leefmilieu kunnen volgende rechtstreekse maatregelen worden bevolen:

*“1° het verbod van invoer of uitvoer van het product dat het voorwerp is van de inbreuk;*

*2° het van de markt nemen van het product dat het voorwerp is van de inbreuk;*

*3° de vernietiging van in beslag genomen producten op kosten van de veroordeelde;*

*4° de ontneming van een wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel;*

*5° de kennisgeving van de uitspraak aan het publiek op de door hem bepaalde wijze en op kosten van de veroordeelde;”*

Daarenboven kan de rechter in geval van herhaling de volgende rechtstreekse maatregelen bevelen:

*“1° de aanstelling van een bijzondere bewindvoerder;*

*2° de onbekwaamverklaring tot het uitoefenen van een of meer welbepaalde beroepsactiviteiten;*

*3° de stillegging van een productie;*

*4° het verbod van gebruik van de inrichtingen waar de misdrijven zijn gepleegd.”*

**56.** *“Alle bepalingen van Boek I Strafwetboek”, dus ook de bepalingen inzake de strafbare deelneming en verzachtende omstandigheden, “zijn van toepassing op de bij <de> wet en haar uitvoeringsbesluiten bepaalde misdrijven”*<sup>257</sup>. Nu de wet de net vermelde schendingen

<sup>253</sup> Normaanduidingen ontleend aan BILLIET. Zie o.m. C.M. BILLIET, “Milieurecht en handhavingstekort: de handhavingsnood in het licht van de te handhaven normen”, *T.M.R.* 2007, 294-310.

<sup>254</sup> Artikel 8, 2° wijzigingswet 10 september 2009 (*B.S.* 19 oktober 2009) heeft de minimumboete verhoogd van 40 euro tot 52 euro. Dit artikel is in werking getreden op de datum van de publicatie van de wijzigingswet in het Belgisch Staatsblad (artikel 14 wet).

<sup>255</sup> *B.S.* 3 april 1952, zoals gewijzigd.

<sup>256</sup> Voor het onderscheid tussen bijkomende straffen en (rechtstreekse) maatregelen, de relevantie van dit onderscheid en een uitvoerige bespreking van artikel 17 §§ 3 en 4 Wet 1998 Productnormen, zie C.M. BILLIET, “Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen”, *T.M.R.* 2000, 469-476.

<sup>257</sup> Artikel 17 § 5 Wet 1998 Productnormen. Voor de articulatie tussen het bijzondere strafrecht in federale wetgeving en Boek I Strafwetboek, en de scharnierfunctie hierin van artikel 100 Sw, zie M. FAURE en J.



van de verordening strafbaar stelt, geldt deze bepaling ook voor deze delicten. Concreet brengt dit o.m. het volgende mee.

(1) Overeenkomstig de artikelen 66 en 67 Boek I Strafwetboek, strekt de kring der strafadressaten zich uit tot medeplegers, verstrekkers van onmisbare hulp, uitlokkers (individuele en algemene uitlokking) en medeplichtigen.

(2) Er bestaat een mogelijkheid tot het moduleren van de straf boven en onder de wettelijk bepaalde maximum- resp. minimumgrenzen op basis van de bepalingen inzake gemeenrechtelijke herhaling<sup>258</sup>, samenloop en verzachtende omstandigheden.

(3) Er kan een beroep worden gedaan op een bijkomend gemeenrechtelijk sanctie-arsenaal, o.m. de werkstraf (natuurlijke personen), de ontbinding (rechtspersonen), de klassieke verbeurdverklaringen *ex* artikel 42, 1° en 2° Boek I Strafwetboek, en, laatst maar niet minst, de verbeurdverklaring van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen op grond van artikel 42, 3° Boek I<sup>259</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's*

**57.** Aan de verordening werd uitvoering gegeven, o.a. op het vlak van de sanctionering, door de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen<sup>260</sup>. De overtredingen van, o.m., de Europese verordeningen en beschikkingen in verband met het doelbewust verspreiden, het in de handel brengen, de traceerbaarheid, de etikettering en de grensoverschrijdende verplaatsing van genetisch gewijzigde organismen of van producten die er bevatten, kunnen worden gestraft met een gevangenisstraf van een maand tot twee jaar en een geldboete van 1.000 euro tot 50.000 euro<sup>261</sup>.

#### *De Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004*

**58.** Artikel 17 § 1, eerste lid, 7° Wet 1998 Productnormen bepaalt dat hij die de artikelen 3, 4 of 6 §§ 2 en 3 van de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004 (voorwaarden voor het in de handel brengen en systeem van ontheffingen) overtreedt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro of met één van die straffen alleen. Wanneer de dader weet dat de feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens, bedragen de maximumstraffen acht jaar vrijheidsberoving *resp.* 10.000.000 euro boete<sup>262</sup>.

Artikel 17 § 2, 6° wet bepaalt dat hij die artikel 9 (kennisgevingsplicht) of artikel 11 (norm inzake etikettering) van de verordening overtreedt<sup>263</sup>, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 52 euro tot 120.000 euro of met één van die straffen alleen.

---

VANHEULE, *o.c.*, nrs. 524 – 534, inzonderheid de passage betreffende de Wet 1998 Productnormen in randnr. 528.

<sup>258</sup> Voor een analyse van de toepassing van de gemeenrechtelijke herhalingsregeling op misdrijven uit het bijzondere strafrecht: M. FAURE en J. VANHEULE, *o.c.*, nrs. 1041 – 1047. Zie ook, m.b.t. de Wet 1998 Productnormen, *ibid.*, nrs. 1050 – 1051.

<sup>259</sup> Zie ook hogerop, randnr. 45.

<sup>260</sup> Artikelen 32 tot 36 Wet 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (*B.S.* 14 maart 2007). De bepalingen wijzigen de regeling inzake genetisch gewijzigde organismen vervat in de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (*B.S.* 1 augustus 1991).

<sup>261</sup> Artikel 132*quater* § 2, eerste lid wet 20 juli 1991, in redactie na wijziging bij wet 1 maart 2007.

<sup>262</sup> Artikel 17 § 1, tweede lid wet.

<sup>263</sup> Normaanduidingen ontleend aan BILLIET. Zie o.m. C.M. BILLIET, “Milieurecht en handhavingstekort: de handhavingsnood in het licht van de te handhaven normen”, *l.c.*

Ook voor deze verordening zijn artikel 17 § 2<sup>ter</sup> (verhoging met opdecieimen), § 3 (bijkomende straffen), § 4 (rechtstreekse maatregelen) en § 5 (volledige toepasselijkheid Boek I Strafwetboek) van belang <sup>264</sup>.

*Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen*

**59.** We hebben gezien dat Titel XVI DABM het mogelijk maakt schendingen van Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen strafrechtelijk af te handelen <sup>265</sup>. De federale wetgever heeft, zijnerzijds, in artikel 17 § 1, eerste lid, 8° Wet 1998 Productnormen schendingen van “*artikel 3, punten 1 en 2*” van de verordening strafbaar gesteld. Artikel 3.1 verbiedt de productie en het op de markt brengen van de in bijlage I opgenomen stoffen als zodanig, in preparaten en als bestanddeel van artikelen. Artikel 3.2 onderwerpt de productie en het op de markt brengen van de in bijlage II opgenomen stoffen, als zodanig, in preparaten en als bestanddeel van artikelen, aan voorwaarden <sup>266</sup>. De straffen omvatten een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro, of één van die straffen alleen. Wanneer de dader weet dat de feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens, wordt de maximumstraf gebracht op respectievelijk acht jaar en 10.000.000 euro <sup>267</sup>.

Met betrekking tot deze verordening zijn artikel 17 § 2<sup>ter</sup> (verhoging met opdecieimen), § 3 (bijkomende straffen), § 4 (rechtstreekse maatregelen) en § 5 (volledige toepasselijkheid Boek I Strafwetboek) eveneens van belang <sup>268</sup>.

*Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen*

**60.** Deze verordening is inbegrepen in het toepassingsgebied van Titel XVI DABM. Ook de federale wetgever heeft, voor wat de aspecten die tot zijn bevoegdheid behoren, een sanctieregeling ingevoerd.

Artikel 17 § 1, eerste lid, 9° Wet 1998 Productnormen bepaalt dat hij die artikel 9 van Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen overtreedt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro, of met één van die straffen alleen. Artikel 9 van de verordening stelt een verbod in om producten en apparatuur die gefluoreerde broeikasgassen bevatten of waarvan de werking op zulke gassen berust, op de markt te brengen (lid 1), tenzij deze zijn geproduceerd vóór de datum van inwerkingtreding van dit verbod (lid 2) <sup>269</sup>. Wanneer de

---

<sup>264</sup> Zie hoger, randnrs. 55 - 56.

<sup>265</sup> Zie *supra*.

<sup>266</sup> Beide verordeningsbepalingen betreffen ook het gebruik van de stoffen waarop zij betrekking hebben, maar binnen het Belgische staatsbestel behoort dit tot de gewestelijke bevoegdheidssfeer. Bij lectuur van artikel 17 § 1, eerste lid, 8° Wet 1998 Productnormen dient er van worden uitgegaan dat de verwijzing naar artikel 3 punten 1 en 2 van de verordening uitsluitend de federale bevoegdheden betreft.

<sup>267</sup> Artikel 17 § 1, tweede lid wet.

<sup>268</sup> Zie hoger, randnrs. 55 - 56.

<sup>269</sup> Artikel 9 lid 3 verordening laat de lidstaten de mogelijkheid om interne bepalingen die dateren van vóór 31 december 2005 en die verder gaan dan het in lid 1 bepaalde verbod, te handhaven tot 31 december 2012, op voorwaarde dat deze bepalingen en de redenen ervan vóór 4 juli 2007 ter kennis zijn gegeven aan de Europese Commissie.

dader weet dat de feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens, wordt de maximumstraf gebracht op respectievelijk acht jaar en 10.000.000 euro<sup>270</sup>.

Artikel 17 § 2, 7° wet bepaalt dat hij die artikel 6 §§ 1 en 2 (kennisgevingsplicht) en artikel 7 (norm inzake etikettering) van de verordening overtreedt<sup>271</sup>, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 52 euro tot 120.000 euro, of met één van die straffen alleen.

Ook voor de strafrechtelijke handhaving van deze verordening zijn artikel 17 § 2<sup>ter</sup> (verhoging met opdecimen), § 3 (bijkomende straffen), § 4 (rechtstreekse maatregelen) en § 5 (volledige toepasselijkheid Boek I Strafwetboek) relevant<sup>272</sup>.

#### *De REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006*

**61.** Ook deze verordening regelt aangelegenheden die tot zowel de gewestelijke als de federale bevoegdheidssfeer behoren<sup>273</sup>. Waar de Vlaamse decreetgever met Titel XVI DABM en zijn uitvoeringsbesluiten het nodige heeft gedaan op het vlak van haar handhaving, heeft de federale wetgever recent het zijne gedaan door de verordening op te nemen in Bijlage I bij de Wet 1998 Productnormen, de bijlage die de verordeningen oplijst waarop de handhabingsbepalingen van de wet van toepassing zijn.

Met ingang van 19 oktober 2009<sup>274</sup> stelt artikel 17 § 1, eerste lid, 3° Wet 1998 Productnormen schendingen van een reeks bepalingen van de verordening en van beslissingen van het Europees Agentschap voor chemische stoffen of van de Europese Commissie die betrekking hebben op één van die verordeningsbepalingen, strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro of één van die straffen alleen. Wanneer de dader weet dat de feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens, wordt de maximumstraf gebracht op respectievelijk acht jaar en 10.000.000 euro<sup>275</sup>.

Eveneens met ingang van 19 oktober 2009 stelt artikel 17 § 2, 4° Wet 1998 Productnormen schendingen van een reeks andere bepalingen van de verordening en van beslissingen van het Europees Agentschap voor chemische stoffen of van de Europese Commissie die betrekking hebben op één van die verordeningsbepalingen, strafbaar met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en een geldboete van 52 euro tot 120.000 euro of één van die straffen alleen.

---

<sup>270</sup> Artikel 17 § 1, tweede lid wet.

<sup>271</sup> Normaanduidingen ontleend aan BILLIET. Zie o.m. C.M. BILLIET, "Milieurecht en handhavingstekort: de handhavingsnood in het licht van de te handhaven normen", *l.c.*

<sup>272</sup> Zie hoger, randnrs. 55 - 56.

<sup>273</sup> Voor een overzicht van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten inzake REACH, zie M. PALLEMAERTS, "Juridische analyse van de gevolgen van de tenuitvoerlegging van de REACH-verordening voor België", studie uitgevoerd voor de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, *IEEP* 2006, 23-28.

<sup>274</sup> De wijzigingswet in kwestie dateert van 10 september 2009 en werd in het Staatsblad gepubliceerd op 19 oktober 2009. De wijzigingsbepaling betreffende de strafbaarstellingen, artikel 8 wet, is in werking getreden op datum van deze publicatie (artikel 14 wet).

<sup>275</sup> Artikel 17 § 1, tweede lid wet.

**Tabel 2. Strafbbaarstellingen REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006: de verordeningsbepalingen**

Strafbaarstelling in artikel 17 § 1, 3°, wet	Strafbaarstelling in artikel 17 § 2, 7°, wet
Artikelen 5, 7 §3, 8 §2 en 9 §§ 4 en 6 Artikelen 13 §4 en 14 §§ 1, 6 en 7  Artikel 26 §3 Artikelen 30 §3, 31 §§ 1, 2, 3, 7 en 9, 32 §§ 1 en 3, 33 §§ 1 en 2, 34, 37 §§ 4, 5, 6 en 7, 38 §§ 1, 3 en 4 en 39 §§ 1 en 2 Artikel 40 §4 Artikelen 50 §4, 55 en 56 §§ 1 en 2 Artikelen 60 §10, 65 en 67 §1	Artikelen 6 §§ 1 en 3, 7 §§ 1, 2 en 5 en 9 §2 Artikelen 11 §1, 12 §2, 13 §§ 1 en 3, 17 §1, 18 §1 en 19 §1 Artikelen 22 §§ 1, 2 en 4, 24 §2, 25 §§ 1 en 2 en 26 §1 Artikelen 30 §§ 1, 2 en 4, 31 §§ 5 en 8, 32 §2, 36 §§ 1 en 2 en 37 §§ 2 en 3  Artikelen 41 §4, 46 §2 en 49 Artikelen 50 §§ 2 en 3 en 53 §§ 2 en 3 Artikelen 61 §§ 1 en 3, 63 §3 en 66 §1 Artikel 105 Artikel 113 §§ 1 en 3

Ook voor de strafrechtelijke handhaving van deze verordening zijn artikel 17 § 2<sup>ter</sup> (verhoging met opdecimen), § 3 (bijkomende straffen), § 4 (rechtstreekse maatregelen) en § 5 (volledige toepasselijkheid Boek I Strafwetboek) relevant <sup>276</sup>.

*Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen*

**62.** Zoals hogerop vermeld, vervangt verordening (EG) nr. 689/2008 een verordening, Verordening (EG) nr. 304/2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen, die begin 2006 door het Hof van Justitie werd vernietigd. Een aantal strafbaarstellingen in de Wet 1998 Productnormen betreffen schendingen van de vernietigde verordening.

Artikel 17 § 1, eerste lid, 2° wet bepaalt dat hij die artikel 7 § 1, eerste lid en § 3 (kennisgevingsplicht), artikel 13 §§ 4 en 6 (o.a. machtigingsplicht) of artikel 14 (toezicht) van Verordening (EG) nr. 304/2003 overtreedt <sup>277</sup>, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro, of met één van die straffen alleen. Wanneer de dader weet dat de feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens, wordt de maximumstraf gebracht op respectievelijk acht jaar en 10.000.000 euro. <sup>278</sup>

Artikel 17 § 2, 3° wet bepaalt dat hij die artikel 7 §§ 6 en 7 (kennisgevingsplicht en gebruiksbelasting), artikel 9 §§ 1 en 2 (kennisgevingsplicht), artikel 10 § 3, tweede lid (kennisgevingsplicht), artikel 13 §§ 7 en 8 (uitvoernorm en norm inzake etikettering), artikel 15 § 2 (kennisgevingsplicht) of artikel 16 (norm inzake etikettering en veiligheidsinformatie) van Verordening (EG) nr. 304/2003 overtreedt <sup>279</sup>, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 52 euro tot 120.000 euro, of met één van die straffen alleen.

Geen van de verwijzingen naar de vernietigde verordening werd vervangen door een verwijzing naar de thans geldende verordening, ook niet ter gelegenheid van de zeer recente wetswijziging die, gericht op de handhaving van de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006,

<sup>276</sup> Zie hoger, randnrs. 55 - 56.

<sup>277</sup> Normaanduidingen ontleend aan BILLIET. Zie hoger.

<sup>278</sup> Artikel 17 § 1, tweede lid, Wet 1998 Productnormen.

<sup>279</sup> Normaanduidingen ontleend aan BILLIET. Zie hoger.

nochtans volkomen in het teken stond van de Europeesrechtelijke uitvoeringsverplichtingen, regeling van sanctioneringsmogelijkheden inclusief, van milieuverordeningen.

## 2. Aanvullende federale regelgeving

### *De Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000*

**63.** Zoals haar voorganger, verordening (EEG) nr. 880/92, onderwerpt de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000 het gebruik van de milieukeur aan een jaarlijkse gebruiksvergoeding<sup>280</sup>. De uitvoeringsmodaliteiten van deze verplichting in de Belgisch-federale regelgeving werden, anders dan de Milieukeurwet 1994 zelf, geactualiseerd. Het koninklijk besluit van 13 januari 1999 tot bepaling van het bedrag en de wijze van betaling van de kosten en rechten verbonden aan het Europese milieukeurmerk<sup>281</sup> werd gewijzigd bij koninklijk besluit van 11 juni 2003<sup>282</sup> ten einde de opheffing van verordening (EEG) nr. 880/92 en de inwerkingtreding van de nieuwe milieukeurverordening adequaat te verrekenen. Met het oog op de inning van de jaarlijkse gebruiksvergoeding dient de houder van de milieukeur op welbepaalde tijdstippen aan het secretariaat van het Comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk informatie mee te delen over de omzet die werd behaald, door middel van een aangetekend schrijven. Hij dient uiteraard ook de verschuldigde bedragen tijdig en volledig te betalen<sup>283</sup>.

Op grond van artikel 6, 4° Milieukeurwet 1994 is hij die een inbreuk pleegt op de uitvoeringsbesluiten van de wet strafbaar met een geldboete van 500 tot 10.000 euro.

Nu de wet geen bepaling bevat die standpunt inneemt t.a.v. de gelding van Boek I Strafwetboek, speelt artikel 100 Sw. ten volle: hoofdstuk VII (o.m. de artikelen 66 en 67) en artikel 85 (verzachtende omstandigheden) Boek I Strafwetboek zijn niet van toepassing<sup>284</sup>. Wel van toepassing zijn de gemeenrechtelijke bepalingen inzake o.m. herhaling, samenloop, en een reeks bijkomende sancties (werkstraf, ontbinding, klassieke verbeurdverklaring, voordeelontneming, ...) <sup>285</sup>.

### *De REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006*

**64.** Het koninklijk besluit van 28 mei 2008<sup>286</sup> tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 mei 1982<sup>287</sup> houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu, heeft als doel de omzetting in Belgisch recht van Richtlijn 2006/121/EG<sup>288</sup> tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG<sup>289</sup> teneinde deze

---

<sup>280</sup> Artikel 12, lid 2 en bijlage V Verordening (EG) nr. 1980/2000.

<sup>281</sup> B.S. 23 januari 1999.

<sup>282</sup> B.S. 4 juli 2003.

<sup>283</sup> Zie artikel 4 en artikel 5 K.B. 13 januari 1999, zoals gewijzigd.

<sup>284</sup> M. FAURE en J. VANHEULE, *o.c.*, nrs. 524 – 534.

<sup>285</sup> Zie hoger, randnr. 56.

<sup>286</sup> B.S. 6 juni 2008.

<sup>287</sup> B.S. 2 juli 1982.

<sup>288</sup> Richtlijn 2006/121/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen teneinde deze aan te passen aan Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen (*Pb.* 2006, L 396).

aan te passen aan de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006. Zodoende werd ook de federale regelgeving gedeeltelijk aangepast aan de wijzigingen die de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 meebracht inzake de reglementering van chemische stoffen.

Artikel 10 van het koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 28 mei 2008, bepaalt dat de inbreuken op de bepalingen van het besluit worden opgespoord, vastgesteld, vervolgd en bestraft overeenkomstig de bepalingen van de Wet 1998 Productnormen.

Artikel 17 § 1, eerste lid, 1° Wet 1998 Productnormen bepaalt dat hij die de voorschriften, vastgesteld door of krachtens de artikelen 5, 7, 8 en 9 van de wet overtreedt, wanneer ze van toepassing zijn op verboden producten of op stoffen, preparaten of biociden die als gevaarlijk zijn geklasseerd, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van 160 euro tot 4.000.000 euro of met één van die straffen alleen. Wanneer de dader van de door het vorige lid strafbaar gestelde feiten weet dat deze feiten concreet gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens, wordt de in het vorige lid bepaalde maximumstraf gebracht op respectievelijk acht jaar en 10.000.000 euro <sup>290</sup>.

Artikel 17 § 2, 1° Wet 1998 Productnormen bepaalt dat hij die de voorschriften, vastgesteld door of krachtens de artikelen 5, 7, 8, 9 en 20 van de wet, overtreedt, wanneer ze van toepassing zijn op producten die niet onder § 1, 1° van dit artikel vallen, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van 52 euro tot 120.000 euro of met één van die straffen alleen.

Ook met betrekking tot deze strafbaarstellingen zijn artikel 17 § 2<sup>ter</sup> (verhoging met opdecimen), § 3 (bijkomende straffen), § 4 (rechtstreekse maatregelen) en § 5 (volledige toepasselijkheid Boek I Strafwetboek) van belang <sup>291</sup>.

## C. Bestuurlijke sanctionering

### 1. De verordeningen

*De Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006: ambtshalve vernietiging van illegale producten*

**65.** Artikel 16 § 1, lid 2 Wet 1998 Productnormen verleent de toezichthoudende ambtenaren de bevoegdheid om producten in beslag te nemen die niet conform zijn met de verordeningen opgelijst in bijlage 1 van de wet. Concreet betreft de bevoegdheid vijf van de hier behandelde milieuverordeningen: de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en de REACH-

---

<sup>289</sup> Richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (*Pb.* 1967, L 196).

<sup>290</sup> Artikel 17 § 1, tweede lid Wet 1998 Productnormen.

<sup>291</sup> Zie hoger, randnr. 55 - 56.

verordening (EG) nr. 1907/2006. Wanneer dwingende redenen op het vlak van de volksgezondheid of het leefmilieu ertoe nopen, kunnen de inbeslaggenomen illegale producten worden vernietigd. Tot de vernietiging wordt besloten door de bevoegde minister of door ambtenaren die de Koning aanwijst<sup>292</sup>. Noteer dat met deze sanctieregeling tegemoet wordt gekomen aan de specifieke sanctievereiste waarin de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004 voorziet<sup>293</sup>.

*De Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006: pijn in de portefeuille middels een bestuurlijke transactie*

**66.** Op grond van artikel 18 Wet 1998 Productnormen, kunnen inbreuken op de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 die strafbaar zijn op grond van artikel 17 § 2 wet bij ontstentenis van een strafrechtelijke vervolging aanleiding geven tot een “administratieve geldboete”<sup>294</sup> die bij nader inzien een bestuurlijke transactie uitmaakt. Uit de inningsprocedure bepaald in artikel 18 § 7 van de wet blijkt immers dat de beslissing van de door de Koning aangewezen ambtenaar<sup>295</sup> geen executeoire kracht heeft. Volgt geen gewillige betaling, moet hij zich met het oog op een uitvoerbare titel tot de burgerlijke rechtbanken wenden en het parcours van een burgerlijk geding doorlopen. Wanneer het bestuur bevoegd is om bij vaststelling van bepaalde rechtsinbreuken de betaling van een bedrag voor te stellen en zich bij stilzitten van de betrokkene tot de rechter moet wenden opdat er een uitvoerbare betalingsplicht tot stand zou komen, is er geen sprake van een bestuurlijke beboetingsbevoegdheid maar van een bestuurlijke transactiebevoegdheid<sup>296</sup>.

De transactieregeling zal in afzienbare tijd een wijziging ondergaan<sup>297</sup>.

In de huidige stand van de wetgeving vormt de transactie een alternatief voor strafrechtelijke afhandeling. Artikel 18 wet geeft in alle gevallen voorrang aan het strafrechtelijke traject. Het Openbaar Ministerie beschikt over een termijn van drie maanden, te rekenen van de dag van ontvangst van het proces-verbaal van overtreding, om te beslissen of het al dan niet een strafvervolging instelt<sup>298</sup>. Besluit het Openbaar Ministerie binnen deze termijn tot strafvervolging, dan sluit dit het doen van een transactievoorstel uit, ook wanneer de

---

<sup>292</sup> Artikel 16 § 1, lid 3, Wet 1998 Productnormen.

<sup>293</sup> Hoger, randnr. 26.

<sup>294</sup> Artikel 18 § 1, aanhef wet.

<sup>295</sup> De Koning heeft hiertoe aangewezen de leidende ambtenaar, of wanneer deze verhinderd is, de vervangende ambtenaar, van de Juridische Dienst en Geschillen van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. - Artikel 1 K.B. 18 december 2003 betreffende de administratieve geldboeten bedoeld bij artikel 18 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (B.S. 16 januari 2004).

<sup>296</sup> Aldus reeds in 1973 J. LIGOT, “De administratieve sanctie naar Belgisch recht”, *T.B.P.* 1973, (3) 13 – 14. Zie ook o.m. F. DERUYCK, *De rechtspersoon in het strafrecht* (diss.), Gent, Mys en Breesch, 1996, nr. 82. Zie voorts, voor wat de bestuurlijke sanctionering van het milieurecht betreft, BILLIET (2008), nr. 37 en nrs. 628 – 630. Omdat de bestuurlijke sanctie wordt begrepen als een belastende maatregel die eenzijdig op dwingende wijze kan worden opgelegd, is een bestuurlijke transactie geen bestuurlijke sanctie. – Met literatuuroverzicht: BILLIET (2008), nrs. 25 en 37.

<sup>297</sup> Artikel 18 wet zoals gewijzigd bij artikel 10 wet 10 september 2009, met inwerkingtreding op een datum die luidens artikel 14, lid 2 wijzigingswet door de Koning dient bepaald te worden, wat vooralsnog niet gebeurde.

<sup>298</sup> Artikel 18 § 3, eerste lid Wet 1998 Productnormen.

vervolgving tot een vrijspraak leidt <sup>299</sup>. Ingeval het Openbaar Ministerie afziet van vervolging of verzuimt om binnen de gestelde termijn zijn beslissing mee te delen, kan de ambtenaar met transactiebevoegdheid beslissen om een transactievoorstel te doen, nadat de overtreder de mogelijkheid werd geboden om zijn verweermiddelen uiteen te zetten. <sup>300</sup> De beslissing van de ambtenaar is met redenen omkleed en bepaalt het transactiebedrag, dat niet lager mag zijn dan het minimum van de geldboete bepaald door de overtreden wettelijke bepaling, noch hoger dan de helft van het maximum van deze boete <sup>301</sup>. Deze bedragen worden altijd vermeerderd met de opdecimen vastgesteld voor de strafrechtelijke geldboeten <sup>302</sup>. Bovendien worden eventuele expertisekosten ten laste gelegd van de overtreder <sup>303</sup>. Bij samenloop van verschillende misdrijven worden de transactiebedragen samengevoegd, zonder dat ze samen hoger mogen zijn dan het maximumbedrag bedoeld in artikel 17 § 1, tweede lid van de wet <sup>304</sup>. De kennisgeving van het transactievoorstel aan de betrokkene doet de strafvordering vervallen <sup>305</sup>.

Eens de recente wetswijziging in werking treedt, wordt enkel nog voor de relatief zwaarste misdrijven, die strafbaar zijn op grond van artikel 17 § 1 wet, voorrang gegeven aan een strafrechtelijke afhandeling <sup>306</sup>. Voor de relatief minder ernstige misdrijven, strafbaar gesteld op grond van artikel 17 § 2 wet, krijgt een bestuurlijke afhandeling de voorrang; enkel indien de ambtenaar met transactiebevoegdheid geen transactievoorstel wenst te doen of zijn transactievoorstel niet tot een betaling leidt, wordt het dossier doorgegeven aan het parket <sup>307</sup>.

#### *Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's*

**67.** De wijzigingsbepalingen van de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen die in de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen een strafbaarstelling hebben ingevoerd voor overtredingen van de bepalingen van de Europese verordeningen en beschikkingen in verband met het doelbewust verspreiden, het in de handel brengen, de traceerbaarheid, de etikettering en de grensoverschrijdende verplaatsing van genetisch gewijzigde organismen of van producten die er bevatten, hebben voor dezelfde overtredingen ook een bestuurlijke transactiebevoegdheid ingesteld <sup>308</sup>. Ook in dit geval spreekt de tekst van de wet, het nieuwe artikel 132<sup>quater</sup> van de wet van 20 juli 1991, ten onrechte over “administratieve geldboeten” <sup>309</sup>. De wettelijke regeling is vergaand identiek aan degene waarin het huidige artikel 18 Wet 1998 Productnormen voorziet. Het Openbaar Ministerie heeft als eerste een beslissingsrecht in het dossier, meer bepaald de kans om strafrechtelijk te vervolgen; strafrechtelijke vervolging sluit de mogelijkheid van een transactievoorstel uit, ook wanneer zij tot een vrijspraak leidt <sup>310</sup>. Het Openbaar Ministerie beschikt over een termijn van drie maanden te rekenen van de dag van de ontvangst van het proces-verbaal van overtreding

---

<sup>299</sup> Artikel 18 § 2, tweede lid wet.

<sup>300</sup> Artikel 18 § 3, tweede lid wet.

<sup>301</sup> Artikel 18 § 4, eerste lid wet.

<sup>302</sup> Artikel 18 § 4, tweede lid wet.

<sup>303</sup> Artikel 18 § 4, derde lid wet.

<sup>304</sup> Artikel 18 § 5 wet.

<sup>305</sup> Artikel 18 § 6 wet.

<sup>306</sup> Artikel 18 §§ 2 en 3 wet, toekomstige redactie.

<sup>307</sup> Artikel 18 §§ 2, 4 en 7 wet, toekomstige redactie.

<sup>308</sup> Artikelen 32 tot 36 Wet 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (B.S. 14 maart 2007); artikelen 132 tot 132<sup>quinquies</sup> wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (B.S. 1 augustus 1991, versie 2007).

<sup>309</sup> Dit vloeit voort uit de inningsprocedure vastgesteld in artikel 132<sup>quater</sup> § 6 Wet 20 juli 1991 (versie 2007), volgens dewelke de ambtenaar de betaling van de “geldboete” (transactiebedrag) en de expertisekosten voor de bevoegde rechtbank dient te vorderen indien de betrokkene in gebreke blijft om de “geldboete” (transactiebedrag) en de expertisekosten binnen de gestelde termijn te betalen. Zie net hoger, randnr. 66.

<sup>310</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 1 Wet 20 juli 1991 (versie 2007).



om standpunt in te nemen. Indien het binnen deze termijn afziet van strafrechtelijke vervolging of verzuimt een beslissing mee te delen, verwerft de door de Koning aangewezen ambtenaar de bevoegdheid om een transactievoorstel te doen. De ambtenaar beslist over het eventuele transactievoorstel nadat eerst de betrokkene de mogelijkheid werd geboden zijn verweermiddelen naar voor te brengen <sup>311</sup>. De beslissing van de ambtenaar is met redenen omkleed en bepaalt het transactiebedrag, dat niet lager mag zijn dan 1.000 euro en niet hoger dan 5.000 euro <sup>312</sup>. Het bedrag wordt vermeerderd met de opdecimen vastgesteld voor de strafrechtelijke geldboeten <sup>313</sup>. Bovendien worden eventuele expertisekosten ten laste gelegd van de overtreder <sup>314</sup>. Bij samenloop van misdrijven worden de transactiebedragen samengevoegd, zonder dat ze samen hoger mogen zijn dan 50.000 euro <sup>315</sup>. Het transactievoorstel wordt aan de betrokkene betekend bij een ter post aangetekende brief, samen met een verzoek tot betaling binnen de door de Koning gestelde termijn. Deze kennisgeving doet de strafvordering vervallen. De betaling van het transactiebedrag maakt een einde aan de vordering van de administratie <sup>316</sup>. Blijft de betrokkene in gebreke het transactiebedrag en de expertisekosten binnen de gestelde termijn te betalen, dan vordert de ambtenaar de betaling ervan voor de bevoegde rechtbank <sup>317</sup>. Geen transactievoorstel kan worden gedaan drie jaar na het feit dat het misdrijf opleverde <sup>318</sup>. De rechtspersoon waarvan de overtreder orgaan of aangestelde is, is eveneens aansprakelijk voor de betaling van het transactiebedrag <sup>319</sup>.

## 2. Aanvullende federale regelgeving

### *De Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000*

**68.** Zoals hogerop vermeld, dient de houder van de milieukeur met het oog op de inning van de jaarlijkse gebruiksvergoeding op welbepaalde tijdstippen aan het secretariaat van het Comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk informatie mee te delen over de omzet die met het product in kwestie werd behaald <sup>320</sup>. Wanneer deze gegevens niet tijdig worden doorgegeven of de verschuldigde bedragen niet tijdig zijn voldaan, wordt het gebruik van het milieukeurmerk opgeschort vanaf de vijftiende kalenderdag na de aangetekende verzending van de aanmaning tot betaling <sup>321</sup>. Deze opschorting wordt opgeheven vanaf de datum van volledige betaling <sup>322</sup>.

---

<sup>311</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 2, tweede lid wet.

<sup>312</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 3, eerste lid j° artikel 132<sup>ter</sup> lid 1 *in fine* wet.

<sup>313</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 3, tweede lid wet.

<sup>314</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 3, derde lid wet.

<sup>315</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 4 j° artikel 132<sup>ter</sup> lid 1 *in fine* wet.

<sup>316</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 5 wet.

<sup>317</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 6 wet.

<sup>318</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 7 wet.

<sup>319</sup> Artikel 132<sup>quater</sup> § 9 wet.

<sup>320</sup> Zie artikel 5 K.B. 13 januari 1999, zoals gewijzigd.

<sup>321</sup> Artikel 6 K.B.

<sup>322</sup> Artikel 6 K.B.

## V. Het rapport van de wetgever: beoordeling vanuit het perspectief van de handhaver

### A. Kunnen onze handhavers de milieuverordeningen handhaven?

69. De handhavers kunnen schendingen van verordeningbepalingen en aanvullende federale of Vlaamse regelgeving niet sanctioneren wanneer de wetgever hiertoe geen rechtsgrond heeft ingevoerd. *Nullum crimen, nulla poena, sine lege*: het legaliteitsbeginsel in strafzaken, bepaald door artikel 7 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de artikelen 12 en 14 Grondwet, sluit iedere bestraffing zonder voorafgaande delictsomschrijving en strafbepaling uit. Dit fundamentele principe strekt zich uit tot bestuurlijke beboeting. De rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens inzake het toepassingsgebied *ratione materiae* van de rechtswaarborgen inzake strafvervolgingen, is in die zin volkomen gevestigd sedert geruime tijd<sup>323</sup>. Sanctiëring middels probleemverhelpende bestuurlijke sancties is evenzeer afhankelijk van een rechtsgrond. Ook het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel, vertolkt in artikel 105 Grondwet en, voor wat de gewest- en gemeenschapsregeringen betreft, artikel 78 BWHI, vormt een hoeksteen van ons grondwettelijk bestel. Het bestuur kan enkel handelen in het kader van toegewezen bevoegdheden; een bestuurlijke rechtshandeling is slechts geldig wanneer zij is verricht op grond en binnen de perken van een door de wet of Grondwet bepaalde bevoegdheidstoewijzing. Er moet van worden uitgegaan dat dit legaliteitsbeginsel in principe relatief strikt geldt voor bestuurlijke sancties. Nu het in zijn essentie een grondwettelijke basiswaarborg vormt voor de bescherming van rechtssubjecten tegen het optreden van de uitvoerende macht, moet algemeen gesproken immers worden aangenomen dat het m.b.t. belastende bestuursbeslissingen relatief strengere eisen stelt dan m.b.t. begunstigende bestuursbeslissingen.

70. Tabel 3 geeft weer of de milieuverordeningen (1) met gewestelijke en/of federale sanctiebepalingen zijn uitgevoerd, of deze sanctiebepalingen (2) strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk<sup>324</sup> zijn en (3) de verordening zelf (“VO”) dan wel aanvullende regelgeving (“AR”) betreffen, alsook of de sanctiebepalingen een milieuverordening (4) volledig of niet en (5) tijdig of niet uitvoeren op het vlak van de sanctiëring.

Tabel 3. De milieuverordeningen: uitvoering op het vlak van de sanctiëring

Milieuverordeningen: uitvoering op het vlak van de sanctiëring	Gewestelijke sanctiebepalingen				Federale sanctiebepalingen				Bestaand of niet, volledig of niet	Op tijd of niet
	Penaal		Bestuurlijk		Penaal		Bestuurlijk			
	VO	AR	VO	AR	VO	AR	VO	AR		
<b>Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen</b>	Niet van toepassing				-		-		Niet bestaand	-

<sup>323</sup> Basisreferentie: J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM*, dl. 2, *Artikelsgewijze commentaar*, vol. I, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2004, 371 – 703. Voor een analyse die zich toespitst op de bestuurlijke sanctiëring en een grondig onderzoek van de EHRM-rechtspraak maakt, zie BILLIET (2008), nrs. 100 – 172, i.h.b. de nrs. 110 – 135.

<sup>324</sup> Onder de bestuurlijke sancties in de tabel zijn gemakshalve ook de bestuurlijke transactiebevoegdheden gerekend voorzien in de Wet 1998 Productnormen en de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen (versie 2007). Wegens het ontbreken van een eenzijdig opgelegde betalingsplicht maken bestuurlijke transactiebevoegdheden echter geen sancties uit. Zie randnr. 66.

<b>Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000</b>	Niet van toepassing				-	+	-	+	Niet volledig	-
<b>Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000</b>	+	+	+	+	+		+		Niet volledig	-
<b>EMAS-verordening (EG) nr. 761/2001</b>	-	+	-	+	Niet van toepassing				Niet volledig	-
<b>Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's</b>	Niet van toepassing				+		+		Volledig	-
<b>Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004</b>	Niet van toepassing				+		+		Volledig	+
<b>Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen</b>	+		+		+		+		Volledig	-
<b>EPRTR-verordening (EG) nr. 166/2005</b>	+	+	+	+	Niet van toepassing				Volledig	-
<b>Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen</b>	+	+	+	+	+		+		Volledig	-
<b>Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen</b>	+	+	+	+	-		-		Niet volledig	-
<b>REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006</b>	+	+	+	+	+	+	+	+	Volledig	-
<b>Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen</b>	Niet van toepassing				-		-		Niet bestaand	-
<b>Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen</b>	Niet van toepassing				-		-		Niet bestaand	-
<b>Verordening (EG) nr. 1272/2008 Indeling, Etikettering en Verpakking Stoffen en Mengsels</b>	Niet van toepassing				-		-		Niet bestaand	-

**71.** Uit ons onderzoek blijkt dat inbreuken op de onderzochte milieuverordeningen in een kleine helft van de gevallen afdoende worden gesanctioneerd door sanctiebepalingen in de Vlaamse en federale regelgeving. Het globale deficit aan uitvoeringsbepalingen is in essentie te wijten aan de federale wetgever: op het federale niveau bestaat er ontegensprekelijk een structureel probleem m.b.t. de uitvoering van verordeningen op het vlak van de sanctionering.

Het federale falen inzake de sanctionering van de verordeningen manifesteert zich in uiteenlopende tekorten.

(1) Een miskleun die weinig commentaar behoeft, is het eenvoudigweg ontbreken van enige uitvoeringsinspanning. Dit euvel doet zich voor m.b.t. Verordening (Euratom) nr. 1493/93 Overbrenging Radioactieve Stoffen en, voor wat de federale bevoegdheid inzake de afvalstoffendoorvoer betreft, Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen.

Het complete gebrek aan aandacht voor uitvoeringsverordeningen, kan als een variant van dit tekort worden vermeld. Het getuigt van een patent gebrek aan dossierkennis omtrent de wetgevingsnoden die zich op typische wijze i.v.m. verordeningen stellen.

(2) Een tweede probleem houdt verband met de situatie waar een oudere verordening werd vervangen door een meer recente versie. In dergelijke gevallen blijft vaak de aanpassing achterwege van de wetsbepalingen die de sanctionering van de oude verordening organiseren. Wanneer deze wetsbepalingen in strafsancities en bestuurlijke geldboeten voorzien, ontstaat aldus een lacune in de uitvoering van de Europeesrechtelijke sanctioneringsverplichtingen. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, bepaald door artikel 7 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en door de artikelen 12 en 14 Grondwet, verzet zich immers tegen het aanwenden van delictsomschrijvingen die de verdwenen verordening vermelden voor de bestraffing van schendingen van de nieuwe verordening. Het verbod tot analoge toepassing van de delictsomschrijving treft niet alleen de penale bestraffing maar ook de bestuurlijke beboeting. Zo kunnen de artikelen 17 § 1, 2° en 17 § 2, 3° Wet 1998 Productnormen, die schendingen van een reeks normen van Verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen <sup>325</sup> betreffen, niet worden aangewend als rechtsgrond voor de strafrechtelijke beteugeling van eventuele parallelbepalingen in Verordening (EG) nr. 689/2008 In- en Uitvoer Gevaarlijke Chemische Stoffen. Een gelijkaardig probleem stelt zich voor de sanctionering van de Milieukeurverordening (EG) nr. 1980/2000 <sup>326</sup>. En het lijkt waarschijnlijk dat het zich vanaf 1 januari 2010, de datum waarop de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 wordt opgeheven, eveneens zal voordoen voor de sanctionering van de nieuwe verordening in de materie, de Ozonverordening (EG) 1005/2009.

(3) Een derde soort uitvoeringsfouten betreft verordeningen waarvan de uitvoering deels tot de federale en deels tot de gewestelijke bevoegdheidsfeer behoort. De eigen bevoegdheidsfeer wordt niet altijd correct ingevuld. Aldus bvb. de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, in het licht van de federale bevoegdheid inzake productnormen. Overeenkomstig artikel 6 Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000 is het in de Europese Gemeenschap in het vrije verkeer brengen van gereguleerde stoffen vanuit niet-lidstaten onderworpen aan het verkrijgen van een invoervergunning vanwege de Europese Commissie. De aanwijzing van de Europese Commissie als de vergunningverlenende overheid ontslaat de lidstaten echter niet van de principiële sanctieplicht op grond van artikel 10 EG-Verdrag. M.a.w., het is aan de lidstaten om schendingen van deze vergunningsplicht te sanctioneren. De norm in kwestie bevat een vergunningsplicht, richt zich met hoge handhavenswaardigheid rechtstreeks tot de bestuurden. Toch hebben we m.b.t. schendingen van deze norm geen sanctiebepaling kunnen terugvinden in de federale milieuregelgeving.

(4) Een laatste type tekortkomingen, dat ook veelvoorkomend is op het Vlaams-gewestelijke niveau, bestaat uit eenvoudige laattijdigheid. Zo lijkt het feit dat de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 pas onlangs de nodige federale sanctiebepalingen meekreeg en dat Verordening (EG) nr. 715/2007 Uitstoot Personen- en Bedrijfsvoertuigen en Verordening (EG) nr. 1272/2008 Indeling, Etiketgeving en Verpakking Stoffen en Mengsels er nog steeds geen hebben, vooral een probleem van loutere laattijdigheid te vormen.

**72.** De bevoegde milieuwetgevers -- federale wetgever en gewestelijke decreetgever -- dienen in ieder geval dringend een betere strategie te ontwikkelen om tot een tijdige uitvaardiging van de vereiste sanctioneringsregelingen te komen. De uitvoeringstermijnen waarin verordeningen voorzien, zijn, naar ook blijkt uit Tabel 1, in regel uiterst kort: een kwestie van dagen. Een diligente wetgever zorgt er onder dergelijke omstandigheden voor te beschikken

---

<sup>325</sup> Zie hoger, randnr. 62.

<sup>326</sup> Zie hoger, randnr. 54.

over een aangepast wetgevingsscenario, met pro-actieve opvolging van de totstandkoming van verordeningen en voorbereiding van de nodige wetteksten <sup>327</sup>. Klaarblijkelijk ontbreekt in dit land een dergelijk wetgevingsbeleid. De sanctioneringsbepalingen voor de onderzochte verordeningen zijn, op één enkele uitzondering na, m.n. de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, allen te laat in werking getreden. Wanneer we enkel kijken naar de verordeningen die tot ‘de beteren van de klas’ horen omdat er een volledige sanctioneringsregeling voor werd uitgevaardigd, stellen we vast dat de termijnoverschrijdingen geen schoonheidsfoutjes uitmaken, met nipte laattijdigheid. Integendeel, termijnoverschrijdingen van één à drie jaar komen courant voor <sup>328</sup>.

B. Kunnen de handhavers correct handhaven? Of nog: bieden de bepaalde sancties de mogelijkheid tot een non-discriminatoire, evenredig, afschrikkend en doelmatig optreden?

**73.** De uitvoeringsmaatregelen van verordeningen op het vlak van de sanctionering moeten, overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, non-discriminatoire, evenredig, afschrikkend en doeltreffend zijn, derwijze dat te velde de naleving van de verordening en eventuele federale of gewestelijke aanvullende normstelling gerealiseerd kan worden. Visies over de vraag welke sancties aan die instrumentele vereisten voldoen, en welke niet, kunnen verschillen. In de beoordeling van de kwaliteit van de federale en gewestelijke sanctieregelingen die tot stand zijn gekomen, zoeken we aansluiting bij de visie van het Hof van Justitie, die voor de Europeesrechtelijke normen die precieze verplichtingen opleggen aan de rechtsonderhorigen streng is: de gekozen sanctiestelsels en sanctie-instrumenten moeten het daadwerkelijk mogelijk maken om de Europese milieunormen te velde te realiseren.

**74.** De Vlaams-gewestelijke sanctioneringswetgeving inzake milieuverordeningen komt alleszins tegemoet aan de vereiste van een non-discriminatoire regeling. Door de invoeging van de verordeningen, uitvoeringsverordeningen inbegrepen, in het toepassingsgebied van Titel XVI DABM, wordt de handhaving ervan op dezelfde leest geschoeid als de handhaving van alle Vlaamse milieuwetgeving. Aan de vereisten van een evenredige, afschrikkende en doeltreffende sanctionering wordt ook in ruime mate voldaan. De schendingen van de verordeningsbepalingen zelf en van een fractie van de aanvullende Vlaams-gewestelijke

---

<sup>327</sup> Zie ook hoger, randnr. 15.

<sup>328</sup> Waar Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's vanaf 25 november 2003 toepasselijk was, werden de desbetreffende sanctiebepalingen pas bij wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (B.S. 14 maart 2007) ingevoerd (inwerkingtreding: 24 maart 2007). Voor Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen ging het iets beter. Deze verordening werd van toepassing op 20 mei 2004. Op gewestelijk niveau voerde artikel 29 Decreet 22 april 2005 (B.S. 13 mei 2005) de nodige strafbepalingen in artikel 56 Afvalstoffendecreet 1981 in (inwerkingtreding: 1 mei 2005). Op het federale niveau duurde het wat langer: de artikelen 81 – 82 van de Wet 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen (B.S. 29 juli 2005) voerde de nodige wijzigingen door in de Wet 1998 Productnormen (inwerkingtreding: 8 augustus 2005). Voor sanctieregelingen m.b.t. schendingen van de EPTR-verordening (EG) nr. 166/2005, die op 24 februari 2006 van toepassing werd, was het wachten tot de inwerkingtreding van de nieuwe Vlaamse milieuhandhavingwetgeving op 1 mei 2009 ... Een belangrijke vertraging werd ook opgelopen voor het gewestelijke luik van Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, die op 4 juli 2007 volledig van toepassing was: de sanctieregelingen voor de verordening werden pas operationeel met de inwerkingtreding, op 1 mei 2009, van de nieuwe milieuhandhavingwetgeving. De sanctieregelingen voor het federale luik zagen tijdig het licht (artikel 30 Wet 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen, B.S. 14 maart 2007) (inwerkingtreding: 24 maart 2007). De REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 verging het over heel de lijn slecht. Daar waar de nodige uitvoeringsmaatregelen deels op 1 juni 2007 en deels op 1 juni 2008 een feit moesten zijn, traden zij voor wat het Vlaamse luik betreft pas in werking op 1 mei 2009, met de nieuwe milieuhandhavingwetgeving, en volgde de nodige federale regelgeving pas in september – oktober 2009.

regelgeving die als milieumisdrijven kwalificeren <sup>329</sup>, kunnen met een uitgebreid sanctiearsenaal worden bestreden. Op het strafrechtelijke vlak voorzien de bijzondere strafbepalingen in vrijheidsstraffen en boeten met een ruime marge tussen een wettelijk minimum en maximum, een paar remediërende sancties, en wordt de aansluiting gemaakt bij Boek I Strafwetboek, met o.m. de voordeelontneming en de herhalingsregeling. Op het bestuursrechtelijke vlak, biedt Titel XVI DABM de mogelijkheid tot regularisatiebevelen, stopzettingsbevelen en bestuursdwang. Het enige voorbehoud dat te maken valt, betreft de verordeningsbepalingen en de aanvullende Vlaams-gewestelijke bepalingen die als milieu-inbreuken werden opgelijst in de bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit <sup>330</sup>. De harde depenalisering waarvoor de decreetgever inzake milieu-inbreuken heeft gekozen, sluit een strafrechtelijke afhandeling uit. In het bestuurlijke spoor kunnen naast netvermelde remediërende sancties, enkel een bestuurlijke boete met eventuele voordeelontneming worden opgelegd, en zulks uitsluitend aan de overtreder zelf. De depenalisering betreft bvb. bepaalde kennisgevingsverplichtingen die uitvoering geven aan Verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging Afvalstoffen. In een materie die, zoals het afvalstoffenbeleid, wezenlijk berust op ketenbeheer, vormen schendingen van kennisgevingsverplichtingen de sleutel tot zware milieucriminaliteit. Is, in een dergelijke context, door de bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden wel voldaan aan de eis van een evenredige en afschrikkende sanctieregeling?

**75.** Ook de federale sanctieregelingen stellen geen probleem op het vlak van de vereiste van een niet-discriminatoire sanctieregeling. Voor wat de mogelijkheid tot een evenredige, afschrikkende en doelmatige sanctionering betreft, is de toestand behoorlijk. De penale afdoeningsmogelijkheden zijn talrijk en genuanceerd, in het bijzonder voor de verordeningen waarvan de schending strafbaar is onder de Wet 1998 Productnormen, m.n. de Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, de Detergentiaverordening (EG) nr. 648/2004, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006. Naast klassieke hoofdstraffen voert deze wet immers eveneens een uitgebreid arsenaal bijkomende straffen en maatregelen in en wordt er tevens aansluiting gemaakt bij Boek I Strafwetboek. Het enige vraagteken dat rijst, betreft de bestuurlijke afdoeningsmogelijkheden waarin zowel de Wet 1998 Productnormen als de Wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen voorzien. In het geval van de Wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen betreffen deze de handhaving van Verordening (EG) nr. 1946/2003 Grensoverschrijdende Verplaatsing GGO's. We denken hierbij meer bepaald aan de bestuurlijke transactiebevoegdheden die beide wetten invoeren. De zeggenschap van het bestuur beperkt zich bij een bestuurlijke transactiebevoegdheid tot het formuleren van een transactievoorstel, dat uiteraard geen eenzijdig opgelegde betalingsplicht inhoudt, wat meebrengt dat eventuele transacties niet als sancties kwalificeren <sup>331</sup>. Precies omdat bestuurlijke transacties geen sancties zijn, rijst de vraag in welke mate zij kunnen voldoen aan de principiële sanctieplicht op grond van artikel 10 EG-Verdrag met de daaraan verbonden instrumentele vereisten van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikkendheid <sup>332</sup>. Is de mogelijkheid om een inbreuk op een milieuverordening bij stilzitten van het Openbaar Ministerie af te handelen met de betaling door de overtreder van een transactiebedrag dat is voorgesteld door het bestuur, een (voldoende) doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctie-instrument? Daarover valt nog geen uitsluitsel te geven.

---

<sup>329</sup> Hoger, randnr. 44.

<sup>330</sup> *Ibid.* .

<sup>331</sup> Zie hoger, randnr. 66.

<sup>332</sup> Zie ook C.M. BILLIET, "Milieurechtshandhaving. De Wet 1998 Productnormen", *T.M.R.* 2000, 479.

### C. Hoe gebruiksvriendelijk zijn de sanctieregelingen?

**76.** De hanteerbaarheid van de sanctieregelingen door de handhavers te velde hangt nauw samen met hun vindbaarheid en kenbaarheid. Een bijkomend aspect houdt verband met een waardering van de betrokken normen door de wetgever, middels een diversificatie van de punitieve sancties, die signaleert welke inbreuken relatief meer of minder ernstig zijn.

**77.** De vindbaarheid van alle sanctiebepalingen waarmee uitvoering wordt gegeven aan milieuverordeningen, is onvoldoende. De sanctiebepalingen die de verordeningen zelf betreffen, zijn versnipperd over gewestelijke en federale regelgeving. Binnen het federale beleidsniveau zijn ze verder verspreid over sectorale regelingen en zelfs programmawetten. Naast de verordeningen bestaan er ook aanvullende normen en bijhorende sanctieregelingen. Onderhavig onderzoek heeft ons geleerd dat het een heel karwei is om het geheel aan sanctiebepalingen bij elkaar te brengen. Zulks bemoeilijkt het werk van de handhavingsinstanties die de betreffende sancties moeten toepassen. Meer overzichtelijkheid is welkom. Hieraan wordt voor het Vlaamse Gewest in belangrijke mate tegemoet gekomen door Titel XVI DABM *annex* het Milieuhandhavingsbesluit.

De vindbaarheid van aanvullende normstelling behoeft extra zorg in het wetgevingswerk. De wetgever expliciteert niet steeds dat de regelgeving werd vastgesteld ter uitvoering van een verordening. Dit zou nochtans duidelijk moeten zijn voor de handhavingsinstanties, die bij de sanctietoepassing immers rekening moeten houden met de instrumentele sanctievereisten op grond van artikel 10 EG-Verdrag (non-discriminatie, doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikkendheid). Een ingreep die sterk aan te bevelen valt, is de systematische uitdrukkelijke vermelding van de milieuverordening in de aanvullende eigen regelgeving. Zo weten de handhavers meteen dat ze oog moeten hebben voor de vermelde instrumentele sanctievereisten. Bovendien neemt een uitdrukkelijke vermelding van de milieuverordening in de uitvoeringsregeling elke twijfel weg over het gemeenschapskarakter van eventueel uit de milieuverordening overgenomen elementen, wat in het licht van het principiële overschrijfverbod m.b.t. verordeningen valt aan te bevelen.

**78.** De kenbaarheid van de te beteugelen wetsschendingen vormt een probleem voor de Vlaamse handhavers, in het bijzonder de toezichthouders wier verbaliseringsactiviteiten de basis leggen voor de verdere handhaving. De Ozonverordening (EG) nr. 2037/2000, Verordening (EG) nr. 850/2004 Persistente Organische Verontreinigende Stoffen, Verordening (EG) nr. 842/2006 Gefluoreerde Broeikasgassen, Verordening (EG) nr. 1013/2000 Overbrenging Afvalstoffen en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 vormen deels ook een federale materie. Meteen biedt het Milieuhandhavingsbesluit, dat deze verordeningen zonder nadere precisering in het toepassingsgebied van Titel XVI DABM opneemt, een ontoereikend houvast. Welke bepalingen van de verordening vallen in de eigen bevoegdheidssfeer? Het is uiteraard mogelijk de federale wetgeving ter hand te nemen, na te gaan welke artikelen daar worden vermeld voor de betrokken verordeningen, en deze artikelen te mijden, maar dit is lapwerk. De wetgevingstechniek heeft het grote voordeel dat hiaten in de uit te vaardigen sanctieregelingen worden vermeden. Maar het probleem van de precisering van de grens tussen gewestelijke en federale bevoegdheid wordt in wezen enkel doorgeschoven naar de handhavers te velde. Zou het een oplossing zijn om de verwijzing naar de verordening aan te vullen met een niet-limitatieve opsomming van geviseerde verordeningsbepalingen?

**79.** De Vlaamse wetgever hanteert in belangrijke mate bulkstrafbepalingen, waar schendingen van het merendeel of alle bepalingen van de verordeningen en uitvoeringsverordeningen strafbaar zijn met één of een paar penale straffen (vrijheidsstraffen en geldboeten) en een bestuurlijke geldboete met éénzelfde minimum- en maximumbedrag. Wij geven er de voorkeur aan dat de punitieve sancties minstens in enige mate zouden worden bepaald rekening houdend met de relatieve handhavenswaardigheid van de verordeningsbepalingen. Dit gebeurt bvb. reeds in artikel 17 Wet 1998 Productnormen. De benadering biedt ons inziens een aantal voordelen in vergelijking met het vaststellen van bulkbepalingen. Op de eerste plaats eerbiedigen punitieve sancties die specifiek op maat van een bepaald type van overtreding zijn gesteld in hogere mate dan bulkbepalingen het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Ze laten beter toe om de hoogte van de sanctie en de ernst van het misdrijf op elkaar af te stemmen, wat de kans op “rechtvaardige” sancties verhoogt (evenredigheidsbeginsel)<sup>333</sup>. Gediversifieerde sancties zetten de regelgever er ook toe aan om in de sancties informatie mee te geven over de precieze normen die onder de eigen bevoegdheid vallen. Dergelijke gedetailleerde punitieve bepalingen worden best aangevuld met een vangnetbepaling die alle misdrijven betreft die niet specifiek werden vermeld en hiermee het risico op hiaten in de opsomming opvangt.

## **Uitleidend**

**80.** Dit artikel was in eerste orde bedoeld om de rechtshandhaving te versterken van milieuverordeningen te ondersteunen. Ten einde het werkstuk kunnen we zeker stellen dat we de betrokken handhavers -- parketmagistraten, strafrechters, milieu-inspecties en overige bestuursorganen met sanctiëringsbevoegdheden -- een goed werkinstrument bieden. Ze kunnen hier informatie vinden omtrent het voorkomen van verordeningen als instrument tot regelgeving, de Europeesrechtelijke eisen m.b.t. hun handhaving, de inhoud en evolutie doorheen de tijd van de milieuverordeningen, de bestaande sanctieregelingen op het gewestelijke en het federale niveau, en de hiaten in die wetgeving. Meteen ook werd duidelijk welke inspanningen de bevoegde milieuwetgevers nog dienen te leveren, waar sanctieregelingen ontbreken of onvolledig zijn. De analyse maakt, eerder terloops, een reeks wetgevingstechnische aanbevelingen.

Wat blijft nazinderen, is verrassing omtrent de slechte kwaliteit van het wetgevingswerk. Ruim een halve eeuw na de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome, waarvan het toenmalige artikel 189 verordeningen als regelgevingsinstrument heeft ingevoerd, blijkt de uitvoering van verordeningen op het vlak van de sanctiebepalingen nog steeds geen correct beheerde wetgevingstaak te vormen. Integendeel, de dossiervoering is, naar wat hier bleek, minstens in sommige deeldomeinen veruit onvoldoende. Ze faalt in timing, voorwerp en volledigheid, tijdsbestendigheid, vindbaarheid en kenbaarheid. Vormen verordeningen vergeten recht? De huidige handleiding inzake wetgevingstechniek van de Raad van State gaat alleszins te lichthartig voorbij aan de specifieke wetgevingsvraagstukken die verordeningen blijken te stellen. Ze schenkt slechts kort en wat vaag aandacht aan de kwestie: *“Een Europese verordening (...) is rechtstreeks toepasselijk en kan door de lidstaten niet worden omgezet in hun interne recht. Soms vereist de toepassing ervan echter maatregelen van tenuitvoerlegging in het interne recht: zo kan de verordening de lidstaten de verplichting opleggen de bepalingen noodzakelijk voor de correcte tenuitvoerlegging ervan vast te stellen,*

---

<sup>333</sup> Zie ook, in die zin, een vaste adviespraktijk van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State omtrent het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. – J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1999, p. 94 – 95, nr. 13.



zoals controlemaatregelen of strafbepalingen; ze kan de lidstaten ook een vrij grote beweegruimte geven met betrekking tot sommige keuzes die in het interne recht moeten worden gemaakt.”<sup>334</sup>. De Vlaamse Omzendbrief VR 2005/4 Wetgevingstechniek gaat nog korter over het onderwerp heen: “Europese richtlijnen moeten per definitie worden omgezet naar intern recht, in tegenstelling tot Europese verordeningen, die rechtstreeks toepasbaar zijn. Toch kunnen ook verordeningen de lidstaten verplichten om een aantal bepalingen, zoals toezichts- of strafmaatregelen, uit te vaardigen om de correcte uitvoering van de verordeningen te waarborgen.”<sup>335</sup>.

Onze wetgevers hebben zeer klaarblijkelijk nood aan een wetgevingstechnisch wegwijs ter ondersteuning van een goede behartiging van hun regelgevingsverplichtingen inzake verordeningen, in het bijzonder op het vlak van hun sanctionering. Ten einde de voorliggende analyse, vatten we dan ook het voornemen op een poging te doen om de kennishiaat die op dit vlak thans blijkt te bestaan, te vullen<sup>336</sup>.

---

<sup>334</sup> RAAD VAN STATE, *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Brussel, Raad van State, 2008, nr. 182, in de inleiding tot het uitvoerige hoofdstuk betreffende de omzetting van richtlijnen ... Zie webstek Raad van State, v<sup>o</sup> Wetgevingstechniek.

<sup>335</sup> Omzendbrief VR 2005/4 Wetgevingstechniek, nr. 154

<sup>336</sup> Die bijdrage, die chronologisch gesproken na voorliggende bijdrage werd geschreven, kreeg zeer snel een kans tot publicatie. Zie C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen als wetgevingsvraagstuk: het voorbeeld van de milieuverordeningen”, *T.v.W* 2009, 278 – 306.