

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

LAPPENDEKENS IN DE RECHTSHANDHAVING. NAAR EEN PUBLIEKRECHTELIJKE SANCTIONERING IN HET OMGEVINGSRECHT.

Carole M. Billiet

I. BESTUURLIJKE SANCTIONERING IN OPMARS

1. De handhaving van de wetgeving die onze ruimtelijke ordening organiseert, gebeurt vandaag op grond van Titel VI. *Handhavingsmaatregelen* van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). In afzienbare tijd komt hier verandering in. Een nieuwe regeling, vervat in het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning¹, zal de huidige vervangen². Als algemene verantwoording voor het regelgevend initiatief, vermeldt de memorie van toelichting onder meer “*de modernisering*” van “*het op vele vlakken gedateerde handhavingsluik van de VCRO*”, “*naar het voorbeeld van het [decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen milieubeleid] en het (...) decreet onroerend erfgoed*”³. De “*krachtlijnen*” van de nieuwe Titel VI *Handhaving* van de VCRO omvatten het invoeren van bestuurlijke beboeting, bestuurlijke maatregelen en bestuurlijke instrumenten tot zachte handhaving, met name raadgeving en aanmaning⁴.

¹ B.S. 27 augustus 2014.

² Luidens artikel 145, eerste lid, decreet gebeurt de inwerkingtreding van de nieuwe Titel VI VCRO “*op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum na de inwerkingtreding van het handhavingsprogramma*” (artikel 145, eerste lid, decreet). Artikel 145, tweede lid, decreet voorziet in de onmiddellijke inwerkingtreding (“*de tiende dag na de bekendmaking [van het decreet] in het Belgisch Staatsblad*”, dus 6 september 2014) van een aantal decretale bepalingen die de opstelling van het handhavingsprogramma in kwestie, het *Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening*, mogelijk moeten maken. Aldus onder meer artikel 18 decreet, dat het nieuwe artikel 6.1.3 VCRO bevat. Artikel 6.1.3, §1, derde lid, VCRO (nieuw) bepaalt: “*De Vlaamse Regering stelt het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening vast op voorstel van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu. Het vastgestelde handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening treedt pas in werking na de goedkeuring door het Vlaams Parlement en blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien.*” Het handhavingsprogramma werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2015 (VR 2015 1707 DOC.0884/2) en is op 11 september 2015 ingediend bij het Vlaams Parlement voor bespreking en goedkeuring (*Nota van de Vlaamse Regering – Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, Parl. St.*, VI. Parl., 2014-15, nr. 468/1) (hierna ‘*Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015*’). Voor zover de inwerkingtreding van de nieuwe Titel VI VCRO zou worden gekoppeld aan de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (B.S. 23 oktober 2014), ziet het er momenteel naar uit dat het begin 2017 zal worden.

³ *Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning – Memorie van toelichting, Parl. St.*, VI. Parl., 2013-14, nr. 2419/1, (3) 4.

⁴ *Ibid.*, 5 en 6.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

De parlementaire voorbereiding van de nieuwe handhavingsregeling voor de ruimtelijke ordening verwijst vaak naar het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed⁵ (OED⁶). De bepalingen aangaande de bescherming van het archeologisch patrimonium uitgezonderd⁷, trad het OED op 1 januari van dit jaar in werking⁸. Ook dit decreet hertekende de handhaving in de betrokken materies, voorheen vervat in het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten⁹ (Monumentendecreet), het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium¹⁰ (Archeologiedecreet) en het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg¹¹ (Landschapsdecreet). De memorie van toelichting beschrijft het daar bestaande sanctioneringsinstrumentarium als “*verouderd en incompleet*”, met een ondoeltreffende werking tot gevolg¹². De decreetgever opteert voor een aanvulling van het instrumentarium “*met nieuwe instrumenten*”. Met name wordt naast “*de tragere gerechtelijke handhaving (...) een snellere bestuurlijke handhaving geïntroduceerd*”, met “*instrumenten zoals bestuursdwang en last onder dwangsom*” en “*het instrument van de minnelijke schikking*”¹³.

Beide bovengenoemde decreten zijn sterk geïnspireerd door het handhavingsmodel dat sedert 2009 geldt voor het milieurecht in de brede zin en vervat is in Titel XVI Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid¹⁴ (DABM). Deze handhavingsregeling werd de voorbije jaren meermaals bijgeschaafd. Binnen het bestek van de navolgende analyse, zijn vooral de decreetwijzigingen van 20 april 2012¹⁵ en 22

⁵ B.S. 17 oktober 2013, reeds gewijzigd.

⁶ Wegens zijn vlottere hanteerbaarheid, geven we de voorkeur aan deze korte citeerwijze boven de citeerwijze waarin artikel 2 decreet voorziet (“*Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013*”).

⁷ Artikel 12.4.2 OED zoals uitgevoerd door de artikelen 13.4.1 en 13.4.2 B. VI. R. 16 mei 2014 “*betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013*” (B.S. 27 oktober 2014). Dit uitvoeringsbesluit halen we voorts aan als ‘OEB’, in weerwil van artikel 1 besluit dat als citeerwijze “*Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014*” vooropstelt. Overigens bevat het OEB momenteel geen uitvoeringsbepalingen inzake archeologisch patrimonium. In de Beleidsnota Onroerend Erfgoed verklaart de bevoegde minister dat het “*archeologieluik*” van het OED “*ten laatste in 2016*” in werking treedt. – *Beleidsnota Onroerend Erfgoed, Parl. St.*, VI. Parl., 2014-15, nr. 146/1, 19. Zie ook *ibid.*, 20.

⁸ Artikel 12.4.1 OED zoals uitgevoerd door artikel 13.4.1 OEB.

⁹ B.S. 22 april 1976, meermaals gewijzigd.

¹⁰ B.S. 15 september 1993, herhaaldelijk gewijzigd.

¹¹ B.S. 21 mei 1996, herhaaldelijk gewijzigd.

¹² *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed – Memorie van toelichting, Parl. St.*, VI. Parl., 2012-13, nr. 1901/1, (3), 11-12.

¹³ *Ibid.*, 12.

¹⁴ Decreet 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (B.S. 3 juni 1995) zoals gewijzigd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI “*Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen*” (B.S. 29 februari 2008). Een wijzigingsdecreet van 30 april 2009 (B.S. 25 juni 2009) heeft het toepassingsgebied van de nieuwe wetgeving, dat aanvankelijk uitsluitend het milieuhygiënerecht omvatte, uitgebreid tot het natuurbeheerrecht. Inwerkingtreding Titel XVI DABM, oorspronkelijke redactie: 1 mei 2009 (artikel 43, eerste lid, decreet zoals uitgevoerd door artikel 93 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 B. VI. R. 12 december 2008 is herhaaldelijk gewijzigd en bundelt haast alle uitvoeringsbepalingen van Titel XVI DABM. Hierna duiden we het kortweg aan als ‘Milieuhandhavingsbesluit’.

¹⁵ B.S. 22 mei 2012.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

november 2013¹⁶ van belang. Hierbij vond een uitbreiding plaats van het sanctioneringsinstrumentarium met de bestuurlijke transactie¹⁷ en de bestuurlijke dwangsom¹⁸. Tevens werd de bestuurlijke voordeelontneming, die aanvankelijk als een netto-voordeelsontneming was ontworpen, omgevormd tot een bruto-voordeelontneming¹⁹.

2. Een gemeenschappelijke drijfveer voor de drie hervormingen van sanctioneringsmogelijkheden betrof eveneens het tegengaan van de voorheen bestaande versnippering en onderlinge incompatibiliteit van handhavingsregelingen door het tot stand brengen van uniforme regelingen. In die nieuwe uniforme regelingen stond de uitbouw van een degelijk geïnstrumenteerd bestuurlijk afhandelingstraject telkenmale op het voorplan. Het resultaat van dit wetgevingsbeleid is, in alle drie de betrokken beleidsvelden, de totstandkoming van een publiekrechtelijke sanctioneringscapaciteit met twee luiken die zij aan zij bestaan: een penaal luik waarin de procureur des Konings en de strafrechter de hoofdfactoren zijn en een bestuurlijk luik waar diverse bestuursorganen de hoofdfactoren zijn.

In deze bijdrage wordt dit nieuwe gegeven van een publiekrechtelijk sanctioneringspotentieel in het omgevingsrecht onderzocht. T.a.v. de rechtshandhaving inzake de ruimtelijke ordening, waar handhaving traditioneel gerechtelijke handhaving is, het werk van strafrechter en burgerlijke rechter, behelst de nieuwe regelgeving een ingrijpende verschuiving aan perspectieven en mogelijkheden. Hetzelfde geldt, zij het in minder uitgesproken mate, voor de rechtshandhaving inzake onroerend erfgoed. In het milieurecht staat daartegenover een geschiedenis van bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden die ver in de tijd²⁰ terug reikt.

De centrale vraag waarvoor een antwoord wordt gezocht, betreft de doelmatigheid van de doorgevoerde hervormingen: in welke mate zijn de nieuw ontworpen sanctioneringsinstrumenten, op zich beschouwd en als instrumentenmix, geschikt om een meer doeltreffende handhaving tot stand te brengen? Hierbij is het perspectief voor alles het publiekrechtelijke sanctioneringsinstrumentarium als geheel; de analyse van de doelmatigheid van de onderscheiden instrumenten gebeurt in andere bijdragen van dit boek.

Eerst geven we een aantal achtergrondgegevens aangaande sanctionering en sanctioneringsinstrumenten (II. Sanctionering en sanctioneringsinstrumenten: achtergrondgegevens). Daarna kijken we naar datgene waar het hem bij de sanctionering in wezen om gaat: de te handhaven regelgeving (III. De te handhaven regelgeving). Vervolgens maken we een vergelijkend overzicht van het sanctioneringsinstrumentarium in

¹⁶ B.S. 21 januari 2014.

¹⁷ Artikelen 16.4.36 en 16.4.41 DABM zoals gewijzigd door de artikelen 31 resp. 32 Wijzigingsdecreet 20 april 2012.

¹⁸ Artikelen 16.4.18*bis* tot 16.4.18*quater* DABM, ingevoegd door de artikelen 26 tot 28 Wijzigingsdecreet 22 november 2013, en artikel 16.4.17 DABM, zoals gewijzigd bij artikel 23 Wijzigingsdecreet 22 november 2013.

¹⁹ Artikel 16.4.26 DABM zoals gewijzigd bij artikel 30 Wijzigingsdecreet 22 november 2013.

²⁰ Aldus bv. artikel 22 Titel I *Regime van de als gevaarlijk, ongezond of hinderlijk ingedeelde inrichtingen*, B.R. 11 februari 1946 houdende het Algemeen reglement voor de bescherming van den arbeid (B.S. 2 april 1946) (verder ‘ARAB 1946’).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiënering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiënering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Titel VI VCRO (nieuw)²¹, Hoofdstuk 11 OED en Titel XVI DABM (IV. Het sanctiëneringsinstrumentarium: overzicht). Aansluitend kijken we naar de inzichten van de decreetgever aangaande handhavenswaardige normen (V. De wetsschendingen waarvoor de decreetgever koos). De taakverdeling tussen het penale en het bestuurlijke afhandelingspoot krijgt daaropvolgend de aandacht (VI. De taakverdeling tussen het penale en het bestuurlijke afhandelingspoot). Tenslotte volgt een brede analyse van het potentieel van de sanctiëneringsinstrumenten (VII. Het potentieel van de instrumentenmix). Waarop een besluit afrondt.

3. De gegevensinzameling ten behoeve van deze bijdrage is afgesloten op 1 oktober 2015. Het arrest van het Grondwettelijk Hof aangaande het OED dat op die dag is uitgesproken²², is meegenomen.

II. SANCTIONERING EN SANCTIONERINGSINSTRUMENTEN: ACHTERGROND-GEGEVENS

4. De bestaansreden van sanctiënering ligt in na te leven normen. Zijn er geen na te leven normen, bestaat geen nood tot sanctiënering. De vraag naar rechtshandhaving, kortweg handhaving, met sanctiënering als essentieel onderdeel, is inherent aan ieder beleidsdomein waar beleidsvoering via regelgeving plaatsvindt.

De normen die centraal staan in de rechtshandhaving en die degene zijn waar het hier om gaat, zijn normen die een gebod of verbod formuleren, een verplichting te doen of te laten in het leven roepen, gericht tot een algemeenheid van rechtssubjecten. Organieke bepalingen en procedurebepalingen vallen buiten het blikveld. Bepalingen die beleidstaken formuleren, zoals opdrachten tot milieubeleidsplanning, eveneens.²³

De regelgeving die sanctiënering organiseert, is dan ook wezenlijk secundaire regelgeving, die zich ent op normstelling waarin een bepaald maatschappelijk wenselijk geacht gedrag vorm krijgt. Dit secundaire karakter van de sanctiëneringsregelgeving is niet onbelangrijk. Sanctiëneringsregelgeving moet, als een deksel op een pot, aangepast zijn aan de te handhaven normstelling. Het wetgevingsbeleid in een bepaald beleidsveld past zich aan de realiteit van dat beleidsveld aan. De normstelling kan beroep doen op minder tot meer complexe en diverse normen. Zij kan in mindere tot meerdere mate uitgaan van een coöperatief model, waarin de burger een partner is van het beleid. De nood tot aanpassing aan het profiel van de te

²¹ Wanneer we hierna zonder nadere precisering ‘Titel VI VCRO’ vermelden, hebben we het steeds over de nieuwe, nog in werking te treden Titel VI VCRO. Verwijzing naar de voorlopig nog geldende Titel VI VCRO, gebeurt met toevoeging van de vermelding ‘oud’: ‘Titel VI VCRO (oud)’.

²² GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015. Het beroep strekte tot vernietiging van hoofdstuk 6 (artikelen 6.1.1 tot 6.5.4) en artikel 10.2.2 OED. Enkel artikel 6.1.2 decreet werd deels vernietigd. Daarnaast werden grondwetsconforme interpretaties vastgesteld.

²³ De schending van dergelijke regelgeving kent aparte sanctiëneringsmechanismen, zoals procedurele sancties en sanctiëneringsmogelijkheden in het kader van het bestuurlijk toezicht.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

handhaven wetgeving, vormt een belangrijke premisse voor de doelmatigheid, en dus doeltreffendheid, van sanctiëningsregelgeving.

In wat volgt, nemen we aan dat alle te handhaven regelgeving terecht is aangenomen. We stellen ze niet in vraag. Zij is nuttig en pertinent uitgevaardigd en bijgevolg is het nuttig en pertinent ze te willen handhaven, sanctiëring van schendingen ervan inbegrepen.

5. Sanctiëring moet doeltreffend zijn. Doeltreffend staat voor doelbereiking. Doeltreffende sanctiëring vereist doelmatige sanctiëningsinstrumenten: een instrumentarium dat geschikt is om de gestelde handhavingsdoelen te bereiken. Doelmatigheid verwijst naar deze capaciteit tot doelbereiking.²⁴ De opbouw van doeltreffende sanctiëring loopt langs twee wegen: de uitvaardiging van sanctiëningswetgeving en de implementatie van die wetgeving. Hier bewandelen we enkel de eerste weg, waar het ontwerp van de onderscheiden sanctiëningsinstrumenten en van de instrumentenmix als geheel de aandacht kapen. Zoals hogerop vermeld, kijkt deze bijdrage daarbij vooral naar de globale instrumentenmix, met onderzoek naar de aparte instrumenten als onderdeel van het ruimere geheel.

6. Sanctiëring begint wanneer een wetsschending is vastgesteld. Sanctiëningsinstrumenten, zoals begrepen in deze bijdrage, hebben een wetsschending als formele toepassingsvoorwaarde: de regelgeving die het instrument invoert, geeft woordelijk uiting aan deze voorwaarde. *What's in a name?* Doorheen de rechtsgebieden komen termen om de dingen te benoemen vanuit verschillende rechtshistorische wortels tot stand, wat bij transdisciplinaire vergelijking meer dan eens moeilijkheden meebrengt om op begrijpelijke wijze te analyseren en communiceren. Wat het strafrecht, Titel XVI DABM, Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO ‘maatregelen’ noemt, zijn wel degelijk sanctiëningsinstrumenten voor zover de wetgeving die in deze maatregelen voorziet een wetsschending vergt voor de toepassing ervan.²⁵ Sanctiëningsinstrumenten omvatten, naast harde sancties die eenzijdig door de overheid worden opgelegd, ook zachte en consensuele instrumenten zoals de aanmaning, de transactie en de minnelijke schikking, waarover verder meer.

7. Voorliggend boek en deze bijdrage betreffen de publiekrechtelijke sanctiëring²⁶, wat meebrengt dat de bespreking van de gerechtelijke sanctiëring voorzien in DABM, OED en VCRO zich toespitst op het strafrechtelijke luik²⁷. In ons rechtssysteem is de handhaving van omgevingsrecht primair een taak van de

²⁴ *Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal*.

²⁵ Ook verder in deze bijdrage zal het meer dan eens nuttig blijken terminologische afspraken te verduidelijken.

²⁶ Zoals bekend, bestaan er in onze rechtsorde twee grote sporen voor sanctiërend optreden: een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor. Het publiekrechtelijke sanctiëningsspoor bundelt de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctiëningsmiddelen.

²⁷ Met veronachtzaming van de mogelijkheden tot gerechtelijke handhaving voor de rechtbank van eerste aanleg zetelend in burgerlijke aangelegenheden. Titel XVI DABM voorziet, middels zijn artikel 16.6.7, in beperkte mate in dergelijke mogelijkheden tot gerechtelijke handhaving. De mogelijkheid is vooral prominent aanwezig in OED en

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

overheid; privaatrechtelijk optreden²⁸ speelt een al bij al aanvullende rol, die evenwel onmisbaar is. Een recente en uitermate boeiende ontwikkeling in dit sanctioneringsspoor, te vermelden vooraleer ons verder op publiekrechtelijke sanctionering te concentreren, betreft de aanvaarding, op 16 juni 2011, in de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties van de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* (‘*Ruggie Principles*’)²⁹ en de doorstroming hiervan naar de 2011 update van de OESO *Guidelines for Multinational Enterprises*, met operationalisering in de OESO-lidstaten via nationale contactpunten³⁰. Doorheen de lens van de mensenrechten brengt de gecombineerde werking van *Guiding Principles* en *Guidelines* omgevingsbekommernissen in het veld van de wettelijke verplichtingen van grote ondernemingen, met mogelijke aansprakelijkheden doorheen geheel hun bevoorradingsketen.³¹

8. Doeltreffende sanctionering vereist een waaier aan doelmatige sanctioneringsinstrumenten, met relevante onderlinge complementariteit. Wat moet die instrumentenmix zoal bieden? We zien de volgende basisvereisten.

1/ Het sanctioneringsinstrumentarium moet zowel bestraffende als probleemverhelpende instrumenten omvatten: sanctioneringsinstrumenten die in de eerste plaats zijn gericht op leedtoevoeging voor verwijtbaar doen en laten, enerzijds, en instrumenten die in de eerste plaats beogen een einde te stellen aan de wederrechtelijke feiten, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen, anderzijds.³² In het omgevingsrecht bestaan beide categorieën instrumenten sedert ‘altijd’³³.

VCRO. Deze handhavingsmogelijkheden komen enkel terloops aan bod, waar dienstig voor de behandeling van de strafrechtelijke sanctionering.

²⁸ Bijvoorbeeld door niet-gouvernementele organisaties die de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben, die onder meer beroep kunnen doen op de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu (B.S. 19 februari 1993).

²⁹ Zie: <http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>

³⁰ Zie: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48004323.pdf>

³¹ Voor een bijzonder degelijke kennismaking met de *Ruggie Principles* en hun privaatrechtelijke sanctionerende potentieel, lees: P. BOWDEN en D. DAS, “The International Business and Human Rights Agenda – The Shifting Landscape for Producers”, *Product Liability* 2014, 61-67; P. BOWDEN, “Environmental Issues & Human Rights Concerns – a Sharper Focus?”, in X. (ed.), *The International Comparative Legal Guide. Environment & Climate Change Law* 2015, 1-6.

³² Het is een gekend gegeven dat sanctioneringsinstrumenten die in eerste orde punitief dan wel probleemverhelpend zijn, vaak ook, respectievelijk, een probleemverhelpende dan wel bestraffende werking hebben. Zo heeft de vrijheidsberoving, de punitieve straf bij uitsteking, als probleemverhelpend neveneffect dat de gevangene gedurende de celstraf in de onmogelijkheid verkeert om verder kwaad te stichten. Zo zal de overtreder aan wie een regularisatiebevel is gegeven – bijvoorbeeld het plaatsen van een zuiveringsinstallatie teneinde emissienormen na te leven, het heraanplanten van een wederrechtelijk gerooide haag, de restauratie van een wederrechtelijk verwaarloosde beschermde gevel, ... -- de monetaire en overige kost van de uitvoering van het bevel doorgaans als straf ervaren.

³³ In het milieurecht, bijvoorbeeld, waren reeds vanaf 1946 bij schendingen van de exploitatievergunning zowel de klassieke strafrechtelijke hoofdstraffen als regularisatiebevelen mogelijk (wet van 5 mei 1888 betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen en op de stoomtuigen en op de stoomketels, B.S. 13 mei 1888, respectievelijk artikel 22 ARAB 1946) en voorzag de wet van 11 maart 1950 op de bescherming van de wateren tegen verontreiniging (B.S. 27 april 1950), een kaderwet, in zijn schaarse artikelen in bestraffing via bijzondere

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

De noodzaak om wetsschendingen vanuit deze beide invalshoeken te kunnen tegengaan, is er volkomen ingeburgerd. Merk op dat probleemverhelpende instrumenten ruimer reiken dan louter herstel, dat sterk verwijst naar wat reeds mis ging, reden waarom we de noemer ‘herstelsancties’ mijden en de voorkeur geven aan de noemer ‘probleemverhelpende sancties’. Bij sommige van deze instrumenten is de werking-voor-de-toekomst meer uitgesproken dan bij andere. Aldus bijvoorbeeld het stakingsbevel. Voor zover instrumenten met sterke preventieve werking een wetsschending als formele toepassingsvoorwaarde hebben, zijn ook zij echter onmiskenbaar sanctioneringsinstrumenten.³⁴

2/ Aansluitend bij het voorgaande, de volgende vereiste: het sanctioneringsinstrumentarium, punitief zowel als probleemverhelpend, moet kunnen werken voor het verleden en voor de toekomst. Het moet voor de toekomst een normconforme toestand in de hand werken, prikkels geven tot naleving.

3/ Uiteraard dient de instrumentenmix rekening te houden met de hoofdfactor van het sanctioneringsvraagstuk: de overtreder. Hierbij denkt eenieder aan de uiteenlopende schuldprofielen, van de overtreder die uit onwetendheid de wet schendt tot de overtreder die met voorbedachten rade en winstbejag georganiseerd handelt, een schuldgamma dat onverkort te vinden valt bij overtreders van omgevingsrecht³⁵. De sanctioneringsinstrumenten moeten deze uiteenlopende drijfveren tot onrechtmatig handelen kunnen meenemen en tegengaan. Een instrumentarium, punitief en probleemverhelpend, dat enkel geschikt is voor georganiseerde misdaad, is ondoelmatig. Een instrumentarium, punitief en

strafbepalingen (artikel 7 wet) en in probleemverhelping door het schorsen en opheffen (“intrekken”) van de lozingsvergunning bij schending van de opgelegde lozingsvoorwaarden (artikel 2, vijfde lid, wet). De wet van 7 augustus 1931 op het behoud van de monumenten en landschappen gaf blijk van dezelfde tweevoudige sanctioneringsdoelstellingen, door de mogelijkheid van bestraffing via strafrechtelijke geldboetes en door de verplichting tot herstel in de oorspronkelijke toestand bij veroordeling – A.M. DRAYE, *De bescherming van het roerend en het onroerend erfgoed. Wet-, decreet- en regelgeving van kracht binnen het Vlaamse Gewest / de Vlaamse Gemeenschap*, Brussel, Larcier, 2007, 9. Voor wat het beleidsveld van de ruimtelijke ordening betreft, verwijzen we in dit verband graag naar het proefschrift van Paul Vansant, waar de rechtshistorische wortels van het herstel in de vorige staat bepaald in artikel 65 Stedenbouwwet, oorspronkelijke redactie (wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, B.S. 12 april 1962), met verve worden beschreven, inclusief voorlopers daterend van 1841 en 1844 – P. VANSANT, *De herstelmaatregel in het Vlaamse decreet ruimtelijke ordening* (doctoraal proefschrift), Universiteit Gent – Centrum voor Milieurecht, 2006, 4- 6. De mogelijkheid tot herstel was bepaald in het hoofdstuk *Strafbepalingen* van de wet, dat in eerste orde klassieke hoofdstraffen, vrijheidsberoving en geldboeten, voorzag.

³⁴ De stakingsbevelen *ex* artikel 11.5.5, §1, eerste lid OED en artikel 6.4.4, §1, eerste lid VCRO zijn aldus onmiskenbaar sanctioneringsinstrumenten, nu zij beide als bevoegdheidsvoorwaarde de vaststelling vergen van een handeling die “voldoet aan de materiële omschrijving van een misdrijf of inbreuk”. De klemtoon die deze twee bepalingen voorts leggen op de preventieve werking van het instrument, door het stakingsbevel te omschrijven als “*een preventieve maatregel, gericht op het voorkomen van misdrijven of [het voorkomen van] schade*” hebben iets verwarrend en zijn wel degelijk te kaderen binnen het sanctionerende, en dus reactieve en curatieve, karakter van deze bevelen. Zie ook de bijdrage van Peter De Smedt verderop in dit boek.

³⁵ Voor wat het ene einde van het schuldgamma betreft, onwetendheid, wordt bij milieucriminaliteit vaak gewezen op de omvang en snelle evoluties van het milieurecht, die vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen een kennisdrempel opwerpen. Onwetendheid blijkt echter ook veelvoorkomend bij schending van regelgeving inzake onroerend erfgoed – *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed. Memorie van toelichting, Parl. St.*, VI. Parl., 2012-13, nr. 1901/1, 85. Aan het andere einde van het gamma staan bijvoorbeeld georganiseerde afvalzwendel en het doen verkrotten van onroerend erfgoed in het kader van vastgoedspeculatie.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

probleemverhelpend, dat enkel de goedwillige overtreder kent, is dit eveneens. Een relevante overtredergebonden factor waar minder aan gedacht wordt, is het profiel van de overtreder in ruimte en tijd. Het sanctiëringinstrumentarium moet o.i. ook hier rekening mee houden. Sommige overtreders handelen systematisch op een bepaalde, de overheid gekende, plek. Aldus bijvoorbeeld bedrijven, die ageren in hun exploitatiezetel en op die welbepaalde plaats de milieuwetgeving dienen na te leven. Zo ook de eigenaar van een als monument beschermd huis, die in en aan dat huis tot naleving is gehouden van de geboden en verboden die de regelgeving inzake onroerend erfgoed hem opleggen. Vergelijk deze vindbare overtreders met een sluikstorter, die verdoken handelt. De vindbaarheid van de overtreder staat rechtstreeks in verband met de pakkans, een factor waarvan de relevantie voor sanctiëring geen betoog meer hoeft³⁶. Het profiel in de tijd voegt zich aan het profiel in de ruimte toe. Sommige overtreders hebben het profiel van *repeat players*: een bedrijf dat vandaag in de fout is voor zijn waterlozing, blijft verder functioneren en kan iedere verdere dag in de fout gaan voor dezelfde of een andere milieuregel. Het profiel in ruimte en tijd is relevant voor het samenstellen van een doelmatig sanctiëringinstrumentarium. Vindbaarheid biedt meer kansen voor doelmatige zachte rechtshandhaving, die zo nodig verscherpt, alsook, bij *repeat players*, voor doelmatige inzet van sancties met sterke individuele preventieve werking, zoals een geldboete met gedeeltelijk uitstel.

4/ Het bovenstaande leidt ons tot een vierde vereiste waar een sanctiëringinstrumentarium aan moet voldoen: het moet, onder meer t.a.v. de schuld van de overtreder, proportioneel sanctiëren mogelijk maken, de aansluiting maken bij ‘*De maat van het kwaad*’³⁷. De idee dat iedere punitieve sanctiëring proportioneel behoort te zijn, is diep verankerd in onze rechtscultuur. Ze is vertolkt op het niveau van de Raad van Europa³⁸, in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie³⁹, in aloude rechtspraak van ons Hof van Cassatie⁴⁰, in rechtspraak van de Raad van State inzake bestraffende bestuursbesluiten⁴¹, in wetten en decreten die bestuurlijke beboetingsstelsels ontwerpen⁴², ... T.a.v. probleemverhelpende sanctiëring geniet de proportionaliteitsvereiste echter eveneens erkenning op Europees niveau⁴³, in de

³⁶ Zie o.m. de rechtseconomische analyse van de beslissing om de wet na te leven dan wel te schenden, gebaseerd op G. BECKER, “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy* 1968, vol. 76(2), 169-217.

³⁷ Cfr. J. VAN KERCKVOORDE, *Een maat voor het kwaad?*, Leuven, Universitaire Pers, 1995, 262 p.

³⁸ Zie bijvoorbeeld *Council of Europe, Recommendation n° R(92)17 of 19 October 1992 of the Committee of Ministers to Member States concerning Consistency in Sentencing*, te vinden op de website van de Raad van Europa.

³⁹ Handvest (Pb.C. 14 december 2007, afl. 303), artikel 49, getiteld “*Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen*”, meer bepaald artikel 49.3. Voor de recente evolutie in de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie inzake evenredigheid bij bestraffing, zie R. MEEUS, *Sanctiëring van het Europees Milieurecht. Tussen handhavingsnood en sanctieverplichtingen*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014 (hierna “MEEUS (2014)”), nrs. 55-61.

⁴⁰ Aldus de door het Hof gehuldigde maatstaf voor de straftoemeting: ‘*de ernst van het misdrijf*’. Zie o.m. J. ROZIE, “Op zoek naar meer eënvormigheid in de straftoemeting: van maatpak naar confectiepak”, *RW* 2005-06, (1481) nr. 5, en de daar aangehaalde rechtspraak.

⁴¹ Zie o.m. C.M. BILLIET, “Beginselen van behoorlijk bestuur en bestuurlijke handhaving. Evenredigheid en zuinigheid in het sanctiëringproces”, *T.M.R.* 2008, 298- 309, inzonderheid randnr. 6 en de randnrs. 8-12.

⁴² Zie bijvoorbeeld artikel 16.4.4 DABM.

⁴³ MEEUS (2014), nr. 51 e.v., met toelichting van de gelaagdheid van het Europees evenredigheidsbeginsel.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

rechtspraak van onze hogere rechtscolleges⁴⁴, en in wetgeving⁴⁵. Noteer dat de twee polen waartussen er evenredigheid dient te zijn, verschillen al naar gelang de sanctie punitief dan wel probleemverhelpend is. In het eerste geval wordt evenredigheid afgemeten tussen misdrijf en straf, in het tweede geval tussen de bescherming van het geschonden algemeen belang en de nadelen/lasten voor de gesanctioneerde. Proportionaliteit bij probleemverhelpende sanctiëring neemt de noodzakelijkheidsvereiste mee: bij gelijke doelmatigheid geniet de minst ingrijpende maatregel de voorkeur.⁴⁶

5/ Dat het sanctiëringinstrumentarium evenredig optreden moet mogelijk maken, zowel bij bestraffend als bij probleemverhelpend optreden, staat in nauw verband met een verdere vereiste: zuinig optreden mogelijk maken. Evenredig sanctiëren spoort goed samen met zuinig sanctiëren. Handhaven kost geld en de beschikbare middelen zijn steeds te beperkt. Wanneer de decreetgever een gamma instrumenten ontwerpt, dient hij om deze reden voor een instrumentenmix te kiezen die de kansen optimaliseert om de beleidsdoelen te bereiken aan de meest geringe kost. Wanneer de handhavingsactoren om een bepaald handhavingsdoel te verwezenlijken aldus de keuze hebben tussen verschillende sanctiëringinstrumenten, behoren zij te kiezen voor het instrument dat de openbare financiën niet nodeloos bezwaart. In dit verband wordt gewag gemaakt van een specifiek beginsel van behoorlijk bestuur: het zuinigheidsbeginsel⁴⁷. Het grote belang van een sanctiëringinstrumentarium dat deze “*redelijkheid op financieel vlak*”⁴⁸ mogelijk maakt, ligt minder op het niveau van een goed beheer van de staatsfinanciën *an sich*, als wel op het niveau van een optimale behartiging van het algemeen belang, meer bepaald het algemeen belang dat door de geschonden regelgeving wordt beschermd: mens en/of leefmilieu onder het DABM⁴⁹, een duurzame ruimtelijke ontwikkeling onder het VCRO⁵⁰ en het behoud van het onroerend erfgoed onder het OED⁵¹. Een bestuur dat zuinig kan handhaven, bereikt met de gegeven middelen meer resultaat dan een bestuur dat niet zuinig kan handhaven. Het beschermde algemeen belang is er hoe dan ook goed mee gediend. Zuinig handhaven hoort thuis bij het thans opgeld makende beleidsdenken dat ‘*Smart enforcement*’⁵² voorstaat.

⁴⁴ O.m. de Raad van State. – C.M. BILLIET, *l.c.*, nrs. 13-16.

⁴⁵ Aldus bijvoorbeeld het reeds aangehaalde artikel 16.4.4 DABM.

⁴⁶ C.M. BILLIET, *l.c.*, nr. 16. Zie ook MEEUS (2014), nrs. 51-53.

⁴⁷ C.M. BILLIET, *l.c.*, nrs. 17-18, met overzicht van de beperkte rechtspraak en rechtsleer.

⁴⁸ L.P. SUETENS, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de rechtspraak van de Raad van State”, *T.B.P.* 1981, (81) randnr. 23

⁴⁹ Basisbepaling: artikel 1.2.1, §1, DABM. De onderscheiden milieuwetten en –decreten voegen vaak een eigen accent toe aan deze brede doelstelling.

⁵⁰ Artikel 1.1.4 VCRO.

⁵¹ Anders dan het DABM en de VCRO, bevat het OED geen doelstellingenartikel. Het behoud in de brede zin van het geviseerde onroerend erfgoed staat er echter ontegensprekelijk centraal.

⁵² Dit beleidsdenken leeft momenteel het sterkst bij milieu-inspectoraten, de handhavingsactoren van de toezichtfase, de handhavingsfase die sanctiëring voorafgaat. Een interessante informatiebron in dit verband is de website van de *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* (“IMPEL”). Zie: <http://impel.eu> en <http://impel.eu/about>. De aandacht voor *Smart enforcement* is sterk gedreven door de noodzaak om het hoofd te bieden aan “*increasing implementation challenges with fewer resources*” – IMPEL, *Better implementation for the future*, Brussel, August 2014, 1. Zie <http://impel.eu/wp-content/uploads/2014/08/New-Strategic-Direction-for-IMPEL.pdf>.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiënering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiënering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

6/ Een instrumentarium dat het overtredeersprofiel kan meenemen en proportioneel zowel als zuinig sanctiëneren mogelijk moet maken, vraagt om flexibiliteit. Aldus onze zesde vereiste: het sanctiëneringsinstrumentarium dient flexibel en toch rechtszeker te zijn. Met het oog op flexibiliteit verdienen sanctiëneringsinstrumenten met facultatieve bevoegdheidsuitoefening veeleer dan obligatoire bevoegdheidsuitoefening de voorkeur. Meer in het algemeen is, in de glijdende schaal tussen volstrekt gebonden en zeer discretionaire sanctiëneringsbevoegdheden, een marge beoedelingvrijheid een meerwaarde.

7/ Tenslotte vergt een doelmatig sanctiëneringsinstrumentarium o.i. een oordeelkundige mix van generalistische instrumenten, gerichte instrumenten en niche-instrumenten. Generalistische instrumenten zijn deze instrumenten die uit hun aard veralgemeend toepasbaar zijn, toepasbaar op de meest uiteenlopende wetsschendingen. Aldus bijvoorbeeld aanmaningen en geldboetes. Generalistische instrumenten vormen de basis van een sanctiëneringsinstrumentarium. Ze verhinderen patente hiaten in het potentieel om beteugeld op te treden. Zij zijn hierom onontbeerlijk. Hun vormgeving verdient bijzondere aandacht. Niche-instrumenten hebben uit hun aard een bijzonder specifiek bereik. Uit aard van hun strekking, lenen zij zich slechts tot gebruik voor een gering aantal wetsschendingen. Zo bijvoorbeeld de ontzetting uit burgerlijke en politieke rechten en, naar verder ook wordt toegelicht, bestuursdwang en plaatsvervangende bestuursdwang. Tussen generalistische en niche-instrumenten ligt een categorie vrij gerichte instrumenten, die niet veralgemeend inzetbaar zijn maar waarvan de inzetbaarheid evenmin is beperkt tot een gering aantal specifieke gevallen. Aldus bijvoorbeeld de voordeelontneming, het stakingsbevel en de schorsing en opheffing van een vergunning. De doelmatigheid van de instrumentenmix vloeit mede voort uit een goede complementariteit tussen de instrumenten onderling. Dat sanctiëneringsinstrumenten niet generalistisch inzetbaar zijn maar gericht of beperkt tot een bepaalde niche, doet dan ook niet af aan hun instrumentele waarde. Voor die wetsschendingen waarvoor zij inzetbaar zijn, is hun bijdrage tot doeltreffende sanctiënering bijzonder relevant.⁵³

9. We nemen de bovenstaande doelmatigheidscriteria mee in de beoedeling van de doelmatigheid van het publiekrechtelijke sanctiëneringsinstrumentarium waaraan Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO aansluitend bij Titel XVI DABM gestalte geven.

10. Tot slot nog enkele begrippen en terminologische afspraken, om een verdere vlotte lezing van deze bijdrage en dit boek te ondersteunen.

⁵³ Een analogie kan hier worden gemaakt met de nieuwe uitspraakbevoegdheden van onze bestuurlijke rechtscollages, Raad van State, Raad voor Vergunningsbetwistingen en Milieuhandavingscollege. Zo zijn de bestuurlijke lus en de mogelijkheid tot instandhouding van de rechtsgevolgen van een vernietigd bestuursbesluit kennelijk niche-instrumenten, die uit hun aard slechts in een beperkt tot zeer beperkt aantal gevallen toepasbaar zijn. Dit doet evenwel niet af aan hun meerwaarde voor de rechtsbedeling in zijn geheel.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

1/ Sanctiëringinstrumenten kunnen worden opgedeeld in monetaire en niet-monetaire instrumenten. Deze laatste categorie omvat zowel situationele als rechtontnemende instrumenten. Monetaire sanctiëringinstrumenten werken door pijn in de portefeuille. Situationele instrumenten grijpen rechtstreeks in op de probleemsituatie die de wetschending tot stand heeft gebracht. Rechtontnemende instrumenten ontnemen de overtreder rechten die hij had.⁵⁴

2/ Op terminologisch vlak willen we kort duiding geven bij de noemers ‘transactie’ en ‘minnelijke schikking’. De term ‘transactie’ gebruiken we met betrekking tot ieder sanctiërend voorstel tot betaling van een geldsom, zij het door de procureur des Konings dan wel door een bestuursorgaan gedaan. Andere benamingen voor de transactie zijn: indien voorgesteld door de procureur, ‘VSBG’ (verval van de strafvordering door betaling van een geldsom) en ‘minnelijke schikking in strafzaken’; indien voorgesteld door een bestuursorgaan, ‘VBBG’ (verval van de bestuurlijke beoetingsbevoegdheid door betaling van een geldsom) en, beschrijvend, het ‘voorstel tot betaling van een geldsom’.⁵⁵ OED en VCRO hebben de term ‘minnelijke schikking’ gekaapt ter benoeming van een probleemverhelpend sanctiëringinstrument dat op consensuele basis tot stand komt en, kort samengevat, het herstel van de plaats in de vorige toestand beoogt.⁵⁶ We gebruiken de term ‘minnelijke schikking’ uitsluitend om dit instrument te benoemen.

III. DE TE HANDHAVEN REGELGEVING

11. Hogerop zagen we dat de regelgeving die sanctiëring organiseert in wezen secundaire regelgeving is, die zich ent op na te leven normen. We merkten op dat sanctiëringregelgeving, als een deksel op een pot, aangepast dient te zijn aan de te handhaven normstelling.⁵⁷ Eerder stelden we vast dat Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO bij het hervormen van hun sanctiëringregeling vergaand inspiratie zochten bij Titel XVI DABM.⁵⁸

Goede redenen om na te kijken wat de normstelling is die te handhaven valt met Titel XVI DABM, de voorbeeldregeling, enerzijds en met Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO, de navolgers, anderzijds. Misschien zijn er op dit vlak verschillen die, met het oog op de doelmatigheid van de instrumentenmix, tot verschillen in sanctiëringinstrumentarium nopen.

⁵⁴ De tweedeling monetaire en niet-monetaire sancties is volkomen ingeburgerd in de internationale handhavingliteratuur. Voor de opdeling van niet-monetaire sancties in situationele en rechtontnemende sancties, zie o.m. C.M. BILLIET, *Bestuurlijke sanctiëring van milieurecht. Wetgeving en praktijk*, Antwerpen – Oxford, Intersentia, 2008 (hierna “BILLIET (2008)”), nrs. 54-56. Zie ook, toegepast op het Europeesrechtelijke sanctiëringinstrumentarium, MEEUS (2014), nrs. 144-190, i.h.b. nrs. 144-145.

⁵⁵ Zie de bijdrage van Pierre Lefranc verder in dit boek: P. LEFRANC, “Transigerend handhaven in het omgevingsrecht: voor elk wat wils.”

⁵⁶ Lees hieromtrent eveneens Pierre Lefranc, verder in dit boek.

⁵⁷ Randnr. 4.

⁵⁸ Randnr. 1.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

A. *Het voorbeeld: Titel XVI DABM, te handhaven regelgeving*

12. De regelgeving die gehandhaafd wordt met toepassing van Titel XVI DABM telt tienduizenden pagina’s milieurecht. Ze valt uiteen in twee categorieën.

De eerste categorie omvat de Belgische wetten en Vlaamse decreten opgesomd in artikel 16.1.1 DABM⁵⁹, met inbegrip van hun uitvoeringsbesluiten en met inbegrip van de verplichtingen die krachtens die wetten en decreten en hun uitvoeringsbesluiten zijn opgelegd, bijvoorbeeld voorwaarden opgenomen in een vergunning. Aldus onder meer de volgende wetten en decreten, hier vermeld omdat zij daadwerkelijk tot sanctiërend ingrijpen aanleiding geven⁶⁰: de Oppervlaktewaterenwet 1971, de Wet 1973 Geluidshinder, het Grondwaterdecreet 1984, het Bosdecreet 1990, het Jachtdecreet 1991, het Decreet Natuurbehoud 1997, het Bodemdecreet 2006, het Mestdecreet 2006 en het Materialendecreet 2011⁶¹. Bij deze opsomming

⁵⁹ De aanhef van artikel 16.1.1 DABM heeft het woordelijk over “*de hiernavolgende wetten en decreten, wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest*”, waarmee eventuele federale aspecten van een wet uit de unitaire periode, of uit een voorbije etappe van het federaliseringsproces, worden uitgesloten.

⁶⁰ Empirisch onderzoek wijst uit dat het sanctiërend optreden van onze handhavers erg ongelijkmatig is verdeeld en zich toespitst op bepaalde wetgevingen: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctiëningspraktijk”, *T.M.R.* 2009, (128) nr. 19; C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010/4, (78) 81. Zie ook VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING (VHRM), *Milieuhandhavingsrapport 2013. 5 jaar Milieuhandhavingsdecreet*, Brussel, VHRM, 2014 (hierna “*VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*”), o.m. 146-149 en 180-181.

Artikel 16.1.1. DABM vermeldt voorts ook de volgende wetten en decreten: het Boswetboek van 19 december 1854 (*B.S.* 22 december 1854), de Jachtwet van 28 februari 1882 (*B.S.* 3 maart 1882), de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij (*B.S.* 29 juli 1954), de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging (*B.S.* 14 januari 1965), de wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen (*B.S.* 20 april 1971), de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (*B.S.* 11 september 1973), de wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater (*B.S.* 8 februari 1977), de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973 (*B.S.* 30 december 1983), de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen (*B.S.* 26 november 1985), de overige titels van het DABM met uitzondering van de titels I. Algemene bepalingen, II Besluitvorming en inspraak, VIII Klimaat, X Agentschappen en XI Strategische adviesraden, het decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen (*B.S.* 25 augustus 2003), het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, “*wat betreft artikel 8, 10 tot en met 17 en artikel 62 en 70 van titel I*” (*B.S.* 14 november 2003), het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond (*B.S.* 6 juli 2009; err. *B.S.* 16 juli 2009), het decreet van 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest (*B.S.* 22 februari 2013) en het decreet van 28 maart 2014 betreffende de preventie, surveillance en bestrijding van ziekten bij in het wild levende dieren (*B.S.* 17 juni 2014).

⁶¹ Voluit: de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren (*B.S.* 1 mei 1971), met uitsluiting evenwel van de beteugeling van schendingen van hoofdstuk III*bis* wet (heffingen op de waterverontreiniging) en de uitvoeringsbesluiten ervan middels bestuurlijke beboeting en strafrechtelijke bepalingen *ex* Titel XVI DABM (artikel 16.1.1, 6° DABM); de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder (*B.S.* 14 september 1973); het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer (*B.S.* 5 juni 1984), met uitsluiting evenwel van de beteugeling van schendingen van hoofdstuk IV*bis* wet (heffingen op de winning van grondwater) en

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

behoort voorlopig nog het Milieuvergunningsdecreet 1985⁶², dat bij inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningdecreet⁶³ wordt opgeheven. Hierbij aansluitend zal het toepassingsgebied van Titel XVI DABM worden uitgebreid tot het Omgevingsvergunningdecreet, voor zover dit “*projecten betreft bedoeld in artikel 5, 1°, c, en 2°, b*”⁶⁴, met name projecten onderworpen aan de vergunningplicht of meldingsplicht voor exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

De tweede categorie bestaat uit verordeningen van de Europese Unie, uitvoeringsverordeningen inbegrepen, en “*internationale milieuregelgeving*”, meer bepaald deze opgesomd in, respectievelijk, de artikelen 2 en 2/1 Milieuhandhavingsbesluit⁶⁵. De Europese verordeningen hebben betrekking op de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten, verontreinigende stoffen en afvalstoffen. De meest gekende zijn de zogenaamde CITES-verordening (EG) nr. 338/97⁶⁶, verordening (EG) nr. 1013/2006 Overbrenging

de uitvoeringsbesluiten ervan middels bestuurlijke beboeting en strafrechtelijke bepalingen *ex* Titel XVI DABM (artikel 16.1.1, 12° DABM); het Bosdecreet van 13 juni 1990 (*B.S.* 28 september 1990); het Jachtdecreet van 24 juli 1991 (*B.S.* 7 september 1991); het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (*B.S.* 10 januari 1998); het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (*B.S.* 22 januari 2007); het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, “*met behoud van de toepassing van artikel 61 §2*” van dat decreet (*B.S.* 29 december 2006); het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (*B.S.* 28 februari 2012).

Schendingen van de heffingsregelingen inzake waterverontreiniging en de winning van grondwater behouden een specifiek bestuurlijk beboetingsstelsel. Ook artikel 61, §1 Mestdecreet, zoals recent gewijzigd (wijzigingsdecreet van 12 juni 2015, *B.S.* 29 juli 2015), strekt ertoe een specifiek bestuurlijk beboetingsstelsel in stand te houden.

⁶² Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (*B.S.* 17 september 1985).

⁶³ Artikel 384 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

⁶⁴ Artikel 118, 1° van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning (*B.S.* 27 augustus 2014).

⁶⁵ Rechtsgrond: artikel 16.1.1, 20° DABM.

⁶⁶ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (*Pb.L.* 3 maart 1997, afl. 61).

Overige verordeningen in deze materie, opgenomen in artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit: Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de gemeenschap en op het binnenbrengen in de gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen (*Pb.L.* 9 november 1991, afl. 308); Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (*Pb.L.* 19 juni 2006, afl. 166); Verordening (EG) nr. 708/2007 inzake het gebruik van uitheemse en plaatselijk niet-voorkomende soorten in de aquacultuur (*Pb.L.* 28 juni 2007, afl. 168); Verordening (EG) nr. 359/2009 van de Commissie van 30 april 2009 tot schorsing van het binnenbrengen in de Gemeenschap van specimens van bepaalde in het wild levende dier- en plantensoorten (*Pb.L.* 1 mei 2009, afl. 110).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

afvalstoffen⁶⁷ en de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006⁶⁸. De lijst verordeningen omvat verordeningen die deels tot de federale bevoegdheidsfeer behoren. Aldus bijvoorbeeld de REACH-verordening (EG) nr. 1907/2006 en de meeste overige verordeningen inzake verontreinigende stoffen. De decreetgever heeft ervoor gekozen⁶⁹ niet over te gaan tot identificatie van de normstellende bepalingen die tot de gewestelijke bevoegdheidsfeer behoren en bijgevolg met toepassing van Titel XVI DABM kunnen worden gehandhaafd. Deze last⁷⁰ berust op de schouders van de handhavers. De “*internationale milieuregelgeving*” omvat net één verdrag: het verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, ondertekend in Straatsburg op 9 september 1996.

⁶⁷ Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (*Pb.L.* 12 juli 2006, afl. 190).

Overige afvalverordeningen vermeld in artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit: 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 IIIA 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.L.* 4 december 2007, afl. 316); Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (*Pb.L.* 14 november 2008, afl. 300); Verordening (EU) nr. 333/2011 van de Raad van 31 maart 2011 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer bepaalde soorten metaalschroot niet langer als afval worden aangemerkt overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad (*Pb.L.* 8 april 2011, afl. 94); Verordening (EU) nr. 1179/2012 van de Commissie van 10 december 2012 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer kringloopglas overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval wordt aangemerkt (*Pb.L.* 11 december 2012, afl. 337); Verordening (EU) nr. 715/2013 van de Commissie van 25 juli 2013 tot vaststelling van criteria die bepalen wanneer koperschroot overeenkomstig Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad niet langer als afval wordt aangemerkt (*Pb.L.* 26 juli 2013, afl. 201).

⁶⁸ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie van 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 Richtlijn 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (*Pb.L.* 30 december 2006, afl. 396).

Overige verordeningen behorend tot deze materie in de brede zin, opgesomd in artikel 2 Milieuhandhavingsbesluit: Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 97/117/EEG (*Pb.L.* 30 april 2004, afl. 158); 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 overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (*Pb.L.* 1 februari 2005, afl. 28); Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde geïsoleerde broeikasgassen (*Pb.L.* 14 juni 2006, afl. 161); Verordening (EG) nr. 1102/2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik (*Pb.L.* 14 november 2008, afl. 304); Verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen (*Pb.L.* 30 oktober 2009, afl. 286).

⁶⁹ Zoals bekend, zijn Europese verordeningen rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. In weerwil hiervan behelzen zij wetgevingsverplichtingen voor de lidstaten, onder meer op het vlak van hun sanctiëring, waarmee de Belgische federale en regionale wetgevers onvoldoende vertrouwd blijken te zijn: C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen als wetgevingsvraagstuk: het voorbeeld van de milieuverordeningen”, *T.v.W.* 2009, 278-306.

⁷⁰ C.M. BILLIET en R. MEEUS, “Europese verordeningen en de handhaver. De sanctieregelingen van milieuverordeningen in het licht van de handhavingspraktijk”, *T.M.R.* 2010, (164) 197-202, inzonderheid randnr. 78.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77*

13. Door haar bijzonder grote omvang en het gegeven dat zij deels wordt uitgevaardigd op internationaal en Europees niveau, onderscheidt de regelgeving die met toepassing van Titel XVI DABM te handhaven valt zich van de regelgevingen die met toepassing van Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO te handhaven zijn. De onderlinge verschillen *qua* omvang en oorsprong van de te handhaven regelgeving zijn o.i. echter minder relevant met het oog op doelmatige en efficiënte sanctiëningsbepalingen dan de onderlinge verschillen op het vlak van de normenrijkdom. De milieuwetgeving omvat een erg grote diversiteit aan normen die rechtssubjecten tot een welbepaald doen of laten verplichten. Naast klassieke varianten van gebod en verbod, die reeds voorkwamen in sommige van onze oudste milieuwetsteksten, met name het ARAB 1946, de Waterwet 1950 en zijn uitvoeringsbesluiten en de Wet 1958 Ioniserende stralingen en zijn uitvoeringsbesluiten ⁷¹, zijn de voorbije decennia, in het kielzog van een internationaal gevoerd instrumentendebat ⁷², een reeks nieuwe normtypes ontwikkeld. Vandaag de dag omvat de milieuregelgeving die met Titel XVI DABM te handhaven is, onder meer de volgende types normen ⁷³: aanvaardings- en terugnameplichten, bedrijfsnormen, documentatieplichten, emissiebelastingen, emissienormen, erkenningsplichten (erkenningssystemen), factorbelastingen, gebruiksnormen, gebruiksbelastingen, immissienormen, in- en uitvoernormen, inplantingsnormen, installatienormen, kennisgevingsplichten, keurings- en nazichtsplichten, machtigende meldingsplichten, milieusubsidies, ontwerp- en

⁷¹ Wet van 29 april 1958 betreffende de bescherming van de bevolking tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren (*B.S.* 30 april 1958), met als belangrijkste uitvoeringsbesluit het K.B. van 28 februari 1963 houdende Algemeen reglement op de bescherming van de bevolking en van de werknemers tegen het gevaar van de ioniserende stralingen (*B.S.* 16 mei 1963).

ARAB 1946 en Waterwet 1950: zie hoger, voetnoot (33).

⁷² Een eerste uiting van het debat op Europees niveau: Aanbeveling 75/436/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 3 maart 1975 betreffende de toekenning der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied (*Pb.L.* 27 juli 1975, afl. 194). De omvangrijke academische literatuur over het onderwerp is interdisciplinair, met een belangrijke insteek van de milieueconomie en de bestuurswetenschappen. Volkomen ingeburgerd is de er gemaakte opdeling van het milieubeleidsinstrumentarium in *Command and control* -, economische en sociale instrumenten. Zie bv. L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2010, 234-253.

⁷³ Dit overzicht is gebaseerd op eerder eigen onderzoek. Zie o.m. BILLIET (2008), 76-100; C.M. BILLIET, “Milieurecht en handhavingstekort: de handhavingsnood in het licht van de te handhaven normen”, *T.M.R.* 2007, 394-410; C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingsfase”, in J. VAN DEN BERGHE (ed.), *De handhaving van het milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2002, (185) nrs. 9-12 en 14-23; C.M. BILLIET, “Instruments et techniques du droit de l’environnement: l’abécédaire méconnu”, *Amén. 2000 – Numéro spécial Regards sur le droit de l’urbanisme et de l’environnement au tournant du millénaire*, 35-43. De studie van het normstellingsinstrumentarium die er is gebeurd, is afgestemd op het handhavingsvraagstuk, inzonderheid de publiekrechtelijke sanctiëring: ze is specifiek gericht op types normen die verplichten tot een doen of laten en zich niet tot de overheid maar tot particulieren (rechtspersonen en natuurlijke personen) richten, met uitsluiting van instrumenten die op basis van vrijwilligheid werken, van instrumenten die uitsluitend procedureel functioneren en worden gehandhaafd (bv. dossierbelastingen) en van privaatrechtelijke instrumenten (bv. objectieve aansprakelijkheden) waarvan de toepassing gebeurt en wordt afgedwongen los van enige publiekrechtelijke sanctiëring om. Het onderzoek betrof het milieuhygiënerecht maar is eveneens bruikbaar voor het natuurbeheerrecht, waar onder meer ook projectgoedkeuringsstelsels, erkenningsstelsels, kennisgevingsplichten en zorgplichten bestaan. Al is het reeds een aantal jaren oud, is het ook nu nog vrij volledig. En laatst maar niet minst: het is tevens toepasbaar voor de analyse van Europese milieuverordeningen (en milieurichtlijnen): BILLIET (2008), nr. 202; MEEUS (2014), nrs. 216-250 en Bijlage 3. (p. 563-613). Normtypes die eigen zijn aan de federale bevoegdheidsfeer, inzonderheid de federale bevoegdheid op het vlak van het productbeleid, zijn uiteraard weggelaten uit het bovenstaande overzicht.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

constructienormen, projectgoedkeuringsplichten (projectgoedkeuringsstelsels), studieplichten, toezichtplichten, veiligheidsafstanden, veiligheids- en noodplichten, vergunningsplichten (vergunningsstelsels), verkoop- en leveringsnormen, vervoernormen, vervuilingsverboden, verwijderings- en saneringsplichten, waarborgplichten en zorgplichten. Het instrumentendebat staat vandaag iets minder op de voorgrond dan een paar decennia terug maar blijft actueel. Theorievorming rond bijkomende types instrumenten blijft plaatsvinden, bijvoorbeeld inzake *Payments for Ecosystem Services (PES)* en *Habitat banking*⁷⁴. Voor toelichting bij de hier vermelde types normen, die samen op een bepaalde manier een uiterst beknopte samenvatting vormen van de betrokken milieuwetgeving⁷⁵, verwijzen we naar de desbetreffende literatuur⁷⁶. Hier wensen we enkel de aandacht te vestigen op het gegeven van die diversiteit aan te handhaven normen. Naar verder in deze bijdrage blijkt, heeft dit immers impact gehad op het ontwerp van het sanctioneringsinstrumentarium.

B. De navolgers: Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO, te handhaven regelgeving

14. In vergelijking met de milieuwetgeving, is de wetgeving inzake onroerend erfgoed gering in omvang. Het OED en het OEB tekenen samen voor het gros van de regelgeving⁷⁷, al bij al hoogstens enkele honderden pagina's Belgisch Staatsblad.⁷⁸ En waar internationale verdragen, in het bijzonder

⁷⁴ Dit bleek goed tijdens het derde jaarcongres van de *European Environmental Law Forum (EELF)* (<http://www.eelf.info/>) rond het thema *The Effectiveness of Environmental Law* nu begin september 2015 te Aix-en-Provence. De aangehaalde voorbeelden zijn overigens ontleend aan de volgende twee congrespresentaties: A. POMADE, *The balance between public and private regulation within PES: a key to effectiveness?* en V. DUPONT, *The effectiveness of compensatory measures: the case for habitat banking*.

⁷⁵ In dezelfde zin: L. LAVRYSEN, J. BOUCKAERT, H. CREVITS, S. DELODDERE, Ch. LAMBERT, D. RYCKBOST, G. VAN HOORICK en P. VAN PELT (o.l.v. H. BOCKEN), “Juridische instrumenten”, in A. VERBRUGGEN (ed.), *Leren om te keren. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen*, Leuven – Apeldoorn, Garant, 1994, 653.

⁷⁶ Zie het eigen onderzoek net hoger vermeld, met alle verwijzingen naar literatuur die daar te vinden zijn. Voor achtergrondinformatie inzake machtigingsstelsels met bijbehoren (machtigingscriteria, machtigingsvoorwaarden), zie vnl. C.M. BILLIET, “Milieurecht en handhavingstekort: de handavingsnood in het licht van de te handhaven normen”, *l.c.*, nrs. 7 en 13.

⁷⁷ Naast reglementaire bepalingen uit de voorgaande wetgeving die op grond van artikel 12.3.20 OED van kracht blijven “*totdat ze worden gewijzigd, opgeheven of vervangen door besluiten genomen ter uitvoering van dit decreet*”, bestaat de bijkomende wetgeving uit een dozijn specifieke besluiten, overwegend ministeriële besluiten, die recent zijn uitgevaardigd: het M.B. van 3 maart 2015 tot vaststelling van de herkenningstekens voor beschermd onroerend erfgoed (B.S. 5 maart 2015), het M.B. van 16 maart 2015 tot vaststelling van een wedstrijdreglement voor de jaarlijkse toekenning van de Onroerenderfgoedprijs (B.S. 16 april 2015), een paar ministeriële besluiten van 16 maart en 5 juni 2015 inzake erfgoedpremies (B.S. 16 april 2015 respectievelijk B.S. 2 juli 2015) en vijf ministeriële besluiten van 17 juli 2015 tot vaststelling van de inventarismethodologie van de diverse categorieën erfgoed (allen B.S. 3 augustus 2015).

⁷⁸ Voor een bespreking van de nieuwe wetgeving: A.M. DRAYE (ed.), *Actualia Onroerend Erfgoed*, Antwerpen-Cambridge, Intersentia, 2014, 225 p. (met bijdragen van Anne Mie Draye, Stijn Verbist & Joris Claes, Stijn Aerts en Marc Boes); L. VANDENHENDE, G. VAN HOORICK en P. VANSANT, *Zakboekje onroerend erfgoed 2015*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2015, 471 + 23 p (hierna ‘*Zakboekje onroerend erfgoed 2015*’). Voor degelijke algemene inleidingen, die OED en OEB behandelen: A.M. DRAYE, “Het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet: een algemene

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

erfgoedverdragen van de Raad van Europa ⁷⁹, sedert decennia een impuls geven aan de ontwikkeling van onze erfgoedregelgeving en er ook, zijdelings, een paar Europese verordeningen in beeld komen die steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling organiseren ⁸⁰, maken het decreet en zijn uitvoeringsbesluit, anders dan Titel XVI DABM en het Milieuhandhavingsbesluit, geen gewag van supranationale bepalingen ter handhaving waarvan Hoofdstuk 11 decreet zou strekken. De te handhaven regelgeving is op gewestelijk niveau uitgevaardigd.

15. Bij het nalezen van de regelgeving op bepalingen die verplichten tot een doen of laten en zich tot een algemeenheid van rechtssubjecten richten, met uitsluiting van geboden en verboden die louter procedureel werken en gehandhaafd worden ⁸¹, is de vaststelling dat deze normstelling haast volledig is opgebouwd uit een handvol types normen.

Basisverplichtingen zijn de geboden en verboden die strekken tot behoud van het betrokken erfgoed, hierna ‘behoudsplichten’ genoemd. Ze zijn opgenomen in het OED maar ook in het OEB. Aldus de artikelen 5.1.1 en 5.2.1 OED inzake archeologisch erfgoed ⁸², artikel 6.4.1 (“*actiefbehoudsbeginsel*”) en artikel 6.4.3

bespreking”, *CDPK* 2014, 646-669; L. VANDENHENDE en G. VAN HOORICK, “Onroerend erfgoed: een nieuw decreet, een nieuwe wind?”, *T.M.R.* 2014, 520-544. Zie bijkomend: W. DE COCK, “Wat brengt het nieuwe Onroerenderfgoeddecreet?”, *TOO* 2014, 82-96; L. VANDENHENDE, “Het Onroerenderfgoeddecreet: de bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt”, *T.R.O.S.* 2014, 41-66.

⁷⁹ De parlementaire voorbereiding van het OED staat uitgebreid stil bij de volgende vier erfgoedverdragen van de Raad van Europa: het Verdrag voor de bescherming van het architecturale patrimonium van Europa (Granada, 3 oktober 1985, in werking sedert 1 december 1987) (geratificeerd door België op 17 september 1992, met inwerkingtreding t.a.v. ons land op 1 januari 1993); het Europese verdrag voor de bescherming van het archeologisch erfgoed (Valletta, 16 januari 1992, inwerkingtreding op 25 mei 1995) (geratificeerd door België op 8 oktober 2010, met inwerkingtreding t.a.v. ons land op 9 april 2011), het Europese landschapsverdrag (Firenze, 20 oktober 2000, in werking sedert 1 maart 2004) (geratificeerd door België op 28 oktober 2004, met inwerkingtreding t.a.v. ons land op 1 februari 2005) en de Kaderconventie over de bijdrage van het culturele erfgoed aan de samenleving (Faro, 27 oktober 2005, in werking sedert 1 juni 2011, ondertekend maar nog niet geratificeerd door België). *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed – Memorie van toelichting, Parl. St.*, VI. R., 2012-13, 1901/1, (3) o.m. 4-6.

⁸⁰ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (*Pb.L.* 9 oktober 2006, afl. 277) en Verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (*Pb.L.* 23 december 2006, afl. 368), beiden vermeld in de aanhef van het OEB, met aparte vermelding van artikel 43 van Verordening 1698/2005 (financiële steun voor eerste bebouwing van landbouwgrond).

Op datum van afkondiging van het OEB was de Uitvoeringsverordening (EG) nr. 1975/2006 reeds een paar jaar opgeheven en vervangen door een andere verordening: Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (*Pb.L.* 28 januari 2011, afl. 25). Het gebrek aan kennis aangaande Europese verordeningen waar onze wetgevers ook nu nog blijk van geven, vormt een opvallend legistiek probleem. Zie *supra*, randnr. 12, voetnoot (69).

⁸¹ Voor een identificatie van de bepalingen met relevantie voor het hier onderzochte sanctiëringvraagstuk: zie hoger randnr. 4.

⁸² Zie ook artikel 5.1.4, derde en vierde lid, OED voor wat archeologische toevalsvondsten betreft.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

(“*passiefbehoudsbeginsel*”) OED inzake beschermd erfgoed in het algemeen en artikel 6.4.7, eerste lid, OED inzake beschermde monumenten (sloopverbod), maar eveneens artikel 6.1.1 OEB voor beschermde goederen in het algemeen, artikel 6.1.5 OEB inzake beschermd werkend industrieel erfgoed en artikel 6.1.6 OEB inzake als monument beschermde orgels, beiaarden, klokken, klokkenspelen en uurwerken.

De behoudsplichten worden geflankeerd door een reeks uitdrukkelijke dan wel impliciete verboden om bepaalde handelingen te verrichten tenzij de overheid er toestemming voor heeft gegeven in een bestuursbesluit met individuele strekking. Deze machtigingsstelsels zijn te vinden in Hoofdstuk 5. “*Archeologie*”⁸³ en Hoofdstuk 6. “*Beschermingen en erfgoedlandschappen*” OED zoals uitgevoerd door het OEB. Het gaat meer bepaald om de volgende verboden-tenzij-individuele uitzondering:

- artikel 5.1.3 OED, verbod op archeologisch onderzoek in de ruime zin tenzij “*toelating*”; de artikelen 5.4.6 en 5.4.7 OED, toestemming tot archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem; de artikelen 5.4.8, 5.4.9 en 5.4.11 OED, toestemming tot archeologische opgraving middels een bekrachtigde archeologienota; de artikelen 5.4.12, 5.4.13 en 5.4.15 OED, toestemming tot archeologisch vooronderzoek met ingreep in de bodem middels een bekrachtigde archeologienota; de artikelen 5.4.16, 5.4.17 en 5.4.19 OED, toestemming tot archeologische opgraving met ingreep in de bodem middels een bekrachtigde nota; artikel 5.5.3 OED, “*toelating*” tot archeologische onderzoek met het oog op wetenschappelijke vraagstellingen;
- artikel 6.4.4, §1 OED, verbod tot bepaalde handelingen aan of in beschermde goederen tenzij “*toelating*”; artikel 6.4.5 OED, verbod op verplaatsing van cultuurgoederen horend bij een beschermd monument tenzij “*toelating*”; artikel 6.4.7, tweede lid, OED, verbod tot slopen van een beschermd monument tenzij “*toelating*”; de artikelen 6.2.3 tot 6.2.13 OEB, verbod tot het verrichten van ettelijke handelingen aan of in beschermde monumenten, stads- en dorpsgezichten, cultuurhistorische landschappen en beschermde archeologische sites, tenzij “*toelating*”.

De machtigingsstelsels behelzen doorgaans de mogelijkheid, kenmerkend voor machtigingsstelsels, om in het individuele besluit dat een uitzondering maakt op het onderliggende algemene verbod voorwaarden op te leggen die bij het gebruiken van de machtiging moeten worden nageleefd⁸⁴. Wat dergelijke normstelling op individuele schaal aangaat, een normstelling die ook sanctiëring behoeft, wijst Anne Mie Draye er terecht op dat het zwaartepunt van de toelatingsplichtige handelingen waarvan sprake in artikel 6.4.4, §1, OED gezien artikel 6.2.1 OEB voor de toekomstig beschermde goederen zal verschuiven naar de individuele beschermingsbesluiten⁸⁵.

De behoudsplichten en machtigingsplichten gaan gepaard met verplichtingen tot mededeling van bepaalde informatie aan het bestuur, hierna ‘kennisgevingsplichten’⁸⁶ genoemd. Aldus artikel 5.1.4, eerste lid, OED (melding van archeologische toevalsvondsten), de artikelen 5.2.2 en 5.2.3 OED (meldingen aangaande bewaarplaatsen van archeologische artefacten en ensembles), de artikelen 5.4.10, 5.4.14, 5.4.18 en 5.5.4

⁸³ We herinneren er aan dat dit luik van het OED nog niet in werking is getreden. Zie *supra*, randnr. 1, voetnoot 7.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld de artikelen 5.4.6, §2, en 5.4.7 OED en de artikelen 5.4.9, eerste lid, en 5.4.11 OED.

⁸⁵ A.M. DRAYE, “Het nieuwe Onroerendergoeddecreet: een algemene bespreking”, *l.c.*, 661-662.

⁸⁶ We reserveren de term wel degelijk voor verplichtingen tot informatieverstrekking aan de overheid, zoals gebruikelijk in het milieurecht.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

OED (melding van de aanvang van toegelaten archeologische werkzaamheden); de artikelen 6.1.6, derde lid, 2°, en 6.1.16, tweede lid, 2°, OED (meldingen bij voorlopige en definitieve bescherming van de identiteit van nieuwe zakelijkrechthouders), artikel 6.4.9, eerste lid *in fine* OED (melding van de identiteit van nieuwe zakelijkrechthouders van een beschermd goed), alsook 6.4.1 OEB (melding van schadegevallen en eventuele noodmaatregelen aan een beschermd goed). De organisatie van informatiedoorstroming wordt vervolledigd door “*informatieplichten*”⁸⁷, die beogen potentiële en nieuwe zakelijkrechthouders en gebruikers correct te informeren aangaande de beschermde status van een geïnventariseerd (artikel 4.1.11, eerste en tweede lid OED) dan wel voorlopig of definitief beschermd goed (artikel 6.1.6, derde lid, 1°, artikel 16.1.16, tweede lid, 1°, artikel 6.4.8 en artikel 6.4.9, eerste lid aanhef en tweede lid, OED).

Een aparte vermelding waard zijn de informatie- en kennisgevingsplichten lastens de instrumenterende ambtenaar bij overdracht van een zakelijke recht inzake een onroerend goed belast met een rechterlijke dan wel bestuurlijke probleemverhelpende sanctie (artikel 11.4.5, §2, tweede en derde lid OED respectievelijk artikel 11.5.9, §2, eerste en tweede lid OED en artikel 11.5.15, §2 OED).

Voorts springt nog één norm in het oog⁸⁸: de zorgplicht ten aanzien van erfgoedlandschappen, bepaald in artikel 6.5.2 OED.

De bovenstaande geboden en verboden worden aangevuld met enkele machtigingsstelsels die de inschakeling beogen van onmisbare deskundigheid voor de beleidsvoering: de erkenning als erfgoeddepot, die niet alleen aan publiekrechtelijke maar ook aan privaatrechtelijke rechtspersonen kan worden toegekend⁸⁹; de erkenning als archeoloog, die aan natuurlijke zowel als rechtspersonen kan worden verleend⁹⁰ en die een hoofdfactor in het archeologisch onderzoek betreft, met monopolie⁹¹ voor bepaalde taken; bijkomend, de erkenning als metaaldetectorist⁹². Eens de erkenning is verleend, behoort de erkende persoon bepaalde verplichtingen⁹³ na te leven.

⁸⁷ Decretale terminologie.

⁸⁸ Er zijn er nog een beperkt aantal anderen: rapportageplichten (artikel 5.4.20 en artikel 5.4.21, eerste lid OED, alsook artikel 5.5.4 tweede lid en derde lid OED), publicatieplichten (artikel 5.4.21, tweede lid en artikel 5.5.4, vierde lid OED) en de financieringsplicht bepaald in 10.3.1 OED.

⁸⁹ Artikel 3.4.1 OED zoals uitgevoerd door artikel 3.4.1 OEB. Natuurlijke personen en feitelijke verenigingen komen niet in aanmerking voor deze erkenning.

⁹⁰ Artikel 3.5.1 OED zoals uitgevoerd door artikel 3.5.1 e.v. OEB.

⁹¹ Zie Afdeling 4 en Afdeling 5 van Hoofdstuk 5 “Archeologie” OED, o.m. de artikelen 5.4.5, 5.4.6, 5.4.7, 5.4.10, 5.4.12, 5.4.13, 5.4.14, 5.4.16, 5.4.18, 5.4.20, 5.4.21 en 5.5.1 tot 5.5.4 OED.

⁹² Artikel 5.1.2 *juncto* artikel 3.6.1 OED (verbod op metaaldetectie tenzij erkenning) zoals uitgevoerd door artikel 3.6.1 e.v. OEB. De parlementaire voorbereiding beschrijft metaaldetectie als “*een hobby, die in brede lagen van de bevolking leeft*” – *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed – Memorie van toelichting, Parl. St.*, VI. Parl., 2012-13, nr. 1901/1, 34. De erkenningsplicht betreft dan ook in hooforde individuen. – Artikel 3.6.1, aanhef, OEB, samen te lezen met artikel 3.6.2 *ibid*. Ze beoogt toezicht op het kwaliteitsniveau van deze hobby tot stand te brengen - *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed – Memorie van toelichting, ibid*.

⁹³ Artikelen 3.4.10, 3.4.12 en 3.4.13 OEB (erkend onroerenderfgoeddepot); artikelen 3.5.7 en 3.5.9 besluit (erkende archeoloog); artikelen 3.6.5, 3.6.6 en 3.6.8 OEB (erkende metaaldetectorist).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Zelfs met oog voor de overige instrumenten waarin het OED voorziet, zoals onroerenderfgoedrichtplannen, beheersplannen en erfgoedprijzen⁹⁴, heeft deze wetgeving een bijzonder sterk *Command en control* - gehalte, analoog aan de oudste milieuwetten uit de vorige eeuw. Een verschil t.o.v. de milieuwetgeving ligt echter in het uitgebreide luik financiële overheidssteun voor wenselijk geachte taakvoeringen en handelingen⁹⁵. Een busstel wortelen naast de stok, al zijn ook deze instrumenten strak aangestuurd vanuit het bestuur⁹⁶. Het zou interessant zijn erover na te denken in termen van *Betalingen voor Erfgoeddiensten*, per analogie met de *Betalingen voor Ecosysteemdiensten*⁹⁷. De financiële steun brengt ook verplichtingen mee voor de begunstigen, wezenlijk de verplichting om de overheidssteun te besteden conform de toekenningsvoorwaarden. Het relatieve belang van deze financiële steunmaatregelen in de instrumentenmix geeft aan dat de beleidsvoering mede steunt op een coöperatief model, waar samenwerking met de betrokken particulieren, zakelijkrechthouders en gebruikers van het beschermde erfgoed, van wezenlijk belang is. Met deze beelden nood tot samenwerking onderscheidt de regelgeving inzake onroerend erfgoed zich van de regelgeving inzake leefmilieu en ruimtelijke ordening.

16. De wetgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw is meer omvangrijk dan de wetgeving inzake onroerend erfgoed. Ruimtelijke ordeningsplannen uitgevaardigd op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau met de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften staan er centraal, aangevuld met stedenbouwkundige verordeningen die eveneens op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau tot stand komen. Het deels grafische karakter van de regelgeving en de uitvaardiging ervan op drie bestuursniveaus, tot het lokale toe, onderscheiden deze wetgeving van de voorgaande twee. Er is hierbij geen sprake van normen die op supranationaal niveau zijn uitgevaardigd.

17. Wanneer we deze regelgeving nakijken op normen die rechtssubjecten verplichten tot een doen of laten, met uitsluiting onder meer van geboden en verboden die louter procedureel werken en gehandhaafd worden zoals vergunbaarheidscriteria⁹⁸, komen we tot een beperkt en vrij eenzijdig stel te handhaven normen. Het meest in het oog springend, zijn uiteraard drie machtigingsplichten: de verplichting tot stedenbouwkundige vergunning (artikel 4.2.1 VCRO), tot machtigende melding (artikel 4.2.2 VCRO) dan wel tot verkavelingsvergunning (artikel 4.2.15 VCRO), gepreciseerd in bijbehorende bepalingen zoals de artikelen

⁹⁴ Hoofdstukken 7, 8 en 9 OED.

⁹⁵ Artikel 10.1.1 (subsidies) en 10.2.1-10.2.2 (premies) OED, zoals uitgevoerd door Hoofdstuk 10 *resp.* Hoofdstuk 11 OEB.

⁹⁶ Hoofdstuk 10 en Hoofdstuk 11 OEB.

⁹⁷ Hoger, randnr. 13 (*Payments for Ecosystem Services*). Dit economische instrument heeft een positieve connotatie en het desbetreffende onderzoek omvat onderzoek naar formules met gemengde of louter particuliere financiële steun. Deze positieve en ruime benadering kan een meerwaarde bieden.

⁹⁸ Voor identificatie van de normen die relevantie vertonen voor het hier onderzochte sanctioneringsvraagstuk: zie hoger, randnr. 4. In het ruimtelijk ordeningsrecht zijn de normen die procedureel werken en worden gehandhaafd opvallend aanwezig middels de talrijke stedenbouwkundige voorschriften en het criterium van de goede ruimtelijke ordening die als vergunningscriteria opereren en binnen deze procedurele context worden gesanctioneerd. Zoals eerder aangegeven, vormen zij een *corpus* ruimtelijk ordeningsrecht dat niet of enkel onrechtstreeks van tel is voor de sanctioneringsregelgeving waarover deze bijdrage handelt.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

4.2.3 tot 4.2.6 VCRO en uitvoeringsbesluiten⁹⁹. Opvallend afwezig is een bepaling die, per analogie met artikel 22, eerste lid Milieuvergunningdecreet¹⁰⁰, de vergunninghouder op algemene wijze verplicht tot naleving van de voorwaarden en lasten die in de hem verleende vergunning zijn bepaald. Een nazicht van de ruimtelijke ordeningsplannen met verordenende kracht en stedenbouwkundige verordeningen is niet mogelijk binnen het bestek van deze bijdrage, maar we kunnen aannemen dat daar, naast vergunbaarheidscriteria die procedureel werken en worden gehandhaafd, ook geboden en verboden voorkomen die *qua* strekking goeddeels te beschrijven zijn als inplantingsnormen en ontwerp- en constructienormen. In de VCRO zelf komen nog enkele kennisgevingsplichten voor tot uitoefening van voorkooprechten, die zich tot notarissen richten (artikelen 2.4.2/1 tot 2.4.2/3 VCRO) en een heffingsplicht inzake planbaten (artikel 2.6.4 e.v. VCRO) die hier verder niet aan bod komt vermits zij wordt gehandhaafd middels Titel III van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013¹⁰¹ (artikel 2.6.18 VCRO). Daarnaast vallen enkele informatieplichten op (artikelen 5.2.1 tot 5.2.6 VCRO), die transparantie aangaande stedenbouwkundige aspecten nastreven op de vastgoedmarkt en zich voornamelijk richten tot professionelen die er actief zijn, in het bijzonder de instrumenterende notaris (artikelen 5.2.1 tot 5.2.3 VCRO). Een aparte vermelding waard zijn tenslotte de informatieplichten (artikel 6.3.6, §2, tweede lid VCRO respectievelijk artikel 6.4.9, §2, tweede lid en artikel 6.4.15, §2, eerste lid VCRO) en kennisgevingsplichten (artikel 6.3.6, §2, vierde lid VCRO respectievelijk artikel 6.4.9, §2, vierde lid, en artikel 6.4.15, §2, eerste lid VCRO) lastens de instrumenterende notaris bij overdracht van een zakelijk recht inzake een onroerend goed bezwaard met een gerechtelijke dan wel bestuurlijke probleemverhelpende sanctie.

IV. HET SANCTIONERINGSINSTRUMENTARIUM: OVERZICHT

18. Met bovenstaande informatie aangaande de te handhaven regelgeving is de handhavingsscène opgesteld. Tijd voor een blik op het instrumentarium dat de decreetgever heeft ontworpen om de te sanctioneren verplichtingen tot een doen of laten kracht bij te zetten.

⁹⁹ Voornamelijk het B. VI. R. van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex ruimtelijke Ordening (*B.S.* 10 september 2010), zoals gewijzigd, en het B. VI. R. van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (*B.S.* 10 september 2010), zoals gewijzigd. Zoals alle machtigingsplichten enten ook deze machtigingsplichten zich op een onderliggend algemeen verbod tot het verrichten van de machtigingsplichtige handelingen. Indien bekomen, verleent de machtiging een individuele uitzondering op dit algemene verbod.

¹⁰⁰ Na inwerkingtreding van het decreet van 23 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (*B.S.* 23 oktober 2014): artikel 5.4.9, §1, DABM. In de VCRO is deze verplichting (deels?) terug te vinden in de strafbaarstellingen van Titel VI. Zie artikel 6.2.1, 1° en 5° Titel VI VCRO.

¹⁰¹ Decreet van 13 december 2013 houdende de Vlaamse Codex Fiscaliteit (*B.S.* 23 december 2013). Titel III Codex omvat onder meer hoofdstukken strafrechtelijke sancties, administratieve sancties en belastingverhogingen en administratieve geldboetes.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Hierna volgen vooreerst overzichten van het sanctiëningsinstrumentarium vervat in Titel XVI DABM, Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO. De overzichten zijn hun naam waard: we bekijken de instrumentensets in vogelvlucht en verwijzen bij deze naar de bijdragen verderop in dit boek voor een uitgediepte analyse ervan. We vergelijken wat is met wat voorheen was. Vervolgens zetten we de stap naar een analyse waar kentrekken van de instrumentensets en een eerste oordeel over hun doelmatigheid worden meegegeven. In deze analyse betrekken we de sanctiëningsinstrumenten die tot het commune strafrecht behoren en degene die elders dan in Titel XVI DABM, Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO in de te handhaven regelgeving zijn bepaald. Voor wat het commune strafrecht aangaat, nemen we aldus de penale transactie¹⁰², de werkstraf¹⁰³, de gewone verbeurdverklaring¹⁰⁴ en de voordeelontneming¹⁰⁵ mee alsook de mogelijkheid, op grond van de zogenaamde Probatiewet¹⁰⁶, om uitstel van tenuitvoerlegging van straffen toe te kennen. Vanuit de te handhaven wetgevingen komen sanctiërende bevoegdheden tot schorsing en opheffing van uiteenlopende machtigingen in beeld.

A. *Overzichten van het sanctiëningsinstrumentarium*

19. We starten met het sanctiëningsinstrumentarium van VCRO en OED en kijken pas nadien naar het voorbeeldinstrumentarium vervat in Titel XVI DABM.

1. Titel VI VCRO

20. Voor wat de strafrechtelijke sanctiëring betreft, voorziet Titel VI VCRO in vrijheidsberoving, geldboeten en herstelmaatregelen. De vrijheidsberoving kan acht dagen tot vijf jaar bedragen¹⁰⁷. De geldboete hanteert een vorktarief met een minimumboete van 26 euro en een maximumboete van 400.000 euro¹⁰⁸. De herstelmaatregel, die door de rechtbank naast de straf wordt bevolen, kent drie modaliteiten: het betalen van een meerwaarde, voor gevallen waar het gevolg van het misdrijf kennelijk verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening; de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken voor gevallen waar dit kennelijk volstaat om de plaatselijke ordening te herstellen; het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik in alle andere gevallen¹⁰⁹. Voor diverse onderdelen van het misdrijf kunnen verschillende herstelmaatregelen gecombineerd worden opgelegd¹¹⁰. Op vordering van “*de*

¹⁰² Basisbepaling: artikel 216*bis* Sv. Terminologische afspraken rond het gebruik van de noemers ‘transactie’ en ‘minnelijke schikking’: zie hoger, randnr. 10.

¹⁰³ Artikel 7 en de artikelen 37*ter*-37*quinquies* Sw.

¹⁰⁴ Artikel 42, 1° en 2° Sw.

¹⁰⁵ Basisbepaling: artikel 42, 3°, Sw.

¹⁰⁶ Wet 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie (*B.S.* 17 juli 1964), zoals gewijzigd.

¹⁰⁷ Artikel 6.2.1, aanhef VCRO. De betrokken misdrijven zijn dus wanbedrijven. Zie artikel 25 Sw.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Artikel 6.3.1, §1, eerste lid VCRO.

¹¹⁰ Artikel 6.3.1, §1, tweede lid VCRO.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

bevoegde overheid” kan de uitvoering van de herstelmaatregel geruggensteund worden aan de hand van een dwangsom ¹¹¹. Bij het opleggen van bouw- of aanpassingswerken dan wel het herstel van de plaats in de vorige staat, beveelt de rechter “*altijd*”, bij wege van plaatsvervangende sanctië, de mogelijkheid tot ambtshalve uitvoering in de plaats en op kosten van de veroordeelde ¹¹².

De nieuwe strafrechtelijke sanctiëringinstrumenten zijn in essentie gelijkaardig ¹¹³ aan het instrumentarium dat eerder bestond. Titel VI VCRO (oud) voorzag eveneens in de mogelijkheid tot een vrijheidsberoving “*van acht dagen tot vijf jaar*” ¹¹⁴ en tot beboeting “*met een geldboete van 26 euro tot 400.000 euro*” ¹¹⁵. Daarnaast was er eveneens voorzien in de mogelijkheid tot herstelmaatregelen in drie gedaanten: herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, uitvoering van bouw- of aanpassingswerken en het betalen van een geldsom gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen ¹¹⁶. Ook in deze regeling was uitdrukkelijk de mogelijkheid voorzien om, “*op vordering van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen*”, de kans op uitvoering te verhogen door het opleggen van een dwangsom ¹¹⁷. Tenslotte was voor de tenuitvoerlegging van een bevolen herstel van de plaats in de vorige staat dan wel bevolen bouw- of aanpassingswerken eveneens voorzien in het uitwijkscenario van de ambtshalve uitvoering op kosten van de in gebreke blijvende overtreder ¹¹⁸.

21. De vernieuwing van het sanctiëringinstrumentarium doet zich, zoals reeds in de inleiding aangegeven, inderdaad voornamelijk voor in het bestuurlijke sanctiëringsspoor.

Onder Titel VI VCRO (oud) beperkte het bestuurlijke sanctiëringinstrumentarium zich tot twee probleemverhelpende instrumenten: de minnelijke schikking en het stakingsbevel ¹¹⁹. De minnelijke schikking was opgevat als een consensueel instrument: “*een vergelijk tussen de stedenbouwkundige inspecteur en de overtreder*”, strekkende tot betaling van een geldsom en/of bouw- en aanpassingswerken “*waarvan de uitvoering leidt tot het verval van de strafvordering en van de herstellvordering*”. Het initiatiefrecht lag bij de overtreder en de inspecteur kon slechts met het schikkingsverzoek instemmen mits voorafgaand schriftelijk akkoord van de procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het betrokken goed gelegen was. ¹²⁰ Het stakingsbevel was een slagvaardig instrument. Het kon gepaard gaan met verzegeling, inbeslagname van materiaal en materieel, meer in het algemeen “*alle maatregelen*” om onmiddellijk toepassing te kunnen vinden ¹²¹. Doorbreking van het bevel

¹¹¹ Artikel 6.3.1, §4, VCRO.

¹¹² Artikel 6.3.4, §1 VCRO.

¹¹³ Verschilpunten blijken in de bijdrage van Peter De Smedt verderop in dit boek.

¹¹⁴ Artikel 6.1.1, eerste lid VCRO (oud).

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Artikel 6.1.41, §1 VCRO (oud).

¹¹⁷ Artikel 6.1.41, §3 VCRO (oud).

¹¹⁸ Artikel 6.1.46 VCRO (oud).

¹¹⁹ Artikel 6.1.47 VCRO (oud).

¹²⁰ Artikel 6.1.51 VCRO (oud). Zie ook de artikelen 6.1.52 tot 6.1.54 *ibid.*

¹²¹ Artikel 6.1.48 VCRO (oud).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

vormde niet alleen een misdrijf¹²² maar was ook strafbaar met een bestuurlijke geldboete van 5.000 euro¹²³.

De nieuwe Titel VI VCRO introduceert punitieve bestuurlijke sanctiëringinstrumenten. Ook voorziet hij in bijkomende probleemverhelpende bestuurlijke instrumenten. Punitieve en probleemverhelpende instrumenten omvatten zowel zachte consensuele sanctiëringsopties als dwingende actiemogelijkheden. De punitieve instrumenten waarvoor de decreetgever koos, zijn de bestuurlijke transactie en de bestuurlijke geldboete. Het initiatief voor een bestuurlijke transactie berust bij de gewestelijke beboetingsambtenaar. Het voorstel betreft de betaling van een geldsom binnen de drie maanden. Na de betaling is het opleggen van een bestuurlijke geldboete niet langer mogelijk.¹²⁴ De bestuurlijke geldboete wordt veralgemeend toepasbaar en kent twee varianten: de alternatieve bestuurlijke geldboete, voor stedenbouwkundige misdrijven, als alternatief voor een strafrechtelijke afhandeling, en de exclusieve bestuurlijke geldboete voor stedenbouwkundige inbreuken, die volledig gedepenaliseerd zijn en als zodanig niet in aanmerking komen voor strafrechtelijke afhandeling. De alternatieve bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 250.000 euro, de exclusieve maximaal 50.000 euro, te vermeerderen met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten.¹²⁵ Op vraag van de veroordeelde kan de bestuurlijke geldboete worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode van minstens één en hoogstens drie jaar¹²⁶. De bijkomende probleemverhelpende instrumenten, naast de minnelijke schikking en het stakingsbevel die beiden behouden blijven, zijn de aanmaning, bestuursdwang en de last onder dwangsom. De aanmaning is een uitdrukkelijk verzoek aan de betrokkenen “om de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen”¹²⁷. Bestuursdwang houdt in dat aan overtreder bestuurlijke maatregelen worden opgelegd door middel van een eenzijdige uitvoerbare bestuurlijke beslissing die “steeds het recht op ambtshalve uitvoering inhoudt”¹²⁸. De idee is dat de betrokkene de maatregelen zelf zou uitvoeren binnen een hem hiertoe verleende termijn¹²⁹, zodat de sanctie eerder een ‘last onder bestuursdwang’ is. *Idem* voor de last onder dwangsom, met dien verstande dat de bestuurlijke beslissing die “onmiddellijk uitvoerbaar” is “steeds de verbeurte van een dwangsom bij negatie insluit”¹³⁰ in plaats van een recht op ambtshalve uitvoering. Voor beide sancties geldt dat de maatregelen dezelfde inhoud en toepassingsrangorde hebben als de herstelmaatregelen die de strafrechter kan opleggen¹³¹: het betalen van een meerwaarde voor gevallen waar het gevolg van het misdrijf kennelijk verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening; de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken voor gevallen waar dit kennelijk volstaat om de plaatselijke ordening te herstellen; het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik in

¹²² Artikel 6.1.1, eerste lid, 5° VCRO (oud).

¹²³ Artikel 6.1.49 VCRO (oud). Zie ook artikel 6.1.50 *ibid*.

¹²⁴ Artikel 6.2.14 VCRO.

¹²⁵ Artikelen 6.2.2, 6.2.7, §1 en 6.2.13 VCRO.

¹²⁶ Artikel 6.2.7, §2 VCRO.

¹²⁷ Artikel 6.2.3, §2 VCRO.

¹²⁸ Artikel 6.4.7, §1, eerste lid VCRO.

¹²⁹ Artikel 6.4.7, §4 VCRO.

¹³⁰ Artikel 6.4.14, eerste lid, VCRO.

¹³¹ Artikel 6.4.7, §2 respectievelijk artikel 6.4.14, derde lid VCRO, wat de last onder dwangsom betreft, met dit voorbehoud dat de last “nooit de betaling van een meerwaarde als enig voorwerp kan hebben”.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

alle andere gevallen. Anders dan het stakingsbevel¹³² werd de minnelijke schikking hervormd: ze kan thans ook strekken tot het herstel van de plaats in de vorige toestand en vergt niet langer een voorafgaand schriftelijk akkoord van de procureur des Konings en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het betrokken goed is gelegen¹³³. Opmerkenswaard is dat zij, anders dan de minnelijke schikking in het OED¹³⁴, niet noodzakelijk gepaard gaat met een dwangsom¹³⁵.

2. Hoofdstuk 11 OED

22. Het strafrechtelijke sanctiëningsinstrumentarium van Hoofdstuk 11 OED omvat, zoals dit van Titel VI VCRO, vrijheidsberoving, geldboeten en herstelmaatregelen. De vrijheidsberoving en de geldboeten hanteren dezelfde tarieven als de VCRO: acht dagen tot vijf jaar *resp.* 26 tot 400.000 euro¹³⁶. De herstelmaatregelen weerspiegelen de wezenlijke doelstelling van de wetgeving: het behoud van het erfgoed. Zij strekken tot “*het integrale herstel van de door het misdrijf veroorzaakte schade*”¹³⁷ waarmee “*primair het feitelijke herstel in de originele, goede staat*”¹³⁸ wordt beoogd. Bij gehele of gedeeltelijke vernietiging van het betrokken goed, wordt “*gehele of gedeeltelijke reconstructie bevolen, zo nodig op een andere locatie, gebruikmakend van historisch verantwoorde technieken, materialen en beplantingen*”¹³⁹. Dit reconstructiebevel kan gepaard gaan met een aanvullende vergoeding voor de schade die blijvend is opgelopen door het algemeen belang¹⁴⁰. De gehele of gedeeltelijke reconstructie kan eveneens worden aangevuld en zelfs vervangen door complementaire maatregelen strekkende tot het opwaarderen van de resterende erfgoedwaarden¹⁴¹. Indien feitelijk herstel niet mogelijk is en reconstructie al dan niet aangevuld of vervangen door complementaire maatregelen evenmin mogelijk of minstens niet opportuun is, bestaat de uitwijkoptie uit integraal herstel door vergoeding van de schade die het algemeen belang heeft opgelopen¹⁴². De uitvoering van de herstelmaatregel kan gesteund worden door een dwangsom¹⁴³. Bij het opleggen van “*herstel- en instandhoudingsmaatregelen*” beveelt de rechter voorts “*altijd*”, bij wege van plaatsvervangende sanctie, de mogelijkheid tot ambtshalve uitvoering in de plaats en op kosten van de veroordeelde¹⁴⁴.

¹³² Artikelen 6.4.4 en 6.4.5 VCRO. Zie ook artikel 6.2.1, eerste lid, 3° VCRO: zoals onder Titel VI VCRO (oud) vormt schending van een stakingsbevel een stedenbouwkundig misdrijf.

¹³³ Artikel 6.4.19 VCRO.

¹³⁴ *Infra*, randnr. 23.

¹³⁵ Artikel 6.4.19 VCRO, *a contrario*.

¹³⁶ Artikel 11.2.2, eerste lid, aanhef OED. Ook de OED-misdrijven zijn dus wanbedrijven.

¹³⁷ Artikel 11.4.1, §1 OED.

¹³⁸ Artikel 11.4.1, §2, eerste lid OED.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Artikel 11.4.1, §2, tweede lid OED.

¹⁴¹ Artikel 11.4.1, §2, derde lid OED.

¹⁴² Artikel 11.4.1, §3 OED.

¹⁴³ Artikel 11.4.2, eerste lid OED.

¹⁴⁴ Artikel 11.4.4, §1 OED.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

De strafbepalingen in het Monumentendecreet, het Archeologiedecreet en het Landschapsdecreet voorzagen ook in een vrijheidsberoving en geldboeten, maar overwegend met minder strenge maximumtarieven: vijf jaar (Monumentendecreet) dan wel zes maanden (Archeologiedecreet en Landschapsdecreet); 10.000 (Monumentendecreet), 50.000 (Archeologiedecreet) en 100.000 euro (Landschapsdecreet)¹⁴⁵. Een aandachtspunt dat verdween in het OED betreft de bestraffing van rechtspersonen: op grond van het Monumentendecreet konden hen tevens, onder andere, de bekendmaking of verspreiding van de beslissing worden opgelegd alsook de sluiting van één of meer inrichtingen en het verbod een werkzaamheid te verrichten die deel uitmaakt van het maatschappelijk doel¹⁴⁶. Naast de straffen voorzagen de oude decreten ook in de mogelijkheid om het herstel van de plaats in de oorspronkelijk toestand te bevelen¹⁴⁷ of, als tweede keus, het bevel aanpassingswerken uit te voeren¹⁴⁸, evenwel met geringe zorg voor de uitvoerbaarheid van een dergelijk bevel. Enkel het Monumentendecreet vermeldde de mogelijkheid van een dwangsom¹⁴⁹. De mogelijkheid, bij wege van plaatsvervangende sanctie, van een ambtshalve uitvoering op kosten van de overtreder was voorzien in Monumentendecreet en Landschapsdecreet¹⁵⁰ maar niet in het Archeologiedecreet.

23. Wat de bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden betreft, was armoe troef in de oude decreten. In het Archeologiedecreet ontbrak een dergelijk sanctioneringsluik. In het Monumentendecreet en het Landschapsdecreet was het beperkt tot één instrument: het stakingsbevel, met mogelijkheid tot verzegeling en inbeslagname van werk- en voertuigen om dit bevel onmiddellijk toepassing te doen vinden¹⁵¹. Enkel het Monumentendecreet gaf dit bevel extra daadkracht middels een bestuurlijke geldboete van 5.000 euro bij schending ervan¹⁵².

Het OED, daarentegen, biedt zowel punitieve als probleemverhelpende bestuurlijke instrumenten aan, waarbij de probleemverhelpende zowel consensuele als dwingende actiemogelijkheden omvatten. Het punitieve bestuurlijke instrumentarium omvat enkel bestuurlijke geldboeten, geen transactie. De bestuurlijke geldboeten komen, zoals in Titel XVI DABM en Titel VI VCRO, in twee varianten: een alternatieve bestuurlijke geldboete voor enkele wetschendingen die ook penaal strafbaar zijn¹⁵³ (“*misdriven onroerend erfgoed*”) en een exclusieve bestuurlijke geldboete voor wetschendingen die niet penaal strafbaar

¹⁴⁵ Artikel 13, §1, aanhef Monumentendecreet; artikel 35, aanhef Archeologiedecreet (weliswaar met minimumboete van 100 euro); artikel 41, aanhef Landschapsdecreet (eveneens met minimumboete van 100 euro).

¹⁴⁶ Artikel 13, §3 Monumentendecreet. Zie artikel *7bis* en de artikelen 35 tot *37bis* Strafwetboek. Het hoofdstuk ‘Handhaving’ van het Monumentendecreet werd ingrijpend herzien einde 2003 (wijzigingsdecreet van 21 november 2003, B.S. 23 februari 2004), met inwerkingtreding van de herziening op 4 maart 2004.

¹⁴⁷ Artikel 15, §1, eerste lid Monumentendecreet; artikel 37 Archeologiedecreet; artikel 42, eerste lid Landschapsdecreet.

¹⁴⁸ Artikel 37 Archeologiedecreet; artikel 42, derde lid Landschapsdecreet.

¹⁴⁹ Artikel 15, §1, tweede lid Monumentendecreet.

¹⁵⁰ Artikel 15, §3 Monumentendecreet; artikel 42, tweede lid Landschapsdecreet.

¹⁵¹ Artikel 14, §3 en §4 Monumentendecreet; artikel 40, §5, eerste lid Landschapsdecreet.

¹⁵² Artikel 14, §5, a) Monumentendecreet.

¹⁵³ Artikel 11.2.6, §1 OED.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

zijn ¹⁵⁴ (“*inbreuken onroerend erfgoed*”). De alternatieve bestuurlijke geldboete bedraagt maximaal 50.000 euro ¹⁵⁵, de exclusieve maximaal 10.000 euro ¹⁵⁶, te verhogen met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten ¹⁵⁷. Op vraag van de overtreder kan de boete worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging gedurende een proefperiode van minstens één en hoogstens drie jaar. Het uitstel kan de vorm van een probatie-uitstel aannemen: het kan gepaard gaan met de voorwaarde van feitelijk herstel van door de inbreuk veroorzaakte schade in een originele goede staat binnen de proefperiode. ¹⁵⁸ Het probleemverhelpende bestuurlijke instrumentarium bestaat uit de volgende instrumenten: aanmaning, minnelijke schikking, stakingsbevel, bestuursdwang en last onder dwangsom. De aanmaning is een verzoek om “*de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen*” ¹⁵⁹. Het stakingsbevel kan gepaard gaan met “*verzegeling, inbeslagname van materiaal en materieel*” en meer in het algemeen “*alle maatregelen*” dienstig om het onmiddellijke toepassing te geven ¹⁶⁰. De miskenning ervan is een misdrijf ¹⁶¹ dat tevens met een alternatieve bestuurlijk geldboete kan worden bestraft ¹⁶². Het decreet definieert bestuursdwang als “*het handelen vanwege [het bestuur] tegen wat in strijd is met de bij of krachtens dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan gestelde verplichtingen*” ¹⁶³. Deze open omschrijving wordt gepreciseerd in het handavingshoofdstuk: het bestuurlijke optreden kan strekken tot voorlopige instandhoudingsmaatregelen, feitelijk herstel in een originele goede staat of gehele of gedeeltelijke reconstructie ¹⁶⁴. Gevallen van spoedeisendheid uitgezonderd, is de idee evenwel dat de overtreder zelf het nodige zou doen binnen een bepaalde termijn ¹⁶⁵ zodat de sanctie, zoals in Titel VI VCRO, veeleer een ‘last onder bestuursdwang’ is. Enkel indien hij dit niet doet, gebeurt uitvoering in zijn plaats en op zijn kosten ¹⁶⁶. Ook de last onder dwangsom is gedefinieerd, met name als een last “*die ertoe strekt de overtreder onder dreiging van aantasting van zijn vermogen aan te zetten de gevolgen van de inbreuk ongedaan te maken of verdere inbreuk of herhaling van de inbreuk te voorkomen*” ¹⁶⁷. Ook deze last kan strekken tot voorlopige instandhoudingsmaatregelen, feitelijk herstel in een originele goede staat of gehele of gedeeltelijke reconstructie ¹⁶⁸. De minnelijke schikking, tenslotte, kan enkel worden getroffen voor misdrijven en inbreuken die geen blijvende vernietiging van erfgoedwaarden hebben veroorzaakt voor een begroot bedrag dat 50.000 euro overstijgt ¹⁶⁹. Het voorwerp van de minnelijke schikking stemt overeen met dit van

¹⁵⁴ Artikel 11.2.4, §1, eerste lid OED.

¹⁵⁵ Artikel 11.2.6, §4, eerste lid OED. Er is geen minimumboete bepaald.

¹⁵⁶ Artikel 11.2.4, §1, eerste lid, aanhef OED. Er is evenmin een minimumboete bepaald

¹⁵⁷ Artikel 11.2.4, §1, tweede lid en artikel 11. 2.6, §4, tweede lid OED.

¹⁵⁸ Artikel 11.2.4, §3 en artikel 11.2.6, §4, tweede lid, *in fine* OED.

¹⁵⁹ Artikel 11.3.2, eerste lid OED.

¹⁶⁰ Artikel 11.5.6 OED.

¹⁶¹ Artikel 11.2.2, tweede lid, 9° OED.

¹⁶² Artikel 11.2.6, §1 OED.

¹⁶³ Artikel 2.1, 19° OED.

¹⁶⁴ Artikel 11.5.7, §2 OED. Zie ook artikel 11.5.13 OED.

¹⁶⁵ Artikel 11.5.7, §4 OED.

¹⁶⁶ Artikel 11.5.12 OED.

¹⁶⁷ Artikel 2.1., 35° OED.

¹⁶⁸ Artikel 11.5.14, tweede lid OED.

¹⁶⁹ Artikel 11.6.1, 1° OED.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

rechterlijke herstelmaatregelen¹⁷⁰. De akte waarin de minnelijke schikking wordt opgenomen, voorziet in een dwangsom bij niet-tijdige uitvoering¹⁷¹ en in de mogelijkheid van een plaatsvervangende ambtshalve uitvoering in de plaats en op kosten van de persoon met wie de schikking is aangegaan¹⁷².

3. Titel XVI DABM

24. Het hoofdstuk “*Strafrechtelijke handhaving*” van Titel XVI DABM voorziet in vrijheidsberoving, geldboeten en herstelmaatregelen. De vrijheidsberovingen bedragen van één maand tot één, twee, drie dan wel vijf jaar. De geldboeten schommelen als regel tussen een minimum van 100 euro en een maximum van 500.000 bij opzet¹⁷³ dan wel 350.000 euro bij gebrek aan voorzorg of zorgvuldigheid¹⁷⁴. Het wederrechtelijk achterlaten van afvalstoffen maakt het voorwerp uit van een specifieke herstelmaatregel: het bevel tot afvalstoffenverwijdering (“*inzamelen, vervoeren en verwerken*”)¹⁷⁵. Daarnaast kan de rechter bevelen, ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie of een gemachtigde ambtenaar, om de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen, het strijdige gebruik te staken of aanpassingswerken uit te voeren. Op vordering kan hier een dwangsom aan worden toegevoegd.¹⁷⁶ Van rechtswege is voorzien in de mogelijkheid tot een plaatsvervangende ambtshalve uitvoering¹⁷⁷.

In de Vlaamse milieuwetgeving die bestond bij de inwerkingtreding mei-juni 2009 van Titel XVI DABM – decreten maar ook wetten uit de unitaire periode dan wel eerdere etappes van de staatsvorming – bevond zich in regel een hoofdstuk strafbepalingen ten einde van de basisteksten, wet of decreet¹⁷⁸. Vaste waarden in dit bijzondere strafrecht waren de vrijheidsberoving en de geldboete. De vrijheidsstraffen bedroegen

¹⁷⁰ Artikel 11.6.1, 2° OED.

¹⁷¹ Artikel 11.6.1, 4° OED.

¹⁷² Artikel 11.6.3, §1 OED.

¹⁷³ Artikel 16.6.2, §1, eerste lid DABM, artikel 16.6.3, §1, eerste lid DABM, artikel 16.6.3bis DABM, artikel 16.6.3ter, eerste lid DABM, artikel 16.6.3quater, eerste en derde lid DABM en artikel 16.6.3quinquies, eerste lid DABM.

¹⁷⁴ Artikel 16.6.2, §1, tweede lid DABM, artikel 16.6.3, §1, tweede lid DABM, artikel 16.6.3ter, tweede lid DABM, artikel 16.6.3quater, tweede en vierde lid DABM en artikel 16.6.3quinquies, tweede lid DABM.

Artikel 16.6.3sexies DABM vormt een geval apart: deze strafbaarstelling voorziet niet in vrijheidsberoving, enkel een geldboete “*van 26 tot 35 euro*”.

¹⁷⁵ Artikel 16.6.4, eerste lid DABM.

¹⁷⁶ Artikel 16.6.6, §1, eerste lid en §3, tweede lid DABM.

¹⁷⁷ Artikel 16.6.9 DABM.

¹⁷⁸ Het Jachtdecreet 1991, met strafbepalingen verspreid over geheel de wettekst, maakt hier uitzondering op.

We keken naar de wetten en decreten opgenomen in de oorspronkelijke redactie van artikel 16.1.1 DABM, meer bepaald naar hun teksten tot op 30 april (milieuhygiënerecht) en 24 juni 2009 (natuurbeheerrecht), de laatste dag waar hun handhabingsbepalingen van kracht waren. Voor het milieuhygiënerecht: de Wet 1964 Luchtverontreiniging, de Wet 1971 Oppervlaktewateren, de Wet 1973 Geluidshinder, het Afvalstoffendecreet 1981 (decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, B.S. 25 juli 1981), het Grondwaterdecreet 1984, het Milieuvergunningdecreet 1985, het toenmalige DABM, Titel III Bedrijfsinterne milieuzorg, het Bodemdecreet 2006 en het Mestdecreet 2006. Wat het natuurbeheerrecht betreft, beperkten we de analyse tot het Bosdecreet 1990, het Jachtdecreet 1991 en het Decreet Natuurbehoud 1997. Volledige referenties: hoger, randnr. 12, voetnoten (60) en (61).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

minimum acht dagen of één maand¹⁷⁹, met maxima die schommelden tussen de acht dagen¹⁸⁰, vijftien dagen¹⁸¹, één maand¹⁸², 2 maand¹⁸³, 6 maand¹⁸⁴ of één jaar¹⁸⁵ en drie¹⁸⁶ of vijf¹⁸⁷ jaar. Het Bosdecreet 1990 en het Jachtdecreet 1991 hanteerden erg lage geldboeten, tussen de 10 en de 1.000 euro. Deze decreten uitgezonderd, lagen de vorktarieven van de geldboeten tussen de 26 of 100 euro als minimum¹⁸⁸ en de 5.000¹⁸⁹, 10.000¹⁹⁰, 50.000¹⁹¹, 75.000¹⁹², 100.000¹⁹³, 1.000.000¹⁹⁴ of 10.000.000¹⁹⁵ euro als maximum.¹⁹⁶ Verwonderlijk voor wie vandaag terugkijkt, zijn de maximumstraffen voorzien in het Milieuvergunningsdecreet. Daar waar dit decreet en het geheel aan reglementaire en individuele milieuvorwaarden dat op grond ervan is uitgevaardigd het centrale stuk wetgeving vormen in het voorkomen en beheren van verontreiniging, met als typische normadressaten bedrijven, die klein maar ook groot kunnen zijn, bestonden de er bepaalde maximumstraffen bij inwerkingtreding van Titel XVI DABM uit een vrijheidsberoving van één jaar en een geldboete van 100.000 euro. Op het vlak van de probleemverhelpende sancties, lagen de kaarten anders dan in de wetgeving inzake ruimtelijke ordening onroerend erfgoed. In het milieurecht bestond er geen traditie van gerechtelijke herstelmaatregelen. Enkel het Afvalstoffendecreet 1981, het Grondwaterdecreet 1984 en het Decreet Natuurbehoud 1997 voorzagen in dergelijke sancties. Aldus, respectievelijk: de mogelijkheid van een verbeurdverklaring van afval en van de verpakking die diende om het misdrijf te plegen, het rechterlijk bevel tot verwijdering van illegaal achtergelaten afval en de mogelijkheid om de veroordeelde te verplichten tot terugbetaling van afvalverwijderingskosten¹⁹⁷; de mogelijkheid tot het in beslagnemen van machines en het bevelen van afbraak en van het herstel van de plaats in de vorige staat, met van rechtswege een plaatsvervangende

¹⁷⁹ Eén maand: Afvalstoffendecreet 1981, Bodemdecreet 2006 en DABM, Titel III Bedrijfsinterne milieuzorg.

¹⁸⁰ Jachtdecreet 1991, artikel 23, vijfde en zesde lid. Dit decreet bevatte ook verschillende strafbaarstellingen waarvoor niet in een vrijheidsstraf doch enkel in een geldboete was voorzien.

¹⁸¹ Bosdecreet 1991, artikel 112*bis* derde lid. Alle overige strafbaarstellingen in dit decreet voorzagen uitsluitend in een geldboete.

¹⁸² Jachtdecreet 1991, artikel 8, §3 en artikel 19, eerste lid.

¹⁸³ Mestdecreet 2006, voor bepaalde misdrijven.

¹⁸⁴ Aldus bv. de Wet 1964 Luchtverontreiniging, de Wet 1971 Oppervlaktewateren, de Wet 1973 Geluidshinder en het Mestdecreet 2006, voor bepaalde misdrijven.

¹⁸⁵ Aldus het Milieuvergunningsdecreet 1985 en het Mestdecreet 2006, voor bepaalde misdrijven.

¹⁸⁶ DABM, Titel III Bedrijfsinterne milieuzorg; Decreet Natuurbehoud 1997.

¹⁸⁷ Afvalstoffendecreet 1981, Grondwaterdecreet 1984 en Bodemdecreet 2006.

¹⁸⁸ Het minimum van 26 euro was bepaald in de Wet 1964 Luchtverontreiniging, de Wet 1971 Oppervlaktewateren, de Wet 1973 Geluidshinder en het Grondwaterdecreet 1984.

¹⁸⁹ Aldus de Wet 1964 Luchtverontreiniging, de Wet 1971 Oppervlaktewateren en de Wet 1973 Geluidshinder.

¹⁹⁰ Grondwaterdecreet 1984.

¹⁹¹ Mestdecreet 2006, voor bepaalde misdrijven.

¹⁹² *Ibid.*, bepaalde misdrijven.

¹⁹³ Milieuvergunningsdecreet 1985; Mestdecreet 2006, bepaalde misdrijven.

¹⁹⁴ Decreet Natuurbehoud 1997.

¹⁹⁵ Afvalstoffendecreet 1981, Bodemdecreet 2006 en DABM Titel III Bedrijfsinterne milieuzorg.

¹⁹⁶ Voor overzichten van de geldende strafmaten tot 2006, met bijkomende informatie aangaande de toenmalige federale wetgeving en samenwerkingsakkoorden: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *l.c.*, (128) nrs. 29-30, inclusief Tabel 16 en Tabel 18.

¹⁹⁷ Artikelen 58 en 59 Afvalstoffendecreet 1981.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

bestuursdwang op kosten en risico van de veroordeelde ¹⁹⁸; het bevel tot herstel in de vroegere toestand of, indien dit niet mogelijk is, het bevel tot aanpassingsmaatregelen of maatregelen “*ter herstel van de natuur*”, met van rechtswege de mogelijkheid tot plaatsvervangende bestuursdwang ¹⁹⁹.

25. Het bestuurlijke sanctiëningsinstrumentarium van Titel XVI DABM omvat een sterk punitief luik en een sterk probleemverhelpend luik, beiden met een consensuele component als aanvulling op dwingend opgelegde sancties. Voor het merendeel van deze instrumenten liggen belangrijke winstpunten t.a.v. het verleden in de veralgemening van hun toepassingsgebied over geheel de milieuwetgeving heen en in een operationeel meer doelmatige vormgeving. Enkel de voordeelontneming is nieuw.

De punitieve sanctiëningsinstrumenten zijn de transactie, de bestuurlijke geldboete en de voordeelontneming. De transactie (“*voorstel tot betaling van een geldsom*”) ²⁰⁰ viseert relatief minder ernstige en eenvoudige wetsschendingen. Het maximale transactiebedrag bedraagt 2.000 euro voor milieumisdrijven en 500 euro voor milieu-inbreuken. ²⁰¹ De transactie dient betaald te worden binnen een vast bepaalde termijn van drie maanden ²⁰². Bij betaling vervalt de mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting ²⁰³. De bestuurlijke geldboete komt in twee varianten, al naargelang zij milieumisdrijven dan wel milieu-inbreuken betreft: de alternatieve *resp.* exclusieve bestuurlijke geldboete. Zoals bekend, zijn milieumisdrijven strafrechtelijk vervolgbaar daar waar milieu-inbreuken gedepenaliseerd zijn. De bedragen van de geldboeten lopen maximaal op tot 250.000 euro voor milieumisdrijven, 50.000 voor milieu-inbreuken, te vermeerderen met de opdecimen die van toepassing zijn voor de strafrechtelijke geldboeten. ²⁰⁴ Er is geen mogelijkheid voorzien om de geldboete met uitstel op te leggen. De voordeelontneming kan enkel samen met een geldboete worden uitgesproken. Ze strekt tot afroaming van een geldbedrag “*ter waarde van het brutovermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen*” ²⁰⁵.

De probleemverhelpende sanctiëningsinstrumenten bestaan uit aanmaning, stakingsbevel, regularisatiebevel en bestuursdwang. De aanmaning is een formeel verzoek aan de overtreder om “*de nodige maatregelen te nemen*” ten einde de vastgestelde wetsschending “*te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen*” ²⁰⁶. Het DABM omschrijft het stakingsbevel ²⁰⁷ als bevel “*om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen*”. Een regularisatiebevel strekt ertoe “*maatregelen te nemen*” om de wetsschending “*te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen*” ²⁰⁸. Bestuursdwang bestaat uit “*een feitelijke handeling*” van een toezichthouder, de gouverneur van een provincie of zijn

¹⁹⁸ Artikel 29, §4 Grondwaterdecreet 1984.

¹⁹⁹ Artikel 59 Decreet Natuurbehoud 1997.

²⁰⁰ Artikel 16.4.36, §3, tweede lid en artikel 16.4.41, §2, tweede lid DABM.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Artikel 16.4.36, §3, eerste lid en artikel 16.4.41, §2, eerste lid DABM zoals uitgevoerd door artikel 75/2, derde lid Milieuhandhavingsbesluit.

²⁰³ Artikel 16.4.36, §4, eerste lid en artikel 16.4.41, §3, eerste lid DABM.

²⁰⁴ Artikel 16.4.27, tweede en derde lid DABM.

²⁰⁵ Artikel 16.4.26 DABM.

²⁰⁶ Artikel 16.3.27 DABM.

²⁰⁷ Artikel 16.4.7, §1, 2° DABM.

²⁰⁸ Artikel 16.4.7, §1, 1° DABM.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

plaatsvervanger of de burgemeester of zijn plaatsvervanger, op kosten van degene aan wie de maatregelen werden opgelegd, om de wetsschending “te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen”²⁰⁹. De sancties kunnen gecombineerd worden ingezet²¹⁰. Samen met een bevel – stakingsbevel of regularisatiebevel –²¹¹ kan een bestuurlijke dwangsom worden opgelegd “voor het geval” dat dit bevel “niet of niet tijdig wordt uitgevoerd”. Een alternatief voor deze probleemsituatie is overstappen naar bestuursdwang: bestuursdwang kan van rechtswege als plaatsvervangende sanctie worden benut bij ontstentenis van tijdige uitvoering van een stakingsbevel en een regularisatiebevel²¹².

Meer nog dan de strafbepalingen waren de voorheen bestaande bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden versnipperd doorheen de wetgeving, daar zij zowel in de wetten en decreten als in uitvoeringsbesluiten werden bepaald²¹³. Navolgende tabel (Tabel 1)²¹⁴ geeft cijfermatige informatie aangaande de punitieve en de probleemverhelpende situationele²¹⁵ sancties die tot op datum van inwerkingtreding van Titel XVI DABM bestonden in een aantal wetgevingen waarop die titel van toepassing is verklaard.

Tabel 1. Bestuurlijk sancties voorafgaand aan Titel XVI DABM: overzicht

Basisteksten	Punitieve sancties	Probleemverhelpende situationele sancties	Totalen
Wet 1964 Luchtverontreiniging	/	3	3
Wet 1971 Oppervlaktewateren	5	/	5
Wet 1973 Geluidshinder	/	3	3
Afvalstoffendecreet 1981	3	9	12
Grondwaterdecreet 1984	4	3	7
Milieuvergunningdecreet 1985	/	12	12
Decreet 1995 Algemene bepalingen milieubeleid, Titel III Bedrijfsinterne milieuzorg	/	1	1
Bodemdecreet 2006	/	5	5
Mestdecreet 2006	29	3	32
Totalen	41	39	80

De punitieve sanctioneringsinstrumenten in deze wetgeving omvatten uitsluitend bestuurlijke beboetingsbevoegdheden, waarvan het toepassingsbereik doorgaans was beperkt tot schendingen van één of een paar verplichtingen in het kader van milieueffingsstelsels²¹⁶. Enkel in het Mestdecreet ging de

²⁰⁹ Artikel 16.4.7, §1, 3° DABM.

²¹⁰ Artikel 16.4.7, §1, 4° DABM.

²¹¹ Artikel 16.4.18bis DABM. Dit artikel heeft het vreemd genoeg over “bestuurlijke maatregelen” in het algemeen, wat bestuursdwang meeneemt. Nu het absurd zou zijn dat een toezichthouder, gouverneur of burgemeester bij het (laten) uitoefenen van bestuursdwang zichzelf een dwangsom zou opleggen, moet worden aangenomen dat deze bepaling enkel stakings- en regularisatiebevelen betreft.

²¹² Artikel 16.4.16 DABM.

²¹³ BILLIET (2008), nr. 57.

²¹⁴ Zie *ibid.*, nr. 59.

²¹⁵ Begrip: hoger, randnr. 10 sub 1/.

²¹⁶ BILLIET (2008), nr. 57 en nrs. 622 en 624-690.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

bestuurlijke beboeting het kader van de heffingsplichten te buiten ²¹⁷ Vreemd genoeg zijn deze ‘oude’ bestuurlijke beboetingsmogelijkheden niet meegenomen in de uniformiseringsbeweging van Titel XVI DABM ²¹⁸; zij bestaan en functioneren ook vandaag nog.

De probleemverhelpende situationele instrumenten ²¹⁹ omvatten bevoegdheden tot het geven van regularisatiebevelen en tot het uitoefenen van bestuursdwang ²²⁰. Ook het toepassingsbereik van deze bevoegdheden was doorgaans beperkt ²²¹. In weerwil van hun geringe operationele slagkracht, vonden zij toepassing. De meeste toepassingen gebeurden in het kader van de milieuvergunningswetgeving en de afvalstoffenwetgeving. ²²² Het procedurele kader waarin dit gebeurde was klassiek bestuursrechtelijk en verrassend eenvoudig ²²³ in vergelijking tot degene die gerechtelijke herstelmaatregelen in het domein van de ruimtelijke ordening en het onroerend erfgoed omringen.

B. Profiel van de instrumentensets: eerste analyse

26. Hieronder volgt een geschematiseerd vergelijkend overzicht (Tabel 2) van de huidige instrumentensets ter sanctionering van het DABM, het OED en de VCRO. Zoals hogerop aangegeven ²²⁴, nemen we de gemeenrechtelijke penale instrumenten en de bestuurlijke rechtontnemende sancties in het overzicht mee. We geven voor elk sanctioneringsinstrument aan of het een generalistisch instrument is, een niche instrument of een instrument uit de tussencategorie gerichte instrumenten ²²⁵. Er wordt per instrumentenset – DABM, OED en VCRO – een onderscheid gemaakt tussen sancties die in de betrokken wetgeving reeds bestonden (B), sancties die bestonden maar waarvan het rechtshandhavende bereik aanzienlijk werd versterkt (BD) en sancties die er volkomen nieuw zijn (N).

27. Een paar eenvoudige zaken die duidelijk blijken, zijn de volgende twee:

- De instrumentenmix in de penale en bestuurlijke handhavingssporen is naar elkaar toegegroeid, met een versterking van de probleemverhelpende actiemogelijkheden in het penale spoor en de uitbouw van het bestraffende instrumentarium in het bestuurlijke spoor.
- Dit belet niet dat elk handhavingsspoor een eigen sterkte kent. Het penale sanctioneringsinstrumentarium is en blijft in hoofdorde uitgerust voor bestraffing, uiteraard zijn hoofdfunctie. Het bestuurlijke sanctioneringsinstrumentarium, daarentegen, is het sterkst afgestemd op probleemverhelping.

²¹⁷ *Ibid.*, nr. 627. Praktijkinformatie: nrs. 770-810.

²¹⁸ Zie hoger, randnr. 12, inzonderheid voetnoot (61).

²¹⁹ De probleemverhelpende rechtontnemende sancties (schorsingen en opheffingen) in deze wetgeving zijn samen goed voor ruim 100 sanctiebevoegdheden ... BILLIET (2008), nr. 59.

²²⁰ BILLIET (2008), nr. 57 en nrs 253-331.

²²¹ *Ibid.*, nr. 276.

²²² *Ibid.*, nr. 322 en nrs. 324-403 (praktijktoepassingen van het regularisatiebevel) en 404-449 (praktijktoepassingen van bestuursdwang).

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Randnr. 18.

²²⁵ Zie hoger, randnr. 8, *sub 7/*.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Wanneer we dit geheel aan publiekrechtelijke sanctioneringsmogelijkheden *qua* doelmatigheid schouwen en aan een eerste analyse onderwerpen, moeten we rekening houden met één empirisch basisgegeven: de vervolgingsgraad. Het penale sanctioneringsinstrumentarium kan, de penale transactie uitgezonderd, uitsluitend worden benut in die zaken die voor de strafrechter zijn gebracht, wat *in concreto* zo goed als steeds een vervolgingsbeslissing van het parket ²²⁶ vooronderstelt. De meest recente cijfers inzake milieucriminaliteit wijzen uit dat een dergelijke beslissing in gemiddeld 4% van de dossiers ²²⁷ wordt genomen. Dezelfde bronnen wijzen uit dat het sepot om ‘andere redenen’, meer bepaald met het oog op administratieve beboeting, de voorbije jaren sterk steeg, met uitholling van het percentage opportuniteitssepots ²²⁸: thans bedragen de sepots met het oog op bestuurlijke beboeting een kleine helft van het volledige aantal sepots, technische sepots inbegrepen. ²²⁹ Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de vervolgingspercentages in het domein van de ruimtelijke ordening en het onroerend erfgoed hoger zouden liggen dan inzake leefmilieu. Eerder integendeel: initiatieven die het vervolgingsbeleid inzake leefmilieu sedert een vijftiental jaren hebben gestructureerd, zoals het overleg dat rond de eeuwwisseling tot de eerste ‘*Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams gewest*’ leidde en een vervolgende in 2012 ²³⁰, ontbreken, bij ons weten, in beide voornoemde beleidsvelden. Meteen is duidelijk dat de slagkracht van het penale sanctioneringsinstrumentarium vervat in DABM, OED en VCRO een voorbehoud behoeft in termen van aantallen dossiers, een aspect dat minder weegt op het bestuurlijke afhandelingspoot. Volledigheidshalve: ook het aantal penale transacties is de voorbije jaren gedaald en schommelt thans rond de 5% van de dossiers ²³¹.

²²⁶ Empirische data wijzen inderdaad uit dat het doorstromen van milieudossiers naar de strafrechter in de praktijk voor de overgrote meerderheid aan dossiers (95% à 98%) gebeurt middels een vervolgingsbeslissing van het parket. Zie o.m. T. VANDERBEKEN en A. BALCAEN, *Strafrechtelijke sanctionering van milieurecht: stroomschema van PV tot vonnis (working paper)*, UGent – IRCP, 2007, te vinden op www.environmental-lawforce.be als Lawforce Working paper 2007/2.

²²⁷ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 150-156, inzonderheid 153-154. Een identiek gemiddelde van 4% vervolgingsbeslissingen is opgetekend voor het geheel van de federale en gewestelijke milieucriminaliteit in de periode 2012-2013: X., *Tweede federaal milieurapport*, dl.2, *De andere aspecten van het federale milieubeleid*, Brussel, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, 2015, 146.

²²⁸ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 160; X., *Tweede federaal milieurapport*, dl.2, *De andere aspecten van het federale milieubeleid*, Brussel, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, 2015, 146. Dit laatste rapport meldt meer bepaald een aanzienlijke stijging van de sepots met het oog op administratieve beboeting gepaard gaande met een scherpe daling van de opportuniteitssepots vastgesteld over de jaren 2004-2013.

²²⁹ Voor een vergelijking met het einde van vorige eeuw, meer bepaald de periode 1993-2002, zie *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003-04, 2 december 2003, Vr. nr. 3-243 H. VANDENBERGE. Vervolgingsbeslissingen vielen in een vergelijkbare fractie dossiers. Er gebeurden iets meer transacties. De data zijn niet zonder meer vergelijkbaar, o.m. wegens een minder gerichte data-extractie.

²³⁰ *Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams gewest*, 10 p., thans nog te vinden op de website van de VVSG – www.vvsg.be, in ontwerp goedgekeurd door het College van Procureurs-generaal op 21 oktober 1999 en definitief goedgekeurd door de Commissie Vervolgingsbeleid op 30 mei 2000 (‘*Prioriteitennota Milieuvervolgingsbeleid 2010*’). De nota werd in 2012 geactualiseerd: *Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams gewest 2012*, 9 p., definitief goedgekeurd door de VHRM op 19 juni 2012 en door het College van Procureurs-generaal op 2 oktober 2012, te vinden op de website van de VHRM – www.vhrm.be (‘*Prioriteitennota Milieuvervolgingsbeleid 2012*’). Hierover verder meer.

²³¹ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 154.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Tabel 2: vergelijkend overzicht van de sanctiëringprofielen

Instrumenten	Bereik	DABM	OED	VCRO
Penaal				
<i>Punitief</i>				
Transactie	+++++	B	B	B
Vrijheidsberoving (met uitstel)	+++++	B	B	B
Geldboete (met uitstel)	+++++	B	B	B
Werkstraf	+++++	B	B	B
Ontzetting uit burgerlijke en politieke rechten	+			
Verbeurdverklaring - klassiek	+	B	B	B
Verbeurdverklaring – voordeelontneming	+++	B	B	B
<i>Rechtspersonen</i>				
Ontbinding	+	B	B	B
Bekendmaking van de beslissing	+++++			
Activiteitsverbod	+++			
Sluiting inrichtingen	+++			
<i>Probleemverhelpend</i>				
Bevel tot herstel				
In natura (met dwangsom)	+++	BD	BD	BD
Monetair - schadevergoeding	+++		N	
Monetair - gedoogvergoeding	+++			N
Plaatsvervangende bestuursdwang	+	BD	BD	BD
Bestuurlijk				
<i>Punitief</i>				
Transactie	+++	N		N
Geldboete	+++++	BD		
Geldboete (met uitstel)	+++++		N	N
Voordeelontneming	+++	N		
<i>Probleemverhelpend</i>				
Aanmaning	+++++	BD	N	N
Minnelijke schikking	+++			BD
Minnelijke schikking onder dwangsom	+++		N	
Stakingsbevel	+++		BD	BD
Stakingsbevel (met dwangsom)		BD		
Regularisatiebevel (met dwangsom)	+++++	BD		
Last onder dwangsom	+++++		N	N
Last onder bestuursdwang	+++		N	N
Bestuursdwang	+	BD		
Schorsing	+++	B	B	
Opheffing	+++	B	B	

‘(met uitstel)’, ‘(onder dwangsom)’: de sanctie kan optioneel worden opgelegd met, respectievelijk, geheel of gedeeltelijk uitstel van tenuitvoerlegging dan wel een dwangsom

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

28. Wanneer we de huidige instrumentensets toetsen aan de zeven doelmatigheidscriteria die we eerder formuleerden²³², komen we na een eerste analyse zonder betrachting van volledigheid tot de volgende vaststellingen en vragen.

1/ Bestraffende zowel als probleemverhelpende sanctiëringinstrumenten.

Een fundamenteel belangrijk punt waarop zowel Titel XVI DABM als, meer recent, Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO goed scoren, ligt in de uitbouw van een sanctiëringinstrumentarium waar zowel bestraffende als probleemverhelpende instrumenten in afdoende mate beschikbaar zijn. De versterking van het bestuurlijke sanctiëringinstrumentarium in alle drie deze handhavingsregelingen, heeft hier op bepalende wijze toe bijgedragen. De grootste winst ligt bij de mogelijkheden tot probleemverhelpend optreden ten behoeve waarvan, naast een verbetering van het desbetreffende penale instrumentarium, een waaier bijgestelde dan wel volstrekt nieuwe mogelijkheden op bestuurlijk vlak is ingevoerd.

2/ Een sanctiëringinstrumentarium voor het verleden maar ook de toekomst.

Werking voor de toekomst verwijst naar de individuele en algemene preventieve werking van sanctiëringinstrumenten. Op dit vlak zijn er een aantal nuttige verbeteringen te melden in zowel DABM als OED en VCRO. Voor wat het punitieve instrumentarium betreft, aldus uiteraard de verruiming van de bestraffingsmogelijkheden door invoering van bestuurlijke beboeting en door aanpassing van de boetemaxima aan zware criminaliteit. Op bestuurlijk niveau biedt in dit verband de aanmaning meerwaarde, nu zij zowel in DABM als OED en VCRO uitdrukkelijk ook het voorkomen van herhaling²³³ beoogt. Er zijn echter ook kansen gemist. Waarom heeft geen van de drie sanctiëringinstrumentaria voor rechtspersonen voorzien in de straf van bekendmaking van de veroordelende beslissing? Reeds sedert een halve eeuw pleiten beleidsvoerders en rechtsleer²³⁴ voor deze straf ter beteugeling van bedrijfsgebonden omgevingscriminaliteit. Mede gelet op de brede toepasbaarheid van de straf, vormt deze gemiste kans een reëel minpunt. Een mogelijkheid waarop de werking van de sanctiëringinstrumenten voor de toekomst nu eens goed (OED en VCRO), dan weer slecht (DABM), scoort, betreft de mogelijkheid tot beboeting onder uitstel, waarvan een sterke individueel preventieve werking²³⁵ uitgaat. Empirisch onderzoek wijst uit dat strafrechters actief werken met uitstel, en onder meer voor zware feiten naast een stevig straf zonder uitstel tevens een stevige straf onder uitstel opleggen.²³⁶ In het DABM is, anders dan in het OED en de VCRO,²³⁷ de bestuurlijke beboeting dit preventieve potentieel onthouden. Hierover verder meer.

3/ Afstemming op het overtredersprofiel – schuldprofiel en profiel in ruimte en tijd.

²³² Hoger, randnr. 8.

²³³ Hoger, nrs. 21 (VCRO), nr. 23 (OED) en nr. 25 (DABM).

²³⁴ J. MATTHYS, “Le protection pénale de l’environnement, l’eau, l’air, le bruit”, *R.D.P.C.* 1972, (519) 543-544. Zie o.m. ook M. FAURE, *Preadvies milieustrafrecht*, Antwerpen – Apeldoorn, Maklu, 1990, nr. 117,

²³⁵ Zie ook, rechtsvergelijkend doorheen de EU: COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Groenboek over de onderlinge aanpassing, wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in de Europese Unie*, Brussel, COM(2004)334 definitief, 81.

²³⁶ C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter”, *R.W.* 2010-11, (898) nrs. 50-52; C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Punishing environmental crimes: An empirical study from lower courts to the court of appeal”, *Regulation & Governance* 2014, 472-496.

²³⁷ Hoger, randnrs. 25 (DABM), 23 (OED) en 21 (VCRO).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Uitermate positief op dit vlak is de aandacht voor zachte rechtshandhaving middels aanmaning (DABM, OED en VCRO) (probleemverhelpend luik) en bestuurlijke transactie (DABM en VCRO enkel) (punitief luik). Noteer dat het OED hier minder in meegaat. Niet alleen laat het de bestuurlijke transactie links liggen, het voorziet ook in een minnelijke schikking waar, anders dan in het VCRO, steeds een dwangsom²³⁸ aan is gekoppeld. Is iedere overtreder in deze beleidsmaterie van kwade wil? De mogelijkheden tot aanmaning (DABM, OED en VCRO) en tot bestuurlijke beboeting onder uitstel (OED en VCRO) zijn tevens in het bijzonder bruikbaar voor overtreders die goed vindbaar zijn.

4/ Mogelijkheid tot proportioneel sanctioneren.

Alle drie de sanctioneringsinstrumentaria hebben aanzienlijk tot zeer aanzienlijk winst geboekt t.a.v. dit doelmatigheids criterium, zowel op bestraffend als probleemverhelpend vlak. De winst die het OED boekte, is relatief gesproken het minst sterk. De mogelijkheid tot bestuurlijke transactie ontbreekt en, de aanmaning uitgezonderd, gebeurt ieder probleemverhelpend sanctioneren met sancties onder dwangsom.

5/ Mogelijkheid tot zuinig sanctioneren.

De aanmaning (DABM, OED en VCRO) en de bestuurlijke transactie (DABM en VCRO) scoren bijzonder goed op dit vlak. De verplichte toevoeging van een dwangsom aan iedere minnelijke schikking (OED) en iedere last (OED en VCRO) is dan weer een keuze die de maatschappelijk kost van deze instrumenten verhoogd, door verhoging van het geschillenpotentieel waarmee hun toepassing gepaard gaat. Is die kost verantwoord? In de periode 2010-2013, een periode waarin de mogelijkheid tot een dwangsom er nog niet bestond²³⁹, werd in het milieuhandavingsbeleid slechts “*gemiddeld 9% van de bestuurlijke maatregelen niet binnen de opgelegde termijn uitgevoerd*”²⁴⁰.

6/ Een flexibel sanctioneringsinstrumentarium.

Meest opmerkenswaard op dit vlak is het verschil tussen het regularisatiebevel (DABM) en de last onder dwangsom (OED en VCRO). Het regularisatiebevel heeft een open inhoud, zodat het bevel perfect op maat kan worden gesteld van de geschonden norm of normen, een mogelijkheid die absoluut onmisbaar is gezien de grote diversiteit aan types normen²⁴¹ die in de milieuwetgeving bestaan. De last onder dwangsom in OED en VCRO, heeft daarentegen een strak geregisseerde inhoud die niet is afgestemd op de totaliteit aan schendbare normen maar kiest voor sanctionering van de kernverplichtingen uit de betrokken wetgevingen.

7/ Generalistische instrumenten gesteund door gerichte instrumenten en niche-instrumenten.

Op dit vlak zien we geen lacunes, enkel mogelijkheden tot verbetering zoals door invoering, voor rechtspersonen, van de straf van bekendmaking van een veroordelende beslissing.

²³⁸ Hoger, randnr. 21 *in fine* (VCRO) en 23 *in fine* (OED).

²³⁹ Hoger, randnr. 1.

²⁴⁰ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 125; zie ook *ibid.*, 124. De cijfers omvatten niet alleen regularisatiebevelen maar ook stakingsbevelen.

²⁴¹ Hoger, randnr. 13.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

We onthouden bij wijze van voorlopig besluit dat het sanctioneringsinstrumentarium in DABM, OED en VCRO er *qua* doelmatigheid zeer aanzienlijk op is vooruitgegaan t.o.v. hetgene wat voorheen bestond, dat er nog significante verbetering mogelijk is, en dat het instrumentarium van het OED al bij al het zwakst deelt in de geboekte winst.

V. DE WETSSCHENDINGEN WAARVOOR DE DECREETGEVER KOOS

29. Nu we het overzicht hebben gemaakt van de te handhaven regelgevingen, enerzijds, en de sanctioneringsmogelijkheden, anderzijds, is het tijd om de aandacht te richten op de wetsschendingen die de decreetgever koos als wetsschendingen die met het geheel of met een deel van het beschikbare sanctioneringsinstrumentarium kunnen worden beteugeld. Hierbij krijgen we ook zicht op de regelgeving waarvan de handhaving het zonder de nieuwe sanctioneringsinstrumenten moet stellen. Meteen kunnen we meegeven dat de decreetgever twee modellen hanteert. Het eerste is een *Catch all* – model, waar de schending van iedere normstellende bepaling sanctioneerbaar is, ongeacht zij op reglementaire dan wel individuele basis is bepaald. Dit model is in Titel XVI DABM te vinden. Het tweede model is een selectief model, waar sommige normstellende bepalingen wel en ander niet sanctioneerbaar zijn. Dit model blijkt uit Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO.

A. *Titel XVI DABM*

30. De bepalingen die het sanctionerend bereik van Titel XVI DABM determineren, zijn artikel 16.1.1, eerste lid, aanhef DABM, samen te lezen met artikel 16.1.2, 1°, DABM, enerzijds, en met artikel 16.1.2, 2°, DABM *juncto* artikel 16.6.1, §1, eerste lid, DABM, anderzijds.

Artikel 16.1.1, eerste lid, aanhef DABM stelt woordelijk: “*De bepalingen van deze titel zijn van toepassing op de hiernavolgende wetten en decreten, wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, met inbegrip van de uitvoeringsbesluiten ervan en de verplichtingen opgelegd krachtens de volgende wetten en decreten en de uitvoeringsbesluiten ervan: (...)*”.

Artikel 16.1.2, 1°, DABM definieert het begrip ‘milieu-inbreuk’. Een milieu-inbreuk is “*een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van deze titel. Die gedraging (...) moet opgenomen zijn in een lijst, te bepalen door de Vlaamse Regering*”. Het principe dat het gaat om wetsschendingen die opgenomen zijn op een lijst die de Vlaamse Regering dient te bepalen, wordt geflankeerd met criteria die de selectie van die wetsschendingen omkaderen. Uit deze criteria blijkt dat de relatief sterkst schadelijke wetsschendingen niet in aanmerking komen voor selectie als milieu-inbreuk.²⁴²

²⁴² De lijsten houdende milieu-inbreuken worden als bijlage toegevoegd aan het Milieuhandavingsbesluit. Thans telt dit meer dan dertig dergelijke bijdragen. De criteria die de Vlaamse Regering dient te hanteren bij het selecteren van

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Artikel 16.1.2, 2°, DABM introduceert het begrip ‘milieumisdrijf’. Een milieumisdrijf is “*een gedraging, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van deze titel, waarop een straf is gesteld overeenkomstig de bepalingen van deze titel*”. De omschrijving moet gelezen worden samen met artikel 16.6.1, §1, eerste lid DABM, de eerste bepaling van het hoofdstuk “*Strafrechtelijke handhaving*”: “*Elke opzettelijke of door gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid gepleegde schending van de door deze titel gehandhaafde regelgeving is strafbaar met een gevangenisstraf van (...) en met een geldboete (...) of met een van die straffen*”. Deze bepaling voorziet in een bulkstrafbaarstelling, naast andere specifieke strafbaarstellingen bepaald in de artikelen 16.6.2 tot 16.6.3*sexies* DABM waarmee onder meer de Ecocrime-richtlijn werd geïmplementeerd²⁴³. De bulkstrafbaarstelling fungeert in dit geheel aan strafbaarstellingen als vangnetbepaling: ze stelt de wetsschendingen strafbaar die niet onder de artikelen 16.6.2 tot 16.6.3*sexies* DABM vallen.²⁴⁴

Het resultaat van de som van deze bepalingen is:

- een *Gruyère*-effect: alle wetsschendingen die niet, met toepassing van artikel 16.1.2, 1°, DABM, als milieu-inbreuken zijn opgenomen in een lijst die de Vlaamse Regering vaststelde, zijn milieumisdrijven. Milieumisdrijven zijn als het ware een massa waarin milieu-inbreuken gaten slaan.
- een *Catch all* – effect: milieumisdrijven vormen een residuaire categorie die automatisch alle overige wetsschendingen omvat; niet één normstellende bepaling uitgevaardigd in of krachtens de regelgeving vermeld in artikel 16.1.1 DABM ontsnapt aan het handhavende bereik van Titel XVI DABM.
- een *Catch all* effect dat zich uitstrekt tot normstelling op individueel niveau, bepaald in individuele machtigingsvoorwaarden, dit dank zij de bewoordingen, in artikel 16.1.1, eerste lid, aanhef DABM “*met inbegrip van de verplichtingen opgelegd krachtens de volgende wetten en decreten en de uitvoeringsbesluiten ervan*”. Ook in dit aandachtspunt is invloed van de Ecocrime-richtlijn aanwezig²⁴⁵. Noteer dat het mechanisme ter bepaling van milieu-inbreuken, met name opname in een lijst vastgesteld bij regeringsbesluit, tot gevolg heeft dat individueel bepaalde normen geen milieu-inbreuk kunnen zijn.

wetsschendingen als milieu-inbreuken werden recent verruimd door het wijzigingsdecreet van 22 november 2013, in de hoop deze categorie volkomen gedepenaliseerde wetsschendingen te activeren. De praktijk wees immers uit dat zij amper aan bod kwamen in de handhavingsactiviteiten ten velde. – zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 114-115 (te vergelijken met 117-119) en 187 (te vergelijken met 182). Uit de criteria – criteria b), c), d) en o.i. ook e) – blijkt invloed van de Ecocrime-richtlijn – 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. L.* 6 december 2008, afl. 328.

²⁴³ Zo implementeert artikel 16.6.2 DABM kennelijk artikel 3a richtlijn, artikel 16.6.3 DABM artikel 3b richtlijn, artikel 16.6.3*ter* DABM artikel 3f richtlijn en artikel 16.6.3*quater* DABM artikel 3h richtlijn.

²⁴⁴ Voor een degelijke analyse van het geheel aan strafbaarstellingen en hun onderlinge verhouding, lees H. VAN LANDEGHEM, “Strafrechtelijke handhaving in het milieuhandhavingsdecreet”, in L. LAVRYSEN (ed.) *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, (133) 141-150. Zie ook C.M. BILLIET, P. DE SMEDT en H. VAN LANDEGHEM, “Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl”, *T.M.R.* 2009, (326) randnr. 111-116.

²⁴⁵ Artikel 3 aanhef richtlijn, samen gelezen met artikel 2.a.iii richtlijn.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

- een tijdsbestendig *Catch all* effect: wat ook de wijzigingen zijn die gebeuren in bestaande regelgeving, wat ook de uitbreidingen ervan zijn door nieuwe uitvoeringsbesluiten, zelfs onrechtstreekse verschuivingen in de te handhaven regelgeving door wijziging van de bevoegdheidsfeer van de Vlaamse wetgever, iedere wetsschending van deze regelgeving valt binnen het sanctiërend bereik van Titel XVI DABM.

Dit *Catch all* – karakter, dat zich uitstrekt tot individueel bepaalde normstelling en met dynamische werking doorheen de tijd, is fundamenteel belangrijk. Wat een ‘milieumisdrijf’ en een ‘milieu-inbreuk’ zijn, bepaalt niet alleen het onderscheid tussen bestraffing middels strafsancities zowel als bestuurlijke geldboeten dan wel bestraffing middels bestuurlijke geldboeten enkel ²⁴⁶, maar vormt meer in het algemeen de basis voor iedere handhaving van de betrokken regelgeving: de formele registratie van wetsschendingen in het kader van de toezichtuitoefening en alle navolgende sanctiëring. Inderdaad, de bevoegdheden van de toezichthouders tot vaststelling van een wetsschending via een proces-verbaal van overtreding dan wel verslag van vaststelling betreffen, stellen de artikelen 16.3.24, eerste lid en 16.3.23, eerste lid DABM uitdrukkelijk, “milieumisdrijven” respectievelijk “milieu-inbreuken”. Het kunnen onderbrengen van iedere wetsschending onder de noemer milieumisdrijf of milieu-inbreuk, vormt het toegangsticket voor het geheel aan wetsschendingen tot sanctiëring door het volledige gamma aan penale en bestuurlijke instrumenten voorzien in Titel XVI DABM ²⁴⁷, punitieve zowel als probleemverhelpende, consensuele zowel als dwingend opgelegde.

31. Bovenop de voorgaande mogelijkheden, bestaan bijkomende sanctiëringsopties waarvoor het onderscheid tussen milieumisdrijven en milieu-inbreuken irrelevant is, te weten de sanctiëring, verankerd in machtigingsstelsels, van machtigingsvoorwaarden aan de hand van rechtontnemende sancties. Nu binnen de regelgeving waarop Titel XVI DABM van toepassing is tientallen machtigingsstelsels voorkomen ²⁴⁸, vertoont deze bijkomende sanctiëringsoptie reëel belang. Laten we denken, bij wijze van voorbeeld, aan de sanctiërende schorsing en opheffing van een milieuvergunning ²⁴⁹, in afzienbare tijd een

²⁴⁶ Zie, uitgebreid, de bijdrage van Roel Meeus verder in dit boek.

²⁴⁷ De decretale omschrijvingen van de sanctiëringbevoegdheden vermelden uitdrukkelijk dat zij milieumisdrijven en milieu-inbreuken betreffen. Zie artikel 16.3.37 DABM voor de aanmaning; artikel 16.4.5, eerste lid DABM voor de bestuurlijke probleemverhelpende sancties in het algemeen (regularisatiebevel, stakingsbevel en besturusdwang); artikel 16.4.27, tweede en derde lid DABM voor alternatieve respectievelijk exclusieve bestuurlijke beboeting en aldus meteen de bestuurlijke transactie op grond van artikel 16.4.36, §3 dan wel 16.4.41, §2 DABM; artikel 16.4.26 DABM inzake voordeelontneming. Een sanctie opgelegd zonder voorafgaande vaststelling van een ‘milieumisdrijf’ dan wel ‘milieu-inbreuk’ is dan ook met bevoegdheidsoverschrijding genomen.

²⁴⁸ Voor een overzicht anno 2008, met inbegrip van voormalige wetgeving maar zonder oog voor de Europese verordeningen die tot de gewestelijke bevoegdheidsfeer behoren: BILLIET (2008), 72. Een relevante evolutie van de wetgeving in dit verband, betreft de invoering in het Milieuvergunningendeceet van een Hoofdstuk IIIbis ‘Erkenningen’ (wijzigingsdeceet van 27 maart 2009, B.S. 4 mei 2009), met als uitvoeringsbesluit het zogenaamde VLAREL (B. VI. R. 19 november 2010 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu, B.S. 1 februari 2011). Artikel 54 VLAREL voorziet in één uniforme schorsings- en opheffingsregeling t.a.v. alle betrokken erkenningsbesluiten.

²⁴⁹ Milieuvergunningendeceet 1985, artikelen 36 tot 38. Praktijkdata: BILLIET (2008), nrs. 527-585.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

omgevingsvergunning ²⁵⁰. Deze sanctioneringsinstrumenten vormen thans echter in vergaande mate een *terra incognita*. In het Milieuhandhavingsrapport 2009-2013 wordt er met geen woord over gerept. ²⁵¹ Dit is jammer, te meer nu de schorsing en opheffing van een machtiging voor de handhaver relatief zuinig werkbaar zijn: zoals het regularisatiebevel, functioneren zij middels papierwerk.

Samenvattend, geeft Tabel 3 het sanctionerende bereik weer van Titel XVI DABM.

Tabel 3. Het sanctionerend bereik van Titel XVI DABM

Wetsschendingen	Penaal instrumentarium Punitief annex probleemverhelpend		Bestuurlijk instrumentarium			
			Punitief		Probleemverhelpend	
	Consensueel	Dwingend	Consens	dwingend	Consens	Dwingend
Milieu-inbreuken			+	+	+	+*
Milieumisdrijven	+	+	+	+	+	+*

*: bijkomend rechtontnemend sanctioneringsinstrumentarium

B. Hoofdstuk 11 Onroerenderfgoeddecreet

32. De bepalingen die het sanctionerende bereik van Hoofdstuk 11 OED determineren, zijn de artikelen 11.2.2, eerste lid, en 11.2.4, §1, eerste lid OED, samen te lezen met artikel 11.2.1 OED. Om het plaatje volledig te krijgen, moet bijkomend artikel 11.2.4, §2 OED worden vermeld.

Artikel 11.2.2, eerste lid OED bevat, onder de hoofding “*Misdrijven Onroerend Erfgoed*”, een lijst van elf strafbaarstellingen. Artikel 11.2.4, §1, eerste lid OED vermeldt, onder de hoofding “*Inbreuken Onroerend Erfgoed*”, een lijstje met vier strafbaarstellingen. Geen van de lijsten is aangevuld door enige vangnetbepaling. We herinneren er aan dat het archeologieluik van het decreet nog niet in werking trad ²⁵². Aldus is ook de inwerkingtreding van de desbetreffende strafbaarstellingen, met name artikel 11.2.2, 4°, 5° en 10° OED en artikel 11.2.4, 2° en 4° OED, uitgesteld ²⁵³. Waar bulkstrafbepalingen ingeburgerd zijn in de historiek van het milieurecht, behoren lijstjes strafbaarstellingen tot de rechtstraditie ²⁵⁴ van de regelgeving inzake onroerend erfgoed. Voor een grondige bespreking van de strafbaarstellingen, degene inzake archeologisch erfgoed uitgezonderd, verwijzen we naar de bestaande rechtsleer ²⁵⁵.

²⁵⁰ Omgevingsvergunningsdecreet 2014, artikelen 92 tot 96.

²⁵¹ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*.

²⁵² Hoger, randnr. 1, inzonderheid voetnoot (7).

²⁵³ Artikel 13.4.3, 8° en 9° OEB.

²⁵⁴ Deze legistische aanpak is gehanteerd in het Monumentendecreet (artikel 13, §1 decreet), het Archeologiedecreet (artikel 35 decreet) en het Landschapsdecreet (artikel 41, §1 decreet).

²⁵⁵ Bijzonder lezenswaardig is Paul Vansant in *Zakboekje onroerend erfgoed 2015*, randnrs. 397-399 en 402-420. Zie ook M. BOES, “Het erfgoeddecreet van 12 juli 2013. De regeling voor de handhaving”, in A.M. DRAYE (ed.), *Actualia Onroerend Erfgoed*, Antwerpen – Cambridge, Intersentia, 2014, (161) randnrs. 15-31.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctivering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctivering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Artikel 11.2.1 OED voert een driedeling door in het geheel aan strafbaarstellingen: strafbaarstellingen zonder enige depenalisering (artikel 11.2.2, 1° tot en met 8° en 11° OED), strafbaarstellingen met een zachte depenalisering (artikel 11.2.2, 9° en 10° OED) en strafbaarstellingen met een harde depenalisering (artikel 11.2.4, §1, eerste lid OED). Artikel 11.2.4, §2 OED behelst een variant op de voorgaande categorie: een wetsschending waarvoor harde depenalisering samengaat met onmogelijkheid tot bestuurlijke beboeting.

De sanctioneringsopties voor de niet gedepenaliseerde misdrijven omvatten het volledige arsenaal aan penale sanctioneringsmogelijkheden en het geheel aan probleemverhelpende bestuurlijke sanctioneringsmogelijkheden. De opties voor de misdrijven met zachte depenalisering bestrijken het volledige spectrum sanctioneringsinstrumenten, punitieve zowel als probleemverhelpende, in het penale zowel als het bestuurlijke spoor. De sanctioneringsopties voor de milieu-inbreuken omvatten uitsluitend de bestuurlijke instrumenten, punitieve en probleemverhelpend. In het bijzondere geval van artikel 11.2.4, §2, zijn de sanctioneringsmogelijkheden beperkt tot probleemverhelpende bestuurlijke sanctioneringsopties.

Welk handhavend bereik heeft Hoofdstuk 11 OED met deze aanpak?

De wetgevingstechniek in de formulering van de verschillende strafbaarstellingen binnen de opgestelde lijsten is ronduit slecht ²⁵⁶. Naast een reeks tikfouten en een slordige woordkeuze, staan er bijvoorbeeld strafbaarstellingen door verwijzing naar bepalingen waarvan de strekking beperkt is tot een bevoegdheidsdelegatie aan de Vlaamse Regering.

Los hiervan, is het sanctioneringssysteem dat aldus werd ontwikkeld slechts beperkt slagvaardig.

- Bij gebrek aan enige vangnetbepaling, is het systeem van lijsten structureel gevoelig aan hiaten. Er zijn trouwens nu reeds hiaten. Naast degene die Vansant vermeldt ²⁵⁷, zien wij onder meer een hiaat voor de behoudsplichten bepaald in het OEB. Punitief recht is uitzonderingsrecht. Strafbarestellingen dienen restrictief geïnterpreteerd te worden. Artikel 11.2.2, eerste lid, 5° OED heeft het specifiek over “*het actiefbehoudsbeginsel, vermeld in artikel 5.2.1, 6.4.1 en 6.4.2*” OED, waarbij de laatste bepaling geen norm inhoudt. Er is voorts zeker ook een hiaat voor de erkenningsvoorwaarden bepaald in het OED, wat vooral vragen oproept ten aanzien van de voorschriften na te leven door erkende onroerenderfgoeddepots en archeologen.
- Voor de misdrijven zonder enige depenalisering, doet zich een kwalitatieve hiaat voor. De ontstentenis aan bestuurlijke beboetingsoptie verarmt de mogelijkheden tot proportionele bestraffing, wat als zodanig bestraffing in de weg staat. We mogen daarbij niet vergeten dat de vervolgingspercentages erg laag liggen, in deze materie wellicht nog lager ²⁵⁸ dan de 4% in het domein van het milieubeleid.
- De sanctioneringsmogelijkheden inzake individuele normstelling bestaan uitsluitend ten aanzien van wat uitdrukkelijk is meegenomen in de strafbaarstellingen.
- Tijdsbestendigheid bestaat uitsluitend ten aanzien van wat uitdrukkelijk strafbaar is gesteld. Bij uitbreidingen of wijzigingen van de normstelling, in decreet en uitvoeringsbesluiten, moet

²⁵⁶ We sluiten ons op dit punt aan bij de ergernis die Boes en Vansant terzake ventileren.

²⁵⁷ Bijvoorbeeld *Zakboekje Onroerend Erfgoed 2015*, nr. 404 *in fine* en nr. 405, voetnoot (28).

²⁵⁸ Zie hoger, randnr. 27.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctivering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), In de roos. Doeltreffende sanctivering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

stelselmatig de volledigheid van de strafbaarstellingen worden nagekeken en, in voorkomend geval, aangevuld.

33. Anders dan voor de milieumisdrijven en milieu-inbreuken, bieden rechtontnemende sancties in deze wetgeving niet een bijkomende maar enige mogelijkheid tot sanctivering van een reeks normen. Aldus in het bijzonder de voorwaarden die na te leven zijn bij het gebruik van een erkenning als onroerenderfgoeddepot en archeoloog. Schendingen daarvan kunnen uitsluitend worden tegengegaan middels de schorsing dan wel opheffing (“*intrekking*”) van de erkenning²⁵⁹. Overigens geldt hetzelfde voor de verplichtingen tot het naleven van de voorwaarden waaronder een subsidie of premie is toegekend. Enkel het verlies van het recht op de subsidie dan wel premie, met verplichting tot terugbetaling, sanctioneert de schending ervan.

Samenvattend, ziet het sanctionerende bereik van Hoofdstuk 11 OED er als volgt uit.

Tabel 4. Het sanctionerend bereik van Hoofdstuk 11 OED

Wetsschendingen	Penaal instrumentarium Punitief <i>annex</i> probleemverhelpend		Bestuurlijk instrumentarium		
	Consensueel	Dwingend	Punitief	Probleemverhelpend	
			Dwingend	Consens	Dwingend
Misdrijven zonder depenalisering	+	+		+	+
Misdrijven + zachte depenalisering	+	+	+	+	+
Inbreuken			+	+	+
Art. 11.2.4, §2 OED				+	+
Andere wetschendingen					*

*: rechtontnemend sanctioneringsinstrumentarium

Eerder stelden we reeds vragen bij de stroefheid van het sanctioneringsinstrumentarium als zodanig, dat inzette op strakke harde sancties.²⁶⁰ Nu stellen we een pover sanctionerend bereik vast, met blanco 's en kwalitatieve hiaten. Wat wou de decreetgever eigenlijk? Wou hij wel of niet handhaven?

C. Titel VI VCRO

34. Titel VI VCRO doet het iets beter. De artikelen 6.2.1, eerste lid, en 6.2.2 VCRO bepalen het handhavende bereik van de titel. Artikel 6.2.1, eerste lid, VCRO somt “*handelingen en omissies*” op,

²⁵⁹ Zie artikel 3.4.15 en de artikelen 3.5.9-3.5.10 OEB.

²⁶⁰ Hoger, randnr. 28.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

“*stedenbouwkundige misdrijven genoemd*”, die penaal strafbaar zijn. Artikel 6.2.2 VCRO bevat ook een lijst “*handelingen en omissies*”, “*stedenbouwkundige inbreuken genoemd*”, waarvoor een harde depenaliseringsgeldt. Het gaat telkenmale om zeven strafbaarstellingen, veertien in het totaal. Voor een gedetailleerde bespreking ervan verwijzen we naar de rechtsleer.²⁶¹ Geen van beide lijstjes bevat een vangnetbepaling. Zoals de wetgeving inzake onroerend erfgoed en anders dan de milieuwetgeving, werkte ook deze wetgeving voorheen met strafbaarstellingen via lijsten gespecificeerde wetsschendingen.²⁶²

Deze stedenbouwkundige misdrijven, enerzijds, en stedenbouwkundige inbreuken, anderzijds, vormen de tweearmige kapstok die de VCRO-sanctiëringmogelijkheden structureert. Ter beteugeling van stedenbouwkundige misdrijven kan beroep worden gedaan op het volledige gamma instrumenten van het penale zowel als het bestuurlijke afhandelingspoot, consensueel zowel als eenzijdig dwingend, punitief zowel als probleemverhelpend²⁶³. Tegen stedenbouwkundige inbreuken staat het volledige gamma bestuurlijke sanctiëringinstrumenten ter beschikking, consensueel zowel als eenzijdig dwingend, punitief zowel als probleemverhelpend, met een voorbehoud inzake de minnelijke schikking²⁶⁴.

De nadelen van het systeem zijn in grote mate vergelijkbaar met deze van het OED-systeem.

- Een structurele kans op hiaten²⁶⁵.
- Een sanctiërend bereik inzake individueel bepaalde verplichtingen dat beperkt is tot wat uitdrukkelijk in de lijsten is meegenomen.
- Problematische tijdsbestendigheid.

We verwijzen naar de bespreking van deze handicaps hogerop in het kader van het OED-systeem.

²⁶¹ G. DEBERSAQUES en A. DE BACKER, “Het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning: een eerste verkennende analyse”, *T.R.O.S.* 2015, (21) nrs. 14-24; J. DE CONINCK en K. VAN ALSENOY, “Een eerste ‘screen shot’ van het nieuwe handhavingsdecreet ruimtelijke ordening: richting een Vlaamse omgevingshandhaving – meer bestuur minder rechter?”, *MER* 2014, nrs. 7-12 en 17-18; P. DE SMEDT, “Vlaamse stedenbouwhandhaving. Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning” (dl. 1), *NJW* 2015, (130) nrs. 30-36.

²⁶² Artikel 6.1.1, eerste lid VCRO (oud).

²⁶³ Bestuurlijke sanctiëringinstrumenten: zie artikel 6.2.14 VCRO voor de bestuurlijke transactie, artikel 6.2.6 VCRO voor de alternatieve bestuurlijke beboeting, artikel 6.2.3, §1 VCRO voor de aanmaning, artikel 6.4.4, §1 VCRO voor het stakingsbevel (“*materiële omschrijving van een misdrijf*”), artikel 6.4.19, §1, 1° VCRO voor de minnelijke schikking en de artikelen 6.4.2, §1 *a contrario*, 6.4.7, §3, 3° en 6.4.14, derde lid VCRO voor de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

²⁶⁴ Bestuurlijke sanctiëringinstrumenten: zie artikel 6.2.14 VCRO voor de bestuurlijke transactie, artikel 6.2.2 en artikel 6.2.6 VCRO voor de exclusieve bestuurlijke beboeting, artikel 6.2.3, §1 VCRO voor de aanmaning, artikel 6.4.4, §1 VCRO voor het stakingsbevel (“*materiële omschrijving van een (...) milieu-inbreuk*”) en de artikelen 6.4.2, §1 *a contrario*, 6.4.7, §3, 3° en 6.4.14, derde lid VCRO voor de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Wat de minnelijke schikking betreft, is het decreet niet volstrekt duidelijk. De verwijzing, in artikel 6.4.19, §1, 1° VCRO naar artikel 6.3.1 VCRO suggereert, bij ontstentenis aan bijkomende tekstelementen in andere zin, een beperking van het sanctiëringinstrument tot stedenbouwkundige misdrijven.

²⁶⁵ Zijn bv. de kennisgevingsplichten bepaald in de artikelen 2.4.2/1 tot 2.4.2/3 VCRO geen enkele vorm van sanctiëring waard?

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

35. Anders dan in het milieurecht en het onroerenderfgoedrecht, lijkt er in deze materie geen noemenswaardige rol weggelegd voor rechtontnemende sancties. Schorsing en opheffing zijn weinig bruikbaar bij machtigingen die in de tijd aflopende activiteiten tot voorwerp hebben, wat bij uitstek het geval is voor de machtigingen die deze materie domineren: stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen. Voorts doet de wetgever hier amper beroep op erkenningsstelsels ²⁶⁶.

Tabel 5 geeft een schematiserend overzicht van het sanctionerende bereik van Titel VI VCRO.

Tabel 5. Het sanctionerende bereik van Titel VI VCRO

Wetsschendingen	Penaal instrumentarium Punitief annex probleemverhelpend		Bestuurlijk instrumentarium			
	Consensueel	Dwingend	Punitief		Probleemverhelpend	
			Consens	dwingend	Consens	Dwingend
Stedenbouwkundige misdrijven	+	+	+	+	+	+
Stedenbouwkundige inbreuken			+	+	+	+
Andere wetsschendingen						

VI. DE TAAKVERDELING TUSSEN HET PENALE EN HET BESTUURLIJKE AFHANDELINGSSPOOR

36. Voor wetsschendingen die zowel een penale als een bestuurlijke afhandeling kunnen kennen, met name milieumisdrijven, twee misdrijven onroerend erfgoed en stedenbouwkundige misdrijven, rijst de vraag hoe de verhouding tussen het ene en het andere afhandelingsspoor is georganiseerd. De wijze waarop dat is gebeurd, kan één afhandelingsspoor meer kansen geven dan het andere. We kijken eerst naar de onderlinge organisatie op punitief vlak en nadien naar de onderlinge organisatie aangaande probleemverhelpend optreden.

A. Onderlinge organisatie op punitief vlak

²⁶⁶ Een zeldzaam voorbeeld is de erkenning van instanties en personen met het oog op de aflevering van *As built* – attesten (artikel 4.2.8 VCRO). Het uitvoeringsbesluit dat dit erkenningsstelsel tot stand dient te brengen, ontbreekt echter nog steeds.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

37. In de organisatie van de punitieve publiekrechtelijke sanctiëring speelt het *Non bis in idem* – beginsel een belangrijke rol. Ook de ambtelijke aangifteplicht op grond van artikel 29, eerste lid Sv is een gegeven dat meespeelt.

1. Ambtelijke aangifteplicht

38. Voor wanbedrijven zoals milieumisdrijven, misdrijven onroerend erfgoed en stedenbouwkundige misdrijven, geldt de ambtelijke aangifteplicht bepaald in artikel 29, eerste lid, Sv: “*Iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van (...) een wanbedrijf is verplicht daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied (...) dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen.*”²⁶⁷ Deze ambtelijke aangifteplicht zorgt er in principe voor dat het proces-verbaal van overtreding dat een dergelijk misdrijf vaststelt bij het parket belandt.²⁶⁸ Van dan af aan, is de bevoegde parketmagistraat aan zet. Tenzij hij een rechtmatig beroep kan en wil doen op de impliciete bevoegdheden vervat in artikel 10 BWHI, wat concreet een specifieke verantwoording in de memorie van toelichting bij de afwijkende bepaling vergt, kan de decreetgever niet aan deze aangifteplicht tornen. De aangifteplicht hoort immers thuis in de organisatie van de strafvervolgning en het vervolgingsbeleid is een federale materie.

2. De procureur des Konings als spelverdeler

²⁶⁷ Wat de misdrijven onroerend erfgoed en de stedenbouwkundige misdrijven aangaat, geldt deze aangifteplicht wel degelijk, in weerwil van 11.3.2, derde lid OED respectievelijk 6.2.3, §2, tweede lid VCRO. De daar bepaalde aangifteplicht na (desgevallend herhaalde) aanmaning betreft enkel aangifte aan bestuurlijke handhavers. Zie ook 11.3.3, eerste lid OED en 6.2.4, eerste lid VCRO. Een lezing die het tegengestelde voorhoudt, is in strijd met bevoegdheidsverdeling tussen onze federale staat en gefedereerde entiteiten. Zie overigens uitdrukkelijk beide memories van toelichting: *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed. Memorie van toelichting, Parl. St., VI. Parl., nr. 1901/1, (3) 86; Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. Memorie van toelichting, Parl. St., VI. Parl., nr. 2419/1, (3) 27.*

²⁶⁸ Het geniet algemene bekendheid dat theorie en praktijk in deze niet perfect samen sporen. Hierbij geven de verschillende toezichhoudende instanties blijk van uiteenlopende benaderingen, waar de ene meer verbaliseren, de anderen minder. Zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 117: bij gemiddeld “20% van het aantal controles waar een overtreding werd vastgesteld [werd] ook effectief een proces-verbaal (...) opgesteld”. De afdeling Milieu-inspectie en het Agentschap voor Natuur en Bos, de twee gewestelijke toezichhouders met algemene toezichtsbevoegdheid voor milieuhygiëne respectievelijk natuurbeheer, verbaliseren evenwel in meer dan 50% van de gevallen. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij en de Vlaamse Milieumaatschappij verbaliseren dan weer in slechts 10% van de gevallen. *Ibid.*, 118. Een reden voor niet-verbalisering kan zijn dat de vaststelling van de wetsschending kadert in een inspectie ter opvolging van een aanmaning gegeven bij eerdere vaststelling van dezelfde wetsschending. – C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse”, *T.M.R.* 2005, (2) 10.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

a. *Non bis in idem: het vereiste kantelscenario*

39. Bestuurlijke geldboeten zijn punitieve sancties in de zin van artikel 6.1 EVRM en 14.1 BUPO²⁶⁹. Waar eenzelfde wetsschending zowel in het penale spoor als middels een bestuurlijke geldboete kan worden afgestraft, bestaat dienvolgens een cumulatieverbod op grond van het *Non bis in idem* – beginsel bepaald bij artikel 4 van het Zevende EVRM-Protocol²⁷⁰ en artikel 14.7 BUPO²⁷¹. Dit cumulatieverbod behelst niet alleen een verbod op dubbele bestraffing maar ook op dubbele berechting²⁷². Anders dan het Mensenrechtencomité heeft het EHRM een noemenswaardige rechtspraak ontwikkeld aangaande de strekking van het beginsel.²⁷³ Die rechtspraak lijkt gestabiliseerd te zijn, na een vijftiental jaar evoluties in uiteenlopende zin aangaande het aangrijpingspunt van het verbod: wat was ‘*idem*’? Het EHRM houdt sedert 2009 voor dat het *Non bis in idem* – beginsel een dubbele berechting en veroordeling verbiedt voor identieke feiten en feiten die substantieel dezelfde zijn²⁷⁴. Het EHRM koos aldus voor een ruime interpretatie van het beginsel. Nu het beginsel vervat is in mensenrechtenverdragen en de desbetreffende bepalingen, zoals geïnterpreteerd door het EHRM (en Mensenrechtencomité) rechtstreekse werking hebben binnen onze rechtsorde, zijn onze overheden, met de wetgever in eerste linie, er door gebonden.

De noodzaak tot eerbiediging van het *Non bis in idem* – beginsel leidde dan ook tot regels die de handhavingstrajecten derwijze organiseren dat dubbele berechting en bestraffing uitgesloten zijn. In de wetgevingspraktijk bouwt dat cumul-uitsluitingsmechanisme voort op de ambtelijke aangifteplicht vervat in artikel 29 Sv. De processen-verbaal van overtreding belanden bij de bevoegde procureur des Konings, die dan aan zet is als spelverdelers tussen penale dan wel bestuurlijke bestraffing. Het mechanisme bestaat er concreet in dat de procureur des Konings een bepaalde tijd krijgt om zich een mening te vormen over het dossier. De bepaalde termijnen zijn gesanctioneerd. Hierin bestaan twee opties. De optie die zich meest

²⁶⁹ Basisarrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: EHRM, *Öztürk t. Duitse Bondsrepubliek*, arrest van 21 februari 1984, *Publ. Hof*, Reeks A vol. 73. Volstrekt gevestigde rechtspraak.

²⁷⁰ Protocol Nr. 7 bij het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Straatsburg op 22 november 1984, in werking getreden op 1 november 1988, geratificeerd door België op 13 april 2012 en in onze rechtsorde in werking getreden op 1 juli 2012.

²⁷¹ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, gedaan te New York op 19 december 1966, in werking getreden op 23 maart 1976, in onze rechtsorde in werking getreden op 21 juli 1983.

²⁷² Artikel 4.1 Zevende EVRM-Protocol: “Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde Staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die Staat.” Artikel 14.7 BUPO: “Niemand mag voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij einduitspraak is veroordeeld of wanneer hij is vrijgesproken.”

²⁷³ Samen met het Grondwettelijk Hof mag worden aangenomen dat deze rechtspraak ook de BUPO-bepaling betreft. Eerste rechtspraak: GwH. 26 april 2007, nr. 67/2007, overw. B.8-B.11; GwH 18 juni 2008, nr. 91/2008, overw. B.7-B.10.

²⁷⁴ Beginselarrest, met een volledig en erg didactisch overzicht van de eerdere standpunten van het hof: EHRM (Grote Kamer), *Zolotoukhine t. Rusland*, arrest van 10 februari 2009, §§ 70-97, inzonderheid §82. Voor een recent toepassingsgeval, zie EHRM, *Rinas t. Finland*, arrest van 27 januari 2015, §44: “(...) the Court took the view that Article 4 of Protocol No. 7 had to be understood as prohibiting the prosecution or trial of a second “offence” in so far as it arose from identical facts or facts which were substantially the same”.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

veralgemeend voordoet²⁷⁵, is dat de beboetingsambtenaar bij het verstrijken van de bepaalde termijn van rechtswege bevoegd wordt om het dossier te behandelen. Dit kan op onvolkomen wijze geregeld zijn, met name zonder bevoegdheidsverlies van de procureur zodat een schending van het *Non bis in idem* – beginsel niet uitgesloten is²⁷⁶. In Hoofdstuk 11 OED koos de decreetgever voor deze, klassieke, oplossing, met verval van de strafvordering zodat een ‘bis’ in ‘idem’ uitgesloten is²⁷⁷. De andere optie, waarvoor slechts uitzonderlijk is gekozen, bestaat erin dat de mogelijkheid om door te verwijzen naar de beboetingsadministratie vervalt; het dossier blijft willens nillens in het penale spoor voor verder gevolg. Het DABM maakte in 2007-2009 een opgemerkte keuze voor deze benadering²⁷⁸, als wellicht eerste belangrijke toepassing ervan doorheen ettelijke beleidsvelden. Titel VI VCRO sloot zich in 2014 aan bij dit organisatiemodel²⁷⁹.

De impact van de keuze van de decreetgever betreffende dit punt van de dossiertrajecten is ingrijpend.

40. Bij doorsluisning van rechtswege naar de administratie na het verstrijken van de overwegingstermijn op het niveau van het parket, komen simpelweg alle dossiers waarin er geen transactie gebeurde of vervolging werd ingesteld terecht bij de beboetingsadministratie. Die zal natuurlijk de last van het technisch sepot dragen. Maar daarnaast leidt het mechanisme tot een hoge bestraffingsgraad. Inderdaad, waar de beboetingsadministratie ook een beleid inzake opportuniteitssepots kan ontwikkelen²⁸⁰, moet voor ogen worden gehouden dat beboetingsadministraties als regel gespecialiseerde administraties zijn, in het leven geroepen met het oog op de behandeling van de specifieke dossierstroom in kwestie, die als zodanig niet

²⁷⁵ Dit model gaat terug op de aanpak gehanteerd in de wet van 10 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten (*B.S.* 13 juli 1973) (‘Wet 1971 administratieve geldboeten’), ettelijke malen gewijzigd, het basisvoorbeeld voor alle alternatieve bestuurlijke beboetingsstelsels. Zie artikel 7, §§1 tot 3 wet.

²⁷⁶ Aldus bijvoorbeeld de Brusselse Milieuhandavingsordonnantie, in haar oorspronkelijke vorm en in de ingrijpend aangepaste redactie na wijzigingsordonnantie van 2 mei 2014; ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (*B.S.* 24 juni 1999), meermaals gewijzigd, artikel 37, derde lid; ordonnantie van 8 mei 2014 tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu alsook andere wetgevingen inzake milieu, en tot instelling van een Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid (*B.S.* 18 juni 2014), artikel 53.

²⁷⁷ Artikel 11.2.6, §2 en §3 OED, inzonderheid artikel 11.2.6, §3, derde lid OED. We herinneren er aan dat de keuze van de decreetgever slechts twee misdrijven onroerend erfgoed betreft. Zie hoger, randnrs. 32 en 33.

²⁷⁸ Artikel 16.4.32 tot 16.4.34 DABM, inzonderheid artikel 16.4.34, tweede lid DABM.

Aangaande deze keuze, zie bijvoorbeeld M. FAURE, “Een nieuw milieustrafrecht in Vlaanderen”, *C.D.P.K.* 2009, (606) 614.

²⁷⁹ Artikel 6.2.13, §2 en §3 VCRO, inzonderheid artikel 6.2.13, §3, tweede lid VCRO.

²⁸⁰ De wetgever kan deze mogelijkheid geven of uitsluiten. Aldus verleent artikel 16.4.41, §1, aanhef DABM de beboetingsadministratie de mogelijkheid tot een bestuurlijk sepot voor milieu-inbreuken maar is luidens de artikelen 16.4.35 en 16.4.36, §1, aanhef DABM een bestuurlijk sepot voor milieumisdrijven niet mogelijk. Zie ook, nadrukkelijk, de desbetreffende passages in de memorie van toelichting: *Ontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’*. *Memorie van toelichting, Parl. St.*, VI. Parl. 2006-07, nr. 1249/1, 62-63 en 64, inzonderheid 64. Zie ook de bijdrage van Roel Meeus verder in dit boek.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

alleen de materie grondig kennen maar tevens het belang dat door de betrokken wetgeving wordt beschermd hoog in het vaandel voeren. In regel zijn zij ook sterker bemand dan de parketten, met een meervoud aan menskracht t.o.v. de menskracht beschikbaar in het penale spoor. Aldus bestaan er structurele garanties voor een hoge graad aan bestraffing van de stapel dossiers die bij het verstrijken van de termijn terugvloeit naar de administratie. Dit effect is des te sterker wanneer de overwegingstermijn van de procureur relatief kort is. De ruime behandelingsgraad van de dossiers gaat dan immers gepaard met kans op een *Lik op stuk* – effect, dat op het vlak van de individuele en algemene preventie sterk scoort, ook wanneer de straf lager ligt dan een straf die na het verstrijken van meer tijd zou worden opgelegd ²⁸¹.

Op dit punt scoort de doorsluisbepaling van het OED zwak. De overwegingstermijn van de procureur des Konings bedraagt 180 dagen, eenmalig verlengbaar met nog eens 180 dagen, wat dus ongeveer een kalenderjaar wachttijd kan opleveren. Ter vergelijking: in de Wet 1971 Administratieve geldboeten bedraagt de overwegingstermijn twee of zes maanden, niet verlengbaar ²⁸², in het Brusselse milieubeboetingssysteem 6 maanden, niet verlengbaar ²⁸³. De lange OED-termijnen zijn des meer problematisch nu één van de twee misdrijven die in aanmerking komen voor bestuurlijk beboeting de schending van een stakingsbevel betreft ²⁸⁴, dat uit zijn aard quasi ogenblikkelijke handhaving vergt.

41. Wanneer de overschrijding van de overwegingstermijnen leidt tot vergrendeling van de dossierbehandeling in het penale spoor, komen enkel de dossiers waarin de procureur des Konings actief naar de administratie doorverwijst bij de beboetingsambtenaren terecht. Een zorgzame parketmagistraat zal hierbij de last van het technisch sepot op zich nemen ²⁸⁵. Immers, waartoe dient het de sanctiëringmolen een schakel verder te doen draaien wanneer dit tot niets kan leiden? De dossiers lijken in dit scenario structureel gedoemd tot een lagere behandelingsgraad dan in het andere model. Er is een reële

²⁸¹ Het *Lik op stuk* – effect houdt verband met het gegeven dat individuen een groter belang hechten aan wat onmiddellijk gebeurt dan aan toekomstige gebeurtenissen, ook al gaat het om een vrij nabije toekomst. Een artikel dat heel wat onderzoek over dit gegeven samenvat en er aldus een goede bron voor biedt, is S. FREDERICK, G. LOEWENSTEIN en T. O'DONOGHUE, “Time Discounting and Time Preference: A Critical Review”, *Journal of Economic Literature* 2002, vol. XL, 351-401. Toegespitst op snellere dan wel tragere bestraffing: Y. LISTOKIN, “Crime and (with a Lag) Punishment: Equitable Sentencing and the Implications of Discounting”, *American Criminal Law Review* 2007, vol. 44, 115. Zie, respectievelijk:

<http://www.cmu.edu/dietrich/sds/docs/loewenstein/TimeDiscounting.pdf>;

[http://www.researchgate.net/publication/228261273_Crime_and_\(with_a_Lag\)_Punishment_Equitable_Sentencing_and_the_Implications_of_Discounting](http://www.researchgate.net/publication/228261273_Crime_and_(with_a_Lag)_Punishment_Equitable_Sentencing_and_the_Implications_of_Discounting).

²⁸² Artikel 7, §1 en §2 wet.

²⁸³ Artikel 37 Milieuhandavingsordonnantie, in oorspronkelijke en huidige redactie. – Ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (*B.S.* 24 juni 1999), meermaals gewijzigd, artikel 37; ordonnantie van 8 mei 2014 tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu alsook andere wetgevingen inzake milieu, en tot instelling van een Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid (*B.S.* 18 juni 2014), artikel 53.

²⁸⁴ Artikel 11.2.6, §1 OED, samen te lezen met artikel 11.2.2, eerste lid, 9° OED.

²⁸⁵ In dezelfde zin, *infra*, nr. 44, de Sorteernota 2010.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

afhankelijkheid van de belangstelling en werkkraft van de parketmagistraat bij wie het dossier terecht komt en die moet kiezen in welke dossiers zijn schaarse tijd en middelen te investeren ²⁸⁶.

De cijfers inzake de werking van deze doorsluisregeling in het DABM tonen een groeiende graad van doorverwijzing, die evenwel niet gelijkmatig verdeeld is over de parketten en hoe dan ook een belangrijke fractie dossiers bij de parketten laat ²⁸⁷. De statistieken inzake de vervolgingsgraad van milieumisdrijven spreken over gemiddeld 4% vervolging ²⁸⁸, dus slechts een 4% van de dossierinstroom waar er niet alleen kans is op bestraffing maar ook kans is op herstelmaatregelen in het penale spoor. Dit laatste weegt vooral zwaar door in het kader van de handhaving van het VCRO, waar het bestuurlijke probleemverhelpende optreden nog tot ontwikkeling moet komen en, anders dan in het milieuhandhavingsbeleid, (voorlopig) geen sterk alternatief biedt voor probleemverhelpend optreden in het penale spoor. Daarnaast is er weliswaar een percentage transacties, waarbij er een verband is tussen transactievoorstellen en regularisatie van de toestand ²⁸⁹. Het doorsluismechanisme blijft, desondanks, al bij al niet alleen een sterke rem op bestraffing maar ook een sterke rem voor probleemverhelpend optreden. Daarenboven gaat dit scenario uit zijn aard gepaard met vrij lange doorverwijstermijnen ²⁹⁰, die het potentiële *Lik op stuk* – effect van bestuurlijke beboeting tegenwerken. Het is een vraagteken voor welke fractie dossiers de gerechtelijke afhandeling via de burgerlijke rechter, die buiten het bestek van het hier behandelende onderwerp valt, nuttig, dus ook tijdig, bijspringt op probleemverhelpend vlak.

Het wekt aldus ontegensprekelijk verwondering dat het doorsluismechanisme van Titel XVI DABM en Titel VI VCRO bij de ontwikkeling in 2014 van Titel VI VCRO niet is hervormd derwijze dat het kantelscenario

²⁸⁶ De vrij recente ontwikkelingen ten gunste van gespecialiseerde parketmagistraten, meer bepaald ‘milieuprocurers’, zijn in dit opzicht erg beloftevol. In het Vlaamse gewest werd die beweging ingezet einde 2007, met een samenwerkingsverband tussen de parketten van Kortrijk en Ieper dat per 1 januari 2008 in werking trad, onder meer milieucriminaliteit betrof, en vrij snel navolging vond in ruimere samenwerkingsverbanden over geheel West-Vlaanderen (in werking per 1 november 2010), geheel Oost-Vlaanderen (in werking per 1 oktober 2011), en Turnhout en Mechelen (in werking per 1 januari 2011). Zie o.m. W. HAELEWYN, “Criminal offence policy with respect to combating environmental offences in Belgium”, in *Investigation, prosecution and judgement of environmental offences. Conference proceedings*, IGO, Durbuy, 24-27 mei 2011, (63) 64-65. Zie ook D. LEESTMANS, “Gedaan met het exclusief lokale denken”, *De Juristenkrant* 27 januari 2010, 8-9. Op Europees niveau valt de oprichting te signaleren, einde 2012, van *The European Network of Prosecutors for the Environment*, afgekort ENPE. Zie <http://www.environmentalprosecutors.eu/>.

Zie ook infra, randnr. 52.

²⁸⁷ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 178.

²⁸⁸ Hoger, randnr. 27.

²⁸⁹ O.m. C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010, (78) 83, met empirisch onderzoek. De auteurs vinden, binnen het onderzochte databestand, regularisatie van de toestand als motief voor één op drie transacties. Of en, zo ja, hoe precies de parketten het transactievoorstel gebruiken om regularisatie van de toestand in de hand te werken, blijkt er niet. Het is evenwel duidelijk dat het instrument in zijn penale variant het potentieel heeft om ook probleemverhelpend te werken, waarover verder meer.

²⁹⁰ Indien de doorverwijstermijnen kort waren, zou het mechanisme van inkanteling in het penale spoor stelselmatig zorgen voor een hoge mate aan vergrendeling van dossiers in dit spoor en een geringe doorstroming naar het bestuurlijke afhandelingsspoor.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

kiest voor doorstroming naar de beboetingsadministratie ²⁹¹. Elementen die dit kunnen verklaren voor wat de milieumaterie betreft, zijn: de sterke traditie van autonoom probleemverhelpend optreden binnen het bestuurlijke spoor ²⁹², die de handicap van vergrendeling van de dossiers in het penale spoor tempert; de afspraken die sedert 2009 in de VHRM zijn tot stand gekomen en het doorverwijsgedrag van de parketten een verscherpte pertinentie geven, zoals de zogenaamde ‘sorteernota’ en de Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012, waarover onmiddellijk hierna meer; tenslotte, de evolutie die de parketten, naar net hoger bleek, reeds hebben meegemaakt in doorverwijzingsgedrag. Samen kunnen deze ontwikkelingen meebrengen dat beleidsvoerders en handhavingspraktijk het huidige niveau van doorverwijzing als bevredigend zouden kunnen ervaren. Blijft dat het beter kan. Dit brengt ons tot de mechanismen die het doorverwijzingsgedrag van de parketmagistraten in deze materies omkaderen.

b. Richtlijnen voor het sorteerwerk

42. De doorverwijsbeslissing van de parketmagistraten aangaande de DABM-dossierstroom kreeg een houvast dank zij de zogenaamde ‘sorteernota’ van 2010 en de Prioriteitennota’s Milieuvolgingsbeleid van 2000 en 2012. Voor de VCRO-dossierstroom kijken we in dit verband naar het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening.

Wat de OED-dossierstroom betreft, is het doorverwijsgedrag van de parketten slechts beperkt relevant: het betreft immers maar twee misdrijven en stilzitten leidt van rechtswege tot doorstroming naar de administratie. Dit gezegd zijnde, wensen we nadrukkelijk te herinneren aan het belang van een snelle beslissing – penale afhandeling dan wel doorverwijzing voor bestuurlijke beboeting – voor één van beide betrokken misdrijven, te weten de schending van een stakingsbevel.

1. Titel XVI DABM

43. De “‘sorteernota’ van het Openbaar Ministerie” (‘Sorteernota 2010’) vormt een onderdeel van “*Bijlage 3: Milieuhandhavingsprogramma’s van de individuele milieuhandhavingsactoren*” van het Milieuhandhavingsprogramma 2010 van de toenmalige Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving ²⁹³. Deze nota betreft zeer specifiek de rol van de procureur des Konings als spelverdeler tussen penale afhandeling en bestuurlijke beboeting. Hierin verschilt zij van de Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2000 en van de Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012 ²⁹⁴, die de nota van 2000 actualiseert en

²⁹¹ We gaan er van uit dat een degelijk gemotiveerd beroep op artikel 10 BWHI het moet mogelijk maken de bevoegdheidsrechtelijke drempel te nemen.

²⁹² Zie ook hoger, randnr. 25, inzonderheid Tabel 1.

²⁹³ VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING, *Milieuhandhavingsprogramma 2010*, Brussel, VHRM, 2010, 103-104.

²⁹⁴ Referenties: hoger, randnr. 27.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

vervangt. De prioriteitennota’s hebben de vervolgingsbeslissing tot voorwerp. Als zodanig hebben zij uiteraard ook impact op het sorteërwerk tussen dossiers die penale afhandeling waard zijn en dossiers die in aanmerking komen voor bestuurlijke beboëting: wat prioritair in aanmerking komt voor vervolging, komt in beginsel niet in aanmerking voor bestuurlijke beboëting. We kijken verder enkel naar de prioriteitennota die vandaag van tel is: de Prioriteitennota Milieuvolvervolgingsbeleid 2012.

44. De Sorteërnota 2010 stelt zichzelf tot doel “*op basis van onder andere het maatschappelijk belang, een aantal technisch juridische, rechtseconomische, criminologische en praktische overwegingen te bepalen welke dossiers door de parketten zelf zullen worden behandeld en welke dossiers zullen worden overgemaakt [voor bestuurlijke beboëting], zodat ieder PV een passend gevolg kan krijgen*”. Ze beoëgt de parketmagistraten een houvast te bieden om “*aan de hand van objectieve criteria op snelle en onafhankelijke wijze een beslissing te nemen*” en is inderdaad erg praktisch gericht. De dertien sorteërcriteria zijn haast voor de helft gebaseerd op een juridisch-technische analyse van het sanctiërend bereik van het strafrecht enerzijds en bestuurlijke beboëting op grond van Titel XVI DABM anderzijds.²⁹⁵ Waar doorverwijzing voor bestuurlijke beboëting om een dergelijke juridisch-technische reden onmogelijk, zinloos of onwenselijk is, neemt de Sorteërnota 2010 standpunt in tegen doorverwijzing van het betrokken dossier. Aldus de volgende criteria: milieudossiers m.b.t. feiten daterend van voor de inwerkingtreding van het bestuurlijke beboëtingsstelsel, dossiers die in aanmerking komen voor een sepot van technische aard, dossiers met aanwezigheid van benadeelden²⁹⁶, dossiers waar er samenhang is met andere (gemeenrechtelijke) misdrijven zoals valsheid in geschriften, dossiers waarin sprake is van een belangrijk vermogensvoordeel en dossiers waar blijkt dat de feiten gevat in het initieel proces-verbaal uitmonden naar meerdere feiten of naar meerdere daders en er geen afsplitsing mogelijk is naar afzonderlijk feiten en/of daders. De overige sorteërcriteria vertolken gevestigde standpunten aangaande de ernst van de misdrijven, met oog voor de zwaarwichtigheid van de feiten *an sich*²⁹⁷ enerzijds en voor de strafwaardigheid van de

²⁹⁵ Voor een uitgebreide bespreking van de Sorteërnota 2010, zie R. MEEUS, “De minnelijke schikking voor milieucriminaliteit na het Vlaamse Milieuhandhavingsdecreet: tussen bestuurlijke beboëting en penale vervolging”, *T. Strafr.* 2011, (244) nrs. 6-27. Bijkomend: R. MEEUS, “Een toekomst voor de transactie als sanctiëningsinstrument in het milieurecht? Lessen uit de praktijk in België en Nederland”, *T.M.R.* 2011, (325) nr. 30.

²⁹⁶ Niet te vergeten: het bestuurlijke beboëtingsstelsel *ex* Titel XVI DABM kent geen vorm van burgerlijke partijstelling voor derden-benadeelden. Bij ons weten bestaat er in het Belgisch recht overigens niet één bestuurlijk beboëtingsstelsel dat in één of andere vorm van burgerlijke partijstelling voorziet.

²⁹⁷ Aldus de volgende sorteërcriteria: “*dossiers waarin sprake is van exploitatie zonder enige milieuvergunning, zonder dat er (een begin van) regularisatie is*”; “*dossiers die betrekking hebben op het beheren of het achterlaten van gevaarlijke afvalstoffen of grote hoeveelheden illegale afvalstoffen, zonder dat er (een begin van) sanering is*”; “*dossiers die betrekking hebben op betekenisvolle schade aan natuurelementen (beschermd dier- en/of plantensoorten, ecosystemen, vegetaties, kleine landschapselementen, bossen, bermen, graslanden, oppervlaktewateren, ...) zonder dat er (een begin van) sanering of (een begin van) regularisatie is*”.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

individuele beklagde ²⁹⁸ anderzijds. ²⁹⁹ Wat aldus als werkelijk ernstig wordt aanzien, kan niet worden doorverwezen voor bestuurlijke beboeting, zulks in lijn met de *ultimum remedium* visie op het strafrecht. De criteria die in dit verband zijn geselecteerd, sporen mooi samen met de criteria die, luidens de Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012, prioritaire aandacht wettigen voor het betrokken dossier in het vervolgingsbeleid ³⁰⁰. In verband met deze criteria kort het volgende: uiteraard wordt de ernst van de feiten in zeer belangrijke mate afgemeten aan hun schadelijkheid voor het door het milieurecht beschermde algemeen belang, te weten de gezondheid van mens en/of leefmilieu ³⁰¹, en uiteraard wordt de individuele strafwaardigheid ook in verband gebracht met recidive en het tegenwerken van toezicht en sanctiëring ³⁰².

2. Titel VI VCRO

45. Luidens artikel 6.1.3, §1, vierde lid, 1° VCRO dient het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening “*minstens de gewestelijke handhavingsprioriteiten en de gewestelijke beleidslijnen*” te omvatten voor, onder meer ³⁰³, de “*vervolging van stedenbouwkundige misdrijven*”. Momenteel ligt het eerste Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening dat met toepassing van artikel 6.1.3, §1 VCRO is opgesteld ter goedkeuring voor in het Vlaams Parlement. ³⁰⁴ Geenszins verrassend, zwijgt het voorgestelde handhavingsprogramma over de sorteëbeslissing en de vervolgingsbeslissing van de procureur des Konings. Het sorteë- en vervolgingsbeleid van de parketten behoren niet tot de gewestelijke maar tot de federale bevoegdheidsfeer.

We kunnen in dit verband echter wel nuttig terugkijken naar de Sorteënota 2010 waarvan net hogerop sprake. Vooral de eerste reeks criteria, met juridisch-technische verantwoording, is hier de aandacht waard.

²⁹⁸ Aldus de volgende twee sorteëcriteria: “*dossiers waarin sprake is van recidive of herhaaldelijk opgestelde processen-verbaal voor soortgelijke misdrijven*”; “*dossiers i.v.m. schending van artikel 16.6.1, §2, 1° en/of 2° DABM (opzettelijk niet-uitvoeren, betalen of negeren van opgelegde bestuurlijke maatregelen, bestuurlijke geldboeten, veiligheidsmaatregelen of door de rechter opgelegde maatregelen of opzettelijke schending van toezichtrechten)*”.

²⁹⁹ Een sorteëcriterium dat zowel de ernst van de feiten *an sich* als de strafwaardigheid van de dader meeneemt, betreft “*dossiers waarin een (al dan niet voorwaardelijke) gevangenisstraf zich lijkt op te dringen*”.

³⁰⁰ Om het prioritare karakter van een milieumisdrijf te beoordelen, reikt de prioriteitennota een dubbele sleutel aan: twee lijsten van milieumisdrijven, met name één inzake milieuhygiëne en één inzake milieubeheer, en algemene criteria inzake de ernst van het misdrijf. De in de twee lijsten opgesomde milieumisdrijven zijn prioritair “*wanneer er tevens een algemeen criterium van toepassing is*”. Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012, sub II.

³⁰¹ “*De ernstige gevolgen van het milieumisdrijf vormen het belangrijkste criterium.*” *Ibid.* Dit standpunt wordt gevolgd door “*specifieke aanduidingen van ernst*” die onder meer verwijzen naar schade aan de volksgezondheid, moeilijk te herstellen schade aan het milieu en schade met een betekenisvolle omvang.

³⁰² Zie echter eveneens, onder andere, het georganiseerde karakter van het misdrijf en het systematische en langdurige karakter van het misdrijf. *Ibid.*

³⁰³ De bepaling formuleert een uitgebreide lijst aandachtspunten die in het Handhavingsprogramma aan bod dienen te komen. Hierover verder meer.

³⁰⁴ *Nota van de Vlaamse Regering – Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, Parl. St., VI. Parl., 2014-15, nr. 468/1* (hierna kortweg ‘Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening’). Zie ook hoger, randnr. 1, voetnoot (2)

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

Ze kan manifest nuttig zijn voor het sorteërwerk dat de parketmagistraten na inwerkingtreding van Titel VI VCRO zullen moeten verrichten m.b.t. stedenbouwkundige misdrijven en/of zogenaamde gemengde misdrijven, waar de feiten zowel milieumisdrijven als stedenbouwkundige misdrijven opleveren. Voor wat het criterium van de aanwezigheid van benadeelden betreft, moet er kort aan worden herinnerd dat ook de bestuurlijke transactie en bestuurlijke beboëting op grond van Titel VI VCRO geen plaats inruimen voor derden benadeelden; er bestaat geen vorm van burgerlijke partijstelling.³⁰⁵ Het criterium van de voordeelontneming heeft aan belang ingeboë voor milieudossiers nu er sedert 2014 in deze dossiers een bruto-voordeelontneming mogelijk is³⁰⁶ maar blijft relevant voor gemengde dossiers en zuiver stedenbouwkundige dossiers³⁰⁷. Het criterium van de verstrengeling van feiten en daders, tenslotte, blijft eveneens relevant in het licht van de beperkte kring van sanctie-adressaten in de bestuurlijke beboëting op grond van Titel XVI DABM³⁰⁸, die kan doorwerken in gemengde dossiers.

B. Onderlinge organisatie op probleemverhelpend vlak

46. Wat de taakverdeling betreft tussen penale en bestuurlijke probleemverhelpende sanctiëring, vertonen het DABM en de VCRO opvallende verschillen. In vergelijking tot DABM en VCRO, sluit het OED aan bij de DABM-benadering.

1. Titel XVI DABM

47. De regeling waarvoor de decreetgever in Titel XVI DABM koos om het *Non bis in idem* – beginsel gestalte te geven, doet, zoals hogerop reeds besproken, bij het verstrijken van de sorteërt termijn van het parket de zaak inkantelen in het penale afhandelingstraject. Indien het naderhand tot een vervolging voor de strafrechter komt, bestaat er een algemene mogelijkheid tot probleemverhelpend optreden op grond van artikel 16.6.6 DABM en een specifieke mogelijkheid tot probleemverhelpend optreden in afvalzaken op grond van artikel 16.6.4 DABM³⁰⁹.

De bestuurlijke bevoegdheid tot probleemverhelpend optreden bestaat naast de penale afhandelingsmogelijkheid. Titel XVI DABM bevat niet één bepaling die op enigerlei wijze dit bestuurlijke

³⁰⁵ Zie hoger, randnr. 44, voetnoot (294).

³⁰⁶ Artikel 16.4.26 DABM zoals gewijzigd bij Wijzigingsdecreet 22 november 2013.

³⁰⁷ De vraag rijst wel hoe de voordeelontneming zich verhoudt tot de maatregel die verplicht tot het betalen van een meerwaarde die thans, op grond van artikel 6.3.1, §5 VCRO, te begrijpen is als gedoogvergoëding. De verschuiving van onrechtmatige verrijking naar gedoogvergoëding verandert niets wezenlijks. Het misdrijf blijft de bron van een financieel waardeerbaar vermogensvoordeel dat zonder dit misdrijf niet zou bestaan en de sanctie roomt dit voordeel af, minstens op het vlak van het “*uti*” en “*frui*” van het goed, om het met de Romeinsrechtelijke canon rond eigendom, “*Uit, frui et abuti*”, uit te drukken. Het is uitkijken naar het standpunt van het Hof van Cassatie in dit verband.

³⁰⁸ Zie in dit verband de bijdrage van Roel Meeus verder in dit boek.

³⁰⁹ Hoger, randnr. 24.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

potentieel tot sanctionerend optreden aan banden legt ten einde strafrechtelijke oplossingen de voorkeur te geven. Uiteraard geldt, bij samenloop, het gezag van strafrechtelijk gewijsde, met alle nuances er aan eigen ³¹⁰. Maar het basisprincipe is de vrijheid van het bestuur om zijn bevoegdheden naar eigen inzichten in te zetten. De bestuurlijke milieusanctieneringspraktijk getuigt sedert decennia van een bewust omgaan met deze vrijheid ³¹¹, waarbij optreden op zelfstandige basis, los van de strafrechter, de voorkeur geniet. Deze voorkeur is een feit ondanks de mogelijkheden die met artikel 16.6.6 DABM tot stand zijn gekomen ³¹². Een mooi voorbeeld hiervan biedt de sanctieneringspraktijk van het Agentschap voor Natuur en Bos. De bestuurlijke sancties die het Agentschap in 2014 oplegde, telden 2 stakingsbevelen, 137 regularisatiebevelen (“*bv. heraanplanting*”) en 5 gecombineerde bevelen tot staking en regularisatie. Het desbetreffende Handhavingsrapport merkt in de kantlijn bij deze cijfers op “*dat de Natuurinspectie in een beperkt aantal gevallen ook herstel via de rechtbank vordert. In 2014 werden 5 vorderingen tot herstel ingediend bij de strafrechtbank wegens vastgestelde overtredingen van het bosdecreet en het natuurdecreet*” ³¹³. Factoren die, in vergelijking tot herstel via de strafrechter, de aantrekkingskracht van zelfstandig probleemverhelpend optreden maken, zijn, naast het zelf greep hebben op de stap naar actie, ook de mogelijkheid om op efficiënte manier de sanctie-inhoud en -uitvoering ³¹⁴ gestalte te geven. Meer in het algemeen leert het Milieuhandhavingsrapport 2009-2013 ons dat in de jaren 2010-2013 2.256 bestuurlijke maatregelen werden opgelegd ³¹⁵, die quasi-volledig uit bevelen bestonden, overwegend regularisatiebevelen: “*Slechts in 4% van het totaal aantal bestuurlijke maatregelen werd bestuursdwang gehanteerd.*” ³¹⁶.

De slotsom is dan ook dat het bestuurlijke probleemverhelpende afhandelingspoor thans slagkrachtig en slagvaardig is.

³¹⁰ O.m. C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2011, 846-848.

³¹¹ Praktijkdata: o.m. BILLIET (2008), o.m. nr. 83, nrs. 322-442 en nrs. 525-614.

³¹² We herinneren er aan dat het milieurecht, anders dan het ruimtelijk ordeningsrecht, geen traditie heeft van bepalingen die gerechtelijke herstelmaatregelen veralgemeend mogelijk maken. Zie hoger, randnr. 24.

³¹³ AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2014*, Brussel, ANB, 2015, 13.

³¹⁴ De bestuursorganen bevoegd om probleemverhelpend op te treden, hebben doorgaans de expertise in huis die vereist is om een gepaste sanctie op te leggen, d.i. een sanctie die de vastgestelde wetsschending proportioneel tegengaat én ook optimaal uitvoerbaar is. Bij gerechtelijk optreden, ontbreekt in regel deze deskundigheid, wat een handicap vormt voor doelmatig optreden. Dit blijkt onder meer uit een ‘*Aanbeveling tot werkmethode*’ van de VHRM die vaststelt dat “*In de praktijk (...) in gerechtelijke uitspraken soms herstellvorderingen [worden] opgelegd die technisch niet of moeilijk uitvoerbaar zijn*” en daarom de volgende aanbeveling formuleert: “*Indien het openbaar ministerie [krachtens artikel 16.6.6 DABM] op eigen initiatief een herstellvordering wenst in te dienen, verdient het aanbeveling, met het oog op een optimale uitvoerbaarheid van de vordering in de praktijk, voorafgaand advies in te winnen bij de bevoegde toezichthouders.*” – *Aanbeveling tot werkmethode*, ongedateerd, te vinden op www.vhrm.be. De Prioriteitennota Milieuvolgingsbeleid 2012 sluit zich hier bij aan. Zij bevat de volgende algemene werkafpraak: “*Het parket raadpleegt de verbaliserende instantie om, indien nog nodig, een gepaste maatregel voor de strafrechter te kunnen vorderen.*” – Prioriteitennota, 3. Noteer de “*indien nog nodig*”: probleemverhelpend optreden van het bestuur neemt doorgaans een aanvang onmiddellijk bij vaststelling van het milieumisdrijf, in eerste instantie met gebruik van aanmaningen. Snelheid in sanctionerend optreden, vormt ook een reden waarom beter niet op de rechter te wachten. Zie ook *infra*, randnr. 52.

³¹⁵ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 121.

³¹⁶ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 125.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

2. Titel VI VCRO

48. Zoals Titel XVI DABM, kiest ook Titel VI VCRO voor verdere penale afhandeling bij het verstrijken van de sorteertijd van het parket. Indien het naderhand tot een vervolging voor de strafrechter komt, bestaat er een algemene mogelijkheid tot probleemverhelpend optreden op grond van artikel 6.3.1 VCRO, zoals aangevuld door 6.3.4, §1, VCRO. Anders dan de spiegelbepaling in Titel XVI DABM, lijkt de bevoegdheidsuitoefening op grond van artikel 6.3.1 VCRO obligatoir te zijn: “*Naast de straf beveelt de rechtbank, ambtshalve of op vordering van een bevoegde overheid, ...*”³¹⁷.

Anders dan Titel XVI DABM, geeft de wetgever in deze materie evenwel blijk van een bepaalde terughoudendheid ten aanzien van zelfstandig bestuurlijk probleemverhelpend optreden. In het onderdeel “*Basisbepalingen*” van het hoofdstuk “*Bestuurlijke maatregelen*” prijkt een artikel dat niet alleen, ten overvloede, uitdrukkelijk herinnert aan “*het gezag van gewijsde van een eerder tussengekomen rechterlijke beslissing die overeenkomstig deze titel werd genomen*” maar voorts bepaalt: “*Een bestuurlijke maatregel kan niet worden opgelegd aan de overtreder die voor dezelfde feiten werd gedagvaard voor de strafrechter of naar deze rechter werd verwezen. Hetzelfde geldt voor de overtreder die met toepassing van artikel 6.3.3 [door de bevoegde overheid] voor dezelfde feiten werd gedagvaard voor de burgerlijke rechter.*”³¹⁸ Deze bepaling sluit zelfstandig bestuurlijk optreden uit eens de strafrechter aan zet is, een scenario dat ongekend is in het milieuhandhavingrecht en er in het licht van de gevestigde bestuurlijke sanctiëringspraktijken wellicht ook geen kans maakt op introductie. Het Handhavingprogramma Ruimtelijke Ordening, waarin de Vlaamse Regering zich op grond van artikel 6.1.3, §1, vierde lid, 3° VCRO dient uit te spreken over “*de keuze tussen het vorderen van gerechtelijk herstel en het opleggen van bestuurlijke maatregelen*” kleurt deze beperkende aanpak nader in. Wat bestuurlijke probleemverhelpende sancties tegen stedenbouwkundige misdrijven betreft, valt er de volgende beleidslijn te lezen: “*Voor misdrijven wordt in principe de beslissing van het openbaar ministerie afgewacht tenzij bij hoogdringendheid. Het gebruik van bestuurlijke maatregelen kan enkel in die hoogdringende gevallen waarin een snel optreden een verdere ernstige verzwaring en uitbreiding van de schade aan de ruimtelijke ordening kan voorkomen.*”³¹⁹ De idee blijkt dus te zijn ook op de sorteerbepaling te wachten. Deze beleidslijn wordt aangevuld door de volgende instructie voor het geval waarin dossier niet in het penale spoor blijft: “*Ook bij deze tweede categorie is de controle door de (burgerlijke) rechtbank de regel. (...) Het bestuurlijk traject wordt enkel gevolgd in geval*

³¹⁷ Vergelijk met Peter De Smedt’s standpunt, verder in dit boek.

³¹⁸ Artikel 6.4.3, §1 VCRO. Waart de geest van het EHRM-arrest Hamer over deze bepaling? - EHRM, *Hamer v. België*, 27 november 2007. De memorie van toelichting bij de bepaling maakt daar alleszins geen gewag van. *Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. Memorie van toelichting, Parl. St.*, Vl. Parl., 2013-14, nr. 2419/1, 46-47. Zie in dit verband P. DE SMEDT, “Vlaamse Stedenbouwhandhaving. Eerste beschouwingen bij het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning”, dl.1, *NJW* 2015, (130), nr. 28. We sluiten ons zonder aarzeling aan bij de heersende rechtspraak en rechtsleer. Zie ook BILLIET (2008), nrs. 100-135, met analyse van de volledige toenmalige EHRM-rechtspraak met relevantie voor deze vraag.

³¹⁹ Handhavingprogramma Ruimtelijke Ordening, 23.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

*van misdrijven die relatief eenvoudig en niet zwaarwichtig zijn. De nadelen voor de ruimtelijke ordening zijn eerder gering en er is weinig of geen discussie over de strafbaarstelling.”*³²⁰

De toekomst moet uitwijzen hoe de bevoegde besturen aan de slag zullen gaan met het nieuwe sanctiëningsinstrumentarium, in het bijzonder bij gemengde misdrijven. De gewenning met de nieuwe mogelijkheden om zelfstandig bestuurlijk op te treden kan voor evoluties zorgen in het sanctiënerend optreden. Maar zoals het plaatje thans blijkt, komen de woorden van MICHIELS in gedachten: “*Zullen we handhaven?*”³²¹. Het bestuurlijke sanctiëningspotentieel is strak ingetoomd; dat is een verarming van het handhavingspotentieel als geheel.

3. Hoofdstuk 11 OED

49. Indien een onroerend erfgoed misdrijf voor de strafrechter komt, biedt artikel 11.4.1, §1, OED, aangevuld door artikel 11.4.4 OED, een algemene mogelijkheid tot probleemverhelpend optreden. Het bevel tot “*het integrale herstel van de door het misdrijf veroorzaakte schade*” wordt gegeven op vordering van de inspecteur Onroerend Erfgoed. Uitsluitend het bestuur heeft hier dus het initiatief. Wanneer we naar de verdere regelgeving aangaande probleemverhelpend optreden kijken, vinden we er, zoals in het VCRO, in het onderdeel “*Basisbepalingen*” van het hoofdstuk “*Bestuurlijke maatregelen*” een artikel, artikel 11.5.4 OED, dat, ten overvloede, herinnert aan “*het gezag van gewijsde van een overeenkomstig dit hoofdstuk eerder tussengekomen rechtelijke beslissing*”. Daarnaast vult het OED de beslissingsruimte van het bestuur niet nader in. Het bevat geen bepaling die, per analogie met artikel 6.4.3, §1 VCRO, bestuurlijk probleemverhelpend optreden verbiedt eens er door dagvaarding of anderszins naar de rechter is verwezen. Evenmin voorziet artikel 11.1.1 OED, dat de Vlaamse Regering de opdracht geeft een Handhavingsprogramma Onroerend Erfgoed vast te stellen³²², dat dit programma het bestuur een beleidslijn behoort te geven voor de keuze tussen probleemverhelpend optreden op zelfstandige basis dan wel via de rechter³²³. Aldus laat het OED het bestuur ruimte om een eigen probleemverhelpend sanctiëningsbeleid te ontwikkelen. De is in beginsel een goede zaak voor het globaal beschikbare sanctiëningspotentieel binnen het uitgetekende handhavingssysteem.

De tijd zal uitwijzen hoe het bestuurlijke probleemverhelpende sanctiëneren inzake onroerend erfgoed gestalte zal krijgen. Het recente voorbeeld van het Agentschap voor Natuur en Bos, waar aanvankelijk het stakingsbevel relatief belangrijk was maar het bestuurlijke regularisatiebevel een steile opgang maakte en

³²⁰ *Ibid.*, 23-24.

³²¹ F.C.M.A. MICHIELS, “Zullen we handhaven? Beschouwingen over bestuursdwang en gedogen als reacties op de overtreding van milieunormen”, in P.J.J. VAN BUUREN, G. BETLEM en T. IJLSTRA (eds.), *Milieurecht in stelling. Utrechtse opstellen over actuele thema’s in het milieurecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990, 24-47.

³²² Bij het afsluiten van deze bijdrage, was dit handhavingsprogramma nog niet vastgesteld.

³²³ Artikel 11.1.1 OED, *a contrario*.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

thans het dominant gebruikte instrument is ³²⁴, toont aan dat ontwikkelingen in het gebruik van de nieuwe instrumenten snel kunnen gaan.

VII. HET POTENTIEEL VAN DE INSTRUMENTENMIX

50. Als afsluiter voor deze bijdrage, belichten we drie facetten van het sanctioneringsinstrumentarium die bijzonder relevant zijn voor het sanctionerend potentieel van de instrumentenmix als geheel: het bundelen dan wel spreiden van instrumenten in de handen van één of meer handhavingsactoren, de consensuele onderbouw van de instrumentenmix en de preventieve dimensie van monetaire straffen.

A. *Wie kan hoe sanctioneren?*

51. Hogerop maakten we voor DABM, OED en VCRO het overzicht van de instrumenten die ter beschikking staan in het penale en het bestuurlijke handhavingsspoor met het oog op zowel punitief als probleemverhelpend sanctionerend optreden. ³²⁵ Hier willen we de instrumenten koppelen aan handhavers – welke handhaver heeft welke instrumenten om sanctionerend op te treden? – en stilstaan bij voor- en nadelen van de keuzes die de decreetgever, bewust of niet, heeft gemaakt.

52. Het sanctioneringssysteem van Titel XVI DABM functioneert met vier categorieën handhavers: de strafrechter, de procureur des Konings, de gewestelijke entiteit en de toezichhouders. Bijkomend zijn de burgemeesters van tel.

In de penale afhandeling komt het bestuur er weinig aan bod.

De procureur des Konings heeft het voortraject in handen, waar hij beslist over eventueel gebruik van de transactie.

Eens de zaak naar de strafrechter is doorverwezen, wat in regel door dagvaarding gebeurt, is de strafrechter de ster van het veld. Hij beslist over het gebruik van het leeuwendeel van de punitieve sancties; enkel voor het opleggen van een voordeelontneming is hij aangewezen op het openbaar ministerie, die de straf dient te vorderen ³²⁶. Hij heeft voorts echter ook autonoom toegang tot de probleemverhelpende sancties, met name

³²⁴ AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2011*, Brussel, ANB, 2012, 26; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2012*, Brussel, ANB, 2013, 25; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2013*, Brussel, ANB, 2014, 25; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2014*, Brussel, ANB, 2015, 13.

³²⁵ Randnrs. 12-28, met o.m. een schematisch vergelijkend overzicht van de huidige instrumentensets in Tabel 2.

³²⁶ Artikel 43bis, eerste lid Sw. Voor meer informatie in dit verband, zie de bijdrage van Bart-Jan Meganck verderop in dit boek.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

het bevel tot herstel op grond van artikel 16.6.6 DABM en, bijkomend, artikel 16.4.4 DABM³²⁷. Voor wat het operationaliseren van artikel 16.6.6 DABM betreft, is echter eveneens de procureur des Konings aan zet, die de toepassing van de sanctie kan vorderen. Opmerkenswaard dienaangaande is een passage uit de Prioriteitennota Vervolgingsbeleid 2012 die stelt: “*Het parket raadpleegt de verbaliserende instantie om, indien nog nodig, een gepaste maatregel voor de strafrechter te kunnen vorderen.*”³²⁸ Deze werkaafspraak geeft blijk van een taakverdeling parket-bestuur waar het parket de actie onderneemt met insteek van het bestuur. Er moet van worden uitgegaan dat het bij het vragen van bestuurlijke insteek om expertise gaat: de kennis van het bestuur in de materie. In die zin alvast een ‘Aanbeveling tot werkmethode’³²⁹ geformuleerd door de VHRM: “*In de praktijk worden in gerechtelijke uitspraken soms herstellvorderingen opgelegd die technisch niet of moeilijk uitvoerbaar zijn. Een technische en praktijkgerichte insteek van de bevoegde toezichthouders bij het vorderen van herstellvorderingen zou dit probleem kunnen verhelpen. (...) Indien het openbaar ministerie op eigen initiatief een herstellvordering [krachtens artikel 16.6.6 DABM] wenst in te dienen, verdient het aanbeveling, met het oog op een optimale uitvoerbaarheid van de vordering in de praktijk, voorafgaand advies in te winnen bij de bevoegde toezichthouders.*”³³⁰ De gemachtigde ambtenaar, die ook een vorderingsrecht heeft, speelt geenszins een sleutelrol; artikel 16.6.6 DABM kan zonder hem³³¹. De taakverdeling als geheel optimaliseert vereiste menskracht: de twee handhavingsactoren die hoe dan ook in de penale afhandeling meewerken, procureur des Konings en strafrechter, hebben toegang tot de volledige set instrumenten. Met de voortschrijdende specialisatiebeweging bij de parketten³³², daalt de kans op gebrek aan belangstelling voor het vervolledigen van de *core business* van de rechtszaak, bestraffing, met herstel.

Anders dan de penale sanctionering, vertoont de bestuurlijke sanctionering een tweedeling tussen bestraffend en probleemverhelpend optreden. De decreetgever compartimenteerde het handhavend optreden door de punitieve sanctionering toe te wijzen aan één handhavingsactor en de probleemverhelpende sanctionering aan een andere. Punitieve sanctionering – door transactie, beboeting en voordeelontneming – ligt integraal in handen van de zogenaamde ‘gewestelijke entiteit’, t.w. de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Het geheel van de probleemverhelpende sanctionering – door aanmaning, regularisatiebevel, stakingsbevel en bestuursdwang

³²⁷ Voor nadere toelichting, lees Peter De Smedt verderop in dit boek. Zie ook hoger, randnr. 24.

³²⁸ Prioriteitennota Milieuvolvingsbeleid 2012, 3.

³²⁹ Te vinden op www.vhrm.be.

³³⁰ Zie ook hoger, randnr. 47.

³³¹ Bij ons weten, heeft de bevoegde minister, met toepassing van artikel 3/1 Milieuhandhavingsbesluit, overigens uitsluitend gemachtigde ambtenaren aangeduid in de schoot van het Agentschap voor Natuur en Bos, meer bepaald de Natuurinspectie, zodat het vorderingsrecht van het bestuur in de huidige stand van de uitvoeringsregelgeving hoe dan ook beperkt is tot het bevoegdheidsdomein van deze toezichthouders. Zie o.m. AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2011, o.c.*, 5: de cel-verantwoordelijken Natuurinspectie zijn gemachtigd ambtenaar. Zie hierover ook H. VAN LANDEGHEM, “Strafrechtelijke handhaving in het milieuhandhavingsdecreet”, *l.c.*, 156. Hierbij treft het hoe weinig de angstvallige houding t.a.v. het principe van de scheiding der machten, die in het ruimtelijk ordeningsrecht het herstel in de vorige toestand zowel op wetgevend vlak als in de rechtspraak vergaand verkrampt, voor wat artikel 16.6.6 DABM aangaat volstrekt geen *issue* vormt, ook al zijn ettelijke uiterst uiteenlopende normen vatbaar voor herstel met toepassing van dit artikel. Zie hiervoor eveneens H. VAN LANDEGHEM, *l.c.*, 153 e.v., *a contrario*.

³³² Zie hoger, randnr. 41, voetnoot (284).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

– berust daarentegen bij de toezichthouders, bijgestaan door de burgemeesters³³³. Die tweedeling is in beginsel een goede zaak voor de rechtshandhaving. Er is geen *Trade off* mogelijk tussen probleemverhelpend optreden en bestraffing. De gewestelijke entiteit die een proces-verbaal van overtreding of een verslag van vaststelling ontvangt, ontvangt dit uitsluitend om te bestraffen en gebruikt de straffen dan ook. Het mechanisme waar een overtreder er stelselmatig kan vanaf komen met regularisatie van wat hij eerder behoorde te doen, een mechanisme dat in de literatuur vaak, en terecht, als weinig ontradend is bestempeld, is aldus uit het systeem geweerd. Voor wat de probleemverhelpende sancties aangaat, treft het dat de volledige waaier sanctiëringsopties ter beschikking staat van de toezichthouders: zij kunnen vanuit het zachte instrument van de aanmaning verder bouwen naar harde afdwingbare sancties en die sanctiëringssgradiënt, waarin proportionaliteit alle ruimte krijgt, komt daadwerkelijk optreden ten goede.

53. Om de sanctiëringinstrumenten waarop Hoofdstuk 11 OED beroep doet operationeel te krijgen, zijn eveneens vier hoofdactoren aan zet: de procureur des Konings, de strafrechter³³⁴, de inspecteur Onroerend Erfgoed en de zogenaamde “bevoegde persoon”, doorgaans verbalisant. De taakverdelingen t.a.v. het vrijgelijkaardige instrumentarium geven echter gestalte aan andere opties.

Wat de punitieve penale afhandeling betreft, kunnen we verwijzen naar wat net hoger is uiteengezet m.b.t. Titel XVI DABM. Anders dan het geval is voor de penale afhandeling onder Titel XVI DABM, rekent de Hoofdstuk 11 OED voor wat probleemverhelpend optreden betreft evenwel op het bestuur om de specifiek ontwikkelde herstelsanctie te activeren: het “*integrale herstel van de door het misdrijf veroorzaakte schade*”, met zijn cascade aan deels combineerbare varianten, wordt door de rechter bevolen “*op vordering van de inspecteur Onroerend Erfgoed*”³³⁵. Lezing van de betrokken bepaling, artikel 11.4.1 OED, in haar geheel, leidt tot de indruk dat die taakverdeling vooral nodig is geacht wegens de specifieke techniciteit van de materie. Het gemotiveerd oordelen, bij onmogelijkheid tot feitelijk herstel in de originele goede staat, over de mogelijkheid en opportuniteit van gehele of gedeeltelijke reconstructie, al dan niet aangevuld met of vervangen door complementaire maatregelen, is een taak die de decreetgever uitdrukkelijk aan deze inspecteur heeft toegewezen³³⁶. Hetzelfde geldt voor het oordelen over het principe van een aanvullende

³³³ Artikel 16.4.6, eerste lid, 1° DABM en *ibid*, 3° DABM, zoals uitgevoerd door artikel 60 Milieuhandhavingsbesluit. De burgemeesters kunnen enkel optreden voor bepaalde belangrijke maar eenvoudig vaststelbare misdrijven. Noteer dat artikel 16.4.6, eerste lid, 2° DABM, uitgevoerd door artikel 59 Milieuhandhavingsbesluit, de provinciegouverneurs ook bevoegd maakt voor het merendeel van deze misdrijven. In de praktijk blijken echter enkel toezichthouders en, bijkomend, burgemeesters bestuurlijke maatregelen op te leggen. Zie VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 55 (gouverneurs, niet één bestuurlijke maatregel in de jaren 2009-2013), 74 (burgemeesters, 605 bestuurlijke maatregelen in de onderzochte periode) en 121-122 (toezichthouders, 2.256 bestuurlijke maatregelen in de onderzochte periode). Zie ook artikel 16.4.6, tweede lid DABM: de eindverantwoordelijkheid berust bij de gewestelijke toezichthouders.

³³⁴ We herinneren er aan dat we de sanctiëring met tussenkomst van de burgerlijke rechter niet meenemen in onze analyse. Hoger, randnr. 7.

³³⁵ Artikel 11.4.1, §1, OED.

³³⁶ Artikel 11.4.1, §3, OED.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

schadevergoeding³³⁷. De begroting van te vergoeden schade³³⁸ is eveneens een taak van de inspecteur. De strafrechter beslist op grond van deze beoordelingen, die in de vordering van de inspecteur zijn op te nemen³³⁹. Zijn toetsingsrecht is marginaal.

In het bestuurlijke afhandelingsspoor bestaat er geen compartimentering van punitief optreden enerzijds en probleemverhelpend optreden anderzijds. De inspecteur Onroerend Erfgoed staat aan het roer voor het geheel. Enkel het gebruik van de aanmaning ligt in handen van de gewestelijke verbalisanten, waaronder ook de inspecteur, en lokale verbalisanten, aangevuld door hiertoe aangewezen gewestelijke personeelsleden³⁴⁰. Bij falen van deze zachte rechtshandhaving, verhuist het dossier naar de inspecteur³⁴¹. Het stakingsbevel ligt slechts in de eerste lijn in handen van de verbalisanten³⁴²; tenzij door de inspecteur zelf gegeven, behoeft het op straffe van verval zijn bekrachtiging binnen de acht dagen³⁴³. Alle overige sanctioneringsbevoegdheden – bestuurlijke beboeting, minnelijke schikking, bestuursdwang en last onder dwangsom – zijn voor het volle pond zaak van de inspecteur³⁴⁴.

Wie is die inspecteur Onroerend Erfgoed, die dergelijke omvangrijke handhavingsverantwoordelijkheden draagt? Het decreet definieert deze inspecteur als “*de ambtenaar die belast is met de hem door dit decreet toegewezen handhavingstaken, aangesteld door de leidend ambtenaar van de entiteit die door de Vlaamse Regering belast is met de handhaving van de regelgeving inzake onroerend erfgoed op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of een gedeelte ervan*”³⁴⁵. De memorie van toelichting verduidelijkt niet welke aantallen inspecteurs er reeds bestaan of zouden komen te bestaan.

³³⁷ Artikel 11.4.1, §2, tweede lid OED.

³³⁸ *Ibid.* en artikel 11.4.1, §3, tweede lid OED.

³³⁹ De memorie van toelichting bij het artikel maakt in verband met de mogelijkheid en opportuniteit van gehele of gedeeltelijke reconstructie gewag van “*een beleidskeuze, die conform het beginsel van scheiding der machten toekomt aan de uitvoerende macht, in casu de daartoe aangewezen gespecialiseerde overheid*” en merkt op dat “*het herkennen en afmeten van schade aan onroerend erfgoed gespecialiseerde kennis veronderstelt*” zodat “*de in de vordering van de inspecteur Onroerend Erfgoed op te nemen begroting van deze schade uiteraard een belangrijk houvast [zal] zijn voor de rechter.*” – *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed. Memorie van toelichting, Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 89 en 90.*

³⁴⁰ Artikel 11.3.2 OED, waar gewag wordt gemaakt van “*bevoegde personen*”, samen te lezen met artikel 11.3.1, tweede lid OED, dat op zijn beurt samen te lezen is met artikel 11.3.3, eerste lid OED en daarnaast tevens is uitgevoerd door het Besluit van de Administrateur-generaal van het Agentschap Inspectie RWO “*houdende aanstelling van personen die bevoegd zijn om raadgevingen en aanmaningen te geven op grond van het onroerenderfgoeddecreet*” (B.S. 26 maart 2015).

³⁴¹ Artikel 11.3.2, derde lid OED.

³⁴² Artikel 11.5.5, §1 OED.

³⁴³ Artikel 11.5.5, §3 OED.

³⁴⁴ Respectievelijk: artikel 11.2.5 (exclusieve bestuurlijke beboeting), artikel 11.2.6, §3 (alternatieve bestuurlijke beboeting), artikel 11.6.1, eerste lid (minnelijke schikking, een minnelijke schikking onder dwangsom), artikel 11.5.7, §1 (bestuursdwang, in wezen een last onder bestuursdwang) en artikel 11.5.14, eerste lid (last onder dwangsom) OED. Zie ook hoger, Tabel 2 randnr. 27.

³⁴⁵ Artikel 2.1, 29° OED. De Memorie van toelichting voegt toe: “*behoeft geen commentaar*”. *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed. Memorie van toelichting, l.c.*, 18. Wel weten we dat de Erfgoedinspectie voorlopig is ondergebracht bij het Agentschap Inspectie RWO, een oplossing die evoluties zal kennen bij de fusie van de beleidsdomeinen RWO en LNE tot één beleidsdomein Omgeving. – o.m. *Zakboekje Onroerend Erfgoed 2015*, 25 en 255.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiënering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiënering van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

De toewijzing van sanctiëneringsbevoegdheden verleent het sanctiëneringssysteem enkele structurele zwakheden. De concentratie van sanctiëneringsbevoegdheden bij de inspecteur Onroerend Erfgoed heeft iets van het bouwen van een paalwoning op één paal. Veel staat of valt met de aantallen inspecteurs die worden aangewezen, hun kansen en capaciteit tot ontwikkeling van een handhavingsbeleid en de kwaliteit hiervan. Daarnaast treft de mogelijkheid tot *Trade off* tussen bestuurlijke beboeting en probleemverhelpend optreden, nu de desbetreffende bevoegdheden in één hand verenigd zijn. Het beleidsdomein is uit zijn aard sterk gericht op herstel in, en behoud van, de oorspronkelijke staat. Misschien moet de mogelijkheid om beboeting te gebruiken als stok achter de deur bij het nastreven van herstel en behoud, in deze beleidsmaterie als een logische handhavingskeuze worden aanzien. Het wordt uitkijken naar wat in de praktijk met het geheel aan sanctiëneringsmogelijkheden zal gebeuren.

54. Om het sanctiëneringsinstrumentarium waar Titel VI VCRO beroep op doet te gebruiken, zijn naast de procureur des Konings en de strafrechter³⁴⁶, in essentie de volgende categorieën handhavers aan zet: de gewestelijke beboetingsambtenaar, de gewestelijke en gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester, en “*bevoegde personen*”, waaronder gewestelijke en gemeentelijke verbalisanten. De taakverdelingen tussen deze handhavingsactoren leggen klemtonen die ontleen aan zowel Titel XVI DABM als Hoofdstuk 11 OED. Op de achtergrond ageert, bijkomend, de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

Wat de punitieve penale afhandeling betreft, kunnen we ook hier verwijzen naar wat hogerop is uiteengezet m.b.t. Titel XVI DABM. Wat de probleemverhelpende penale sanctiënering aangaat, maakt Titel VI VCRO echter een eigen keuze: de rechtbank “*beveelt*” herstel “*ambtshalve of op vordering van de bevoegde overheid*”³⁴⁷, waarbij de ‘bevoegde overheid’ te begrijpen is als “*het openbaar ministerie, de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester*”³⁴⁸. De stedenbouwkundige inspecteurs en de burgemeester kunnen echter niet vrij vorderen. Zij moeten daartoe voorafgaandelijk groen licht hebben gevraagd en gekregen van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, onder de vorm van een positief advies.³⁴⁹ Ongeacht zijn verantwoording, springt het in het oog dat dit scenario log is en de werkbaarheid van de herstel mogelijkheden beperkt. De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur is gedefinieerd als “*de stedenbouwkundige inspecteur, bevoegd voor het geheel of onderdelen van het grondgebied van het Vlaamse Gewest, die de Vlaamse Regering daarvoor heeft aangesteld*”³⁵⁰, de gemeentelijke als “*de stedenbouwkundige inspecteur, bevoegd voor het grondgebied van een of meer gemeenten, die het college of de colleges van burgemeester en schepenen van de gemeente of de gemeenten in kwestie daarvoor hebben aangesteld*”³⁵¹.

³⁴⁶ Nogmaals: de sanctiëneringsmogelijkheden middels de burgerlijke rechter nemen we niet mee in onze analyse. Hoger nr. 7.

³⁴⁷ Artikel 6.1.3, §1 VCRO.

³⁴⁸ Artikel 6.1.3, §2 VCRO.

³⁴⁹ Artikel 6.3.10, §1 VCRO.

³⁵⁰ Artikel 6.1.1, 3° VCRO.

³⁵¹ Artikel 6.1.1, 1° VCRO.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

In het bestuurlijke handhavingsspoor vinden we zoals in Titel XVI VCRO een tweedeling tussen punitief en probleemverhelpend optreden. De bevoegdheden tot punitieve sanctiëring – door bestuurlijke transacties (“*voorstel tot betalen van een geldsom*”) en bestuurlijk geldboeten die met uitstel van tenuitvoerlegging kunnen worden opgelegd – komen de gewestelijke beoetingsambtenaar toe³⁵², d.i. “*de beoetingsambtenaar bevoegd voor het geheel of onderdelen van het grondgebied van het Vlaamse Gewest, die de Vlaamse Regering daarvoor heeft aangesteld*”³⁵³. Deze beoetingsambtenaren hebben geen andere sanctiëningsbevoegdheden; ze dienen uitsluitend te bestraffen. Voor de gunstige impact van deze taakverdeling op de rechtshandhaving, verwijzen we naar de commentaar bij de taakverdeling in het bestuurlijke spoor onder Titel XVI DABM. In de probleemverhelpende bestuurlijke sanctiëring, doet zich een spreiding van verantwoordelijkheden voor die vrij gelijkaardig is aan deze onder Hoofdstuk 11 OED. De zachte rechtshandhaving middels aanmaningen berust bij ‘bevoegde personen’ een verzamelterm voor gewestelijke en gemeentelijke verbalisanten, de stedenbouwkundige inspecteurs en “*door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren van het Vlaamse Gewest en de door het college van burgemeester en schepenen aangewezen personeelsleden van de gemeente in kwestie*”³⁵⁴. Geeft de zachte aanpak geen resultaat, schuift het dossier door naar de gemeentelijke en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester³⁵⁵. Wat het stakingsbevel betreft, zijn de verbalisanten enkel in eerste lijn aan zet; op straffe van verval moet het bevel binnen de acht dagen worden bekrachtigd door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur. Merk op dat hierdoor een concentratiebeweging gebeurt. De aanwending van de strak geformaliseerde probleemverhelpende instrumenten – minnelijke schikking, bestuursdwang en last onder dwangsom – is toegewezen aan de stedenbouwkundige inspecteurs en burgemeesters³⁵⁶. Deze optie spoort gelijk met de taaktoewijzing inzake herstelsancties in het penale spoor, met evenwel dit opmerkelijke verschil dat de handhavers voorafgaand aan actie geen positief advies van de Hoge Raad voor de Handhavingssuitvoering dienen te bekomen. Wel doet zich een andere handhavingdrempel voor³⁵⁷, hogerop besproken. De taaktoewijzing is, door de inschakeling van een ruimere groep actors, evenwichtiger dan deze onder Hoofdstuk 11 OED.

B. ‘Smart enforcement’ met transacties en aanmaningen

55. Een sanctiëningsinstrumentarium dat proportioneel ingrijpen mogelijk maakt, is van wezenlijk rechtstatelijk belang. Proportionaliteit in de handhaving raakt aan grondrechten van het individu. Dit vindt

³⁵² Artikel 6.2.14, eerste lid VCRO en artikel 6.2.7, §1, eerste lid VCRO. Zie ook de artikelen 6.2.12, §1, eerste lid en 6.2.13, §4, tweede lid VCRO.

³⁵³ Artikel 6.1.1, 2° VCRO.

³⁵⁴ Artikel 6.2.3, §2, eerste lid VCRO, samen te lezen met artikel 6.2.3, §1, tweede lid VCRO dat zelf put uit artikel 6.2.4, eerste lid VCRO. Zie ook artikel 6.2.5, eerste lid VCRO.

³⁵⁵ Artikel 6.2.3, §2, tweede lid VCRO.

³⁵⁶ Artikel 6.4.7, §1 VCRO, 6.4.14, eerste lid VCRO en 6.4.19, §1 VCRO.

³⁵⁷ Randnr. 48, waar blijkt dat artikel 6.3.4, §1 VCRO en bijbehorende standpunten van het Handhavingssprogramma Ruimtelijke Ordening de ruimte voor bestuurlijk probleemverhelpend optreden sterk beperken.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

erkenning in de prominente plaats die de proportionaliteitseis inneemt in ons gelaagde rechtsbestel in het algemeen -- van het Europese tot het Vlaams gewestelijke niveau -- en in het daar voorkomende handhavingsrecht in het bijzonder ³⁵⁸. Proportionaliteit heeft echter een andere kant die ons ook fundamenteel belangrijk lijkt: evenredig sanctiëren spoort goed samen met zuinig sanctiëren ³⁵⁹.

Sommige sanctiëringinstrumenten spelen een sleutelrol in de opbouw van een instrumentenmix die doeltreffend zuinig handhaven mogelijk maakt. In de punitieve handhaving denken we aan de transactie. In de probleemverhelpende handhaving is op dit vlak de aanmaning eenvoudigweg onmisbaar. Het ontbreken van deze instrumenten in het sanctiëringinstrumentarium vormt om bovenstaande redenen een reëel minpunt voor de doelmatigheid en dus doeltreffendheid van dit instrumentarium.

56. De werking van de transactie, in zijn penale zowel als bestuurlijke variant, berust op een voorstel tot betaling van een geldsom dat door de persoon tot wie het is gericht al of niet wordt aanvaard. De transactie die bij aanvaarding tot stand komt, vormt geen eenzijdige rechtshandeling van overheidswege. Aldus blijft zij vrij van betwistingen via procesvoering, wat maatschappelijke kosten van dit type voorkomt en uitsluit. Er is voorts geen sprake van een omstandige formele motiveringsplicht zoals op grond van de Formele Motiveringwet ³⁶⁰; motivering kan het kort houden, met vermelding van de betrokken feiten en de bepalingen die zij schonden ³⁶¹. Ook op dit punt werkt de transactie zuinig. Overigens werkt het instrument los van enige geformaliseerde procedure, wat weerom zuinigheid dient. ³⁶² Tenslotte leidt de transactie tot verval van verdere sanctiëring, middels verval van de strafvervolgning in het penale spoor ³⁶³ dan wel verval van de beboetingsbevoegdheid ³⁶⁴ in het bestuurlijke spoor ³⁶⁵. Het snelle herstel van de verstoorde maatschappelijke vrede die dit meebrengt, vormt eveneens een maatschappelijk kostenbesparend facet. *Qua* doeltreffendheid verdient het dan ook aanbeveling de transactie niet *a priori* te beperken tot kleine criminaliteit ³⁶⁶. Concreet vergt dit mede een maximaal transactiebedrag dat niet op een al te laag niveau

³⁵⁸ Zie hoger, randnr. 8, *sub* 4/.

³⁵⁹ *Ibid.*, *sub* 5/.

³⁶⁰ Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (*B.S.* 12 september 1991).

³⁶¹ Zie bijvoorbeeld, aangaande de DABM-transactie, artikel 75/2, laatste lid, 1° en 2° Milieuhandhavingsbesluit. Los van enige wettelijke verplichting in die zin, bestaat de noodzaak tot vermelding van deze gegevens op praktische gronden. Hoe kan de betrokken overtreder zonder deze informatie immers weten waarover het voorstel gaat en of er aldus naar zijn of haar mening redenen zijn om er op in te gaan?

³⁶² De voordelen van de transactie kunnen ook als nadelen worden aanzien. Een recente reeks prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof, die het gebrek aan motivering van de beslissing om al dan niet een transactie voor te stellen, de ontstentenis aan rechterlijke controle op deze beslissing en de ontstentenis van rechterlijke controle op de eventueel tot stand gekomen transactie aan de kaak stelt, illustreert dit treffend. Zie desbetreffend bericht in *B.S.* 17 maart 2015. De zaak betreft de penale transactie en is ingeschreven onder nummer 6158 van de rol van het Hof.

³⁶³ Artikel 216*bis*, §1 *in fine* Sv.

³⁶⁴ DABM: artikel 16.4.36, §4, eerste lid (milieumisdrijven) een artikel 16.4.41, §3, eerste lid (milieu-inbreuken). VCRO: artikel 6.2.14, tweede lid *in fine*.

³⁶⁵ Noteer dat het *Non bis in idem* – beginsel hiertoe verplicht.

³⁶⁶ Iets anders is het omschrijven van criteria van schadelijkheid en ernst die een transactie uitsluiten, ongeacht de ter sprake staande strafbaarstelling of strafbaarstellingen, zoals bijvoorbeeld, het criterium dat het feit geen zware

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

wordt vastgepind³⁶⁷. Bij het ontwerpen van het instrument moet wel steeds de problematiek van de vals positieven voor ogen worden gehouden: personen die onschuldig zijn maar betalen om van verdere last bevrijdt te zijn. Vals positieven vormen een doeltreffendheidsproblematiek die aan de globale doeltreffendheid van de transactie participeert en deze kan schaden.³⁶⁸ De transactie vraagt om een flankerend instrument met tanden: de persoon die een transactievoorstel krijgt en schuldig is, moet een incentive hebben om er op in te gaan. In het penale spoor betekent dit een beleid van vervolging bij afwijzing van transactie. In het bestuurlijke spoor biedt de stap naar bestuurlijke beboeting de nodige ruggensteun. Uiteraard moet dit vervolgtraject kenbaar worden gemaakt aan de betrokkene in het voorstel tot transactie³⁶⁹.

Kijkend naar de instrumentenmix van Titel XVI DABM, Titel VI VCRO en Hoofdstuk 11 OED, kunnen we dan ook de decreetgever bijtreden waar hij, na een aanvankelijke aarzeling, de bestuurlijke transactie dan toch in 2012 een plaats gaf in het DABM en meteen hiervoor koos t.a.v. de VCRO. De afwezigheid van bestuurlijke transactie vormt dan weer een opmerkenswaardige lacune in het OED. Denkend aan de mogelijkheid tot *Trade off* tussen probleemverhelpende en bestuurlijke sanctiëring die we net hogerop in de OED-taakverdeling tussen handavingsactoren vaststelden, versterkt deze lacune het beeld van een sanctiëringssysteem dat in mindere mate bestraffing dan wel probleemoplossing nastreeft. Het Milieuhandavingsrapport 2009-2013 leert dat in 2013, het eerste volledige jaar met de bestuurlijke transactie op grond van het DABM, in 24% van de ontvangen dossiers inzake milieumisdrijven (382 op de 1.594) een transactie werd voorgesteld. Dat jaar ook werden 311 dossiers afgehandeld doordat een voorgestelde transactie tijdig en volledig werd betaald, een cijfer waarin wellicht zaken zitten waar de transactie eind 2012 is voorgesteld en een aantal zaken van eind 2013 wellicht niet zijn meegenomen.³⁷⁰ We spreken van zuinige afhandeling voor één vierde tot één vijfde van de dossiers die in het bestuurlijke punitieve spoor zijn terechtgekomen: een geenszins verwaarloosbare fractie.

In het penale spoor, waar sedert decennia een gemeenrechtelijke transactie beschikbaar is³⁷¹, wijzen empirische data inzake milieucriminaliteit op afhandeling met het instrument van een kleine 10% van de

aantasting mag inhouden van de lichamelijke integriteit (artikel 216*bis* Sv) dan wel geen ernstige fysieke of materiële schade aan derden mag hebben berokkend (artikel 75/2 Milieuhandavingsbesluit).

³⁶⁷ Vergelijk op dit punt de penale transactie en de bestuurlijke DABM-transactie. Artikel 216*bis* Sv bepaalt dat de transactiesom niet meer mag bedragen dan het maximum van de geldboete die voor het betrokken misdrijf is bepaald, verhoogt met de wettelijke opdecimen. Artikel 16.4.36, §3, tweede lid en artikel 16.4.41, §2, tweede lid DABM leggen het maximum op 2.000 euro (milieumisdrijven) respectievelijk 500 euro (milieu-inbreuken), daar waar de bestuurlijke beboetingsbedragen, verhoogd met opdecimen (thans x6), met toepassing van artikel 16.4.25, tweede lid j° artikel 16.4.27, tweede en derde lid, DABM 1.500.000 euro (milieumisdrijven) respectievelijk 300.000 euro (milieu-inbreuken) bedragen.

³⁶⁸ Het is interessant vast te stellen dat zowel de DABM-transactie als de VCRO-transactie zich tegen dit risico hebben gewapend. Zie artikel 75/2, eerste lid Milieuhandavingsbesluit en artikel 6.2.14, eerste lid VCRO.

³⁶⁹ Zie bijvoorbeeld artikel 75/2, laatste lid, 5° Milieuhandavingsbesluit.

³⁷⁰ VHRM, *Milieuhandavingsrapport 2009-2013*, 182-183.

³⁷¹ Zoals bekend, zijn de artikelen 216*bis* en 216*ter* Sv ingevoegd bij wet van 28 juni 1984 (B.S. 22 augustus 1984) en vervangen ze een eerder bestaande regeling.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

dossierinstroom bij de parketten voor de inwerkingtreding van titel XVI DABM. Dit percentage is gedaald. Thans schommelt het rond de 5%.³⁷²

57. In de probleemverhelpende sanctiëring vormt de aanmaning een bestuurlijk instrument dat aan een erg lage kost voor een ruime tot zeer ruime meerderheid van de vastgestelde wetsschendingen een terugkeer naar de legaliteit kan tot stand brengen. Zoals de transactie is de aanmaning goedkoop omdat zij enkel een verzoek tot regularisatie behelst en geen bestuurlijke rechtshandeling impliceert die tot procederen aanleiding kan geven. Als zodanig, valt zij niet onder de Formele Motiveringswet alhoewel er natuurlijk een aantal inhoudelijke en vormelijke aspecten te verzorgen vallen teneinde haar doelmatige werking mogelijk te maken. Aldus, op inhoudelijk vlak, een aanduiding van de betrokken feiten en de regelgeving die zij schenden, en een omschrijving van de wenselijk geachte regulariserende maatregelen met bijbehorende uitvoeringstermijn. Op vormelijk vlak behoort één praktische vereiste ontmoet worden: ervoor zorgen dat de aanmaning de betrokkenen bereikt. Een aanmaning dient o.i. dan ook te schrift gesteld worden en aan de betrokkene worden bezorgd op een wijze die waarborgt dat deze laatste haar ook ontvangt. Daarnaast kan zij gegeven worden buiten enige formele procedure om, wat haar zuinigheid ten goede komt. Uitermate belangrijk evenwel is de aanmaning te positioneren binnen een stappentraject waar veronachtzaming ervan leidt tot het gebruik van harde sanctiëringinstrumenten. Het is onmisbaar, voor de goede werking van de aanmaning, om over dit traject te communiceren met de betrokkenen, concreet de aanmaning inhoudelijk te vervolledigen met een vermelding van de verdere stappen die mogelijk zijn mocht er geen gevolg aan worden gegeven. Het is evenzeer noodzakelijk om, in voorkomend geval, de stap naar het vervolg van het sanctiëringstraject ook daadwerkelijk te zetten.³⁷³

Zowel Titel XVI DABM, als Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO wijden bepalingen aan de aanmaning, een goede zaak voor de rechtshandhaving. De parlementaire voorbereiding van het desbetreffende artikel in het OED, artikel 11.3.2 OED, verwoordt op lezenswaardige wijze de reden waarom aan dit instrument, dat in wezen perfect zonder formele rechtsgrond kan bestaan, toch een bepaling is gewijd: “*De praktijk leert dat inbreuken en misdrijven Onroerend Erfgoed vaak worden gepleegd (...) door onwetendheid en/of een gebrek aan financiële middelen. In deze gevallen ressorteert een ‘zachte’ of oneigenlijke handhaving via*

³⁷² VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 153. De huidige 5% liggen iets hoger dan het dagvaardingspercentage. *Ibid.* Zie ook *Vr. en Antw.*, Senaat, 2003-04, 2 december 2003 (Vr. nr. 3-243 H. Vandenberghe).

³⁷³ De Memorie van toelichting bij Titel VI VCRO verwoordt een en ander als volgt, onder verwijzing naar het Handhavingsplan 2010: “*De aanmaning en de raadgeving kunnen sterke instrumenten zijn indien ze goed gekaderd zijn en het duidelijk is dat de overheid altijd verder gaat indien niet tot spontaan herstel wordt overgegaan.*” – *Ontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning. Memorie van toelichting, Parl. St.*, VI. Parl., 2013-14, nr. 2419/1, 27. Over het instrument en zijn rol in het sanctiëringstraject, juridisch-technische aspecten inclusief, zie ook BILLIET (2008), 106-110, inzonderheid nr. 84; C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse”, *T.M.R.* 2005, 2-33. Met informatie over de Nederlandse sanctiëringpraktijk en daar gehanteerde stappenplannen: A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, 's Gravenhage, VUGA, 1997, 245-249.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

(...) *aanmaningen vaak een beter effect dan de ‘harde’ handhaving (...). Niet zelden mondt de harde handhaving uit in een procedurele stellingenoerlog, die mogelijk vermeden had kunnen worden door het gesprek gaande te houden en de overtreder met besliste doch zachte hand te begeleiden naar een voor allen aanvaardbare oplossing. Op zich behoeven deze instrumenten geen expliciete rechtsgrond om te kunnen worden ingezet. (...) Dit decreet kiest er niettemin voor om genoemde informele instrumenten decretaal te verankeren, al was het maar om het belang van een voortraject aan de eigenlijke handhaving te onderstrepen. (...) Tenzij de onmiddellijke opstart materieel wordt verantwoord door factoren zoals het laakbaar gedrag van de overtreder, diens profiel of voorgeschiedenis, het schadeverwekkend karakter van de toestand of de hoge beschermingswaardigheid van de bedreigde erfgoedwaarden, kan het negeren van de zachte aanloopfase bij het opleggen van bestuurlijke maatregelen mogelijk in conflict komen met de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het evenredigheidsbeginsel.*”³⁷⁴ In het OED en het VCRO is, anders dan in het DABM, de doorstart naar de harde bestuurlijke sanctiëring uitdrukkelijk georganiseerd. “*Als de adressant van de aanmaning, desgevallend [in voorkomend geval] na rappel, nalaat om de gevraagde maatregelen te nemen binnen het daartoe bepaalde tijdsbestek, geldt een aangifteplicht van het misdrijf of de inbreuk bij de inspecteur Onroerend Erfgoed [gemeentelijke en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en bij de burgemeester].*”³⁷⁵ Praktijkcijfers in het domein van de milieurechtshandhaving wijzen, hier en elders, op doeltreffendheid t.a.v. 80 à 95% van de vaststellingen³⁷⁶, een verbazingwekkend cijfer. Noteer dat de aanmaning in beginsel geen voorafname vormt op de penale sanctiëring; de ambtelijke aangifteplicht op grond van artikel 29 Sv geldt onverkort³⁷⁷.

58. Aangaande zuinig probleemverhelpend handhaven kan nog kort worden meegegeven dat het regularisatiebevel in termen van beslag op de openbare financiën steeds de voorkeur verdient boven bestuursdwang³⁷⁸. In dezelfde lijn de suggestie om bij minnelijke schikking en regularisatiebevel de

³⁷⁴ *Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed. Memorie van toelichting, Parl. St., VI. Parl., 2012-2013, nr. 1901/1, 85 en 86.*

³⁷⁵ Artikel 11.3.2, derde lid OED; artikel 6.2.3, §2, tweede lid VCRO.

³⁷⁶ Vlaams gewest: BILLIET (2008), 108 (dossiers Afdeling Milieu-inspectie 1998-2006, meer dan 95%). Zie ook C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse”, *l.c.* Nederland: A.B. BLOMBERG en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht, o.c.*, 249 (milieudossiers op lokaal niveau, 80 tot 90%). Cijfers aangaande Engeland en Wales maken gewag van vergelijkbare resultaten.

Het Milieuhandhavingsrapport 2009-2013 geeft spijtig genoeg geen zicht op het trajectverloop bij gebruik van aanmaningen; enkel de aantallen aanmaningen, los van enige trajectcontext, zijn er te vinden. – VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 12-113.

³⁷⁷ Het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening – *Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015*, 25 (nadrukkelijk) en 26 – is op dit punt in tegenspraak met de parlementaire voorbereiding bij Titel VI VCRO, die een analoge passage overneemt uit de parlementaire voorbereiding van Hoofdstuk 11 OED. Zie ook hogerop, randnr. 38.

³⁷⁸ De milieuhandhavingpraktijk sluit zich sedert jaren bij deze zienswijze aan. Het Milieuhandhavingsrapport 2009-2013 stelt vast: “*De bestuursdwang is de minst gehanteerde vorm van bestuurlijke maatregelen. Slechts in 4% van het totaal aantal bestuurlijke maatregelen werd bestuursdwang gehanteerd.*” Het gebruik van het regularisatiebevel, daarentegen, “*neemt sterk toe*”: “*In 2013 was 2/3 van de bestuurlijke maatregelen die werden opgelegd regularisatiebevelen.*” – VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 125. Zie ook *ibid.*, 124, Grafiek 56. Uit de jaarverslagen voor het jaren 2011-2014 van het Agentschap voor Natuur en Bos blijkt niet één toepassing van

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

toevoëing van een dwangsom niet van rechtswege te voorzien – de optie genomen in OED en VCRO -- maar als facultatieve optie waar nodig, zoals in het DABM. De ervaringen met deze probleemverhelpende sancties wijzen uit dat zij ook zonder dwangsom behoorlijk doeltreffend zijn ³⁷⁹ zonder dit complexe en kostelijke ³⁸⁰ geweer in de rug, zodat de vraag rijst waarom de kans niet te openen om per geval te oordelen of een dwangsom hoeft.

C. Leedtoevoëing met verruimd bereik

59. Hogerop gaven we mee dat de sanctiëringinstrumenten zowel generalistische als gerichte en niche-instrumenten omvatten, waarbij enkel de eerstgenoemde veralgemeend toepasbaar zijn. Met het oog op een optimale werking van de instrumentenmix verdient het bijzondere aandacht om deze generalistische sanctiëringinstrumenten zodanig te ontwikkelen dat zij een maximale rechtshandhavende werking kunnen realiseren. ³⁸¹ Hiermee komen we bij de mogelijkheid om bestraffende instrumenten, die primair op leedtoevoëing zijn gericht, een leedtoevoëing die afrekenet met het verleden, ook een relatief sterke probleemverhelpende werking toe te kennen, voor verleden, toekomst, of beide. Bestraffende instrumenten die zodanig ontworpen zijn dat zij die tweede dimensie meenemen, hebben een meerwaarde t.o.v. de anderen. De transactie kan op een dergelijke manier vorm krijgen, de geldboete ook.

60. De procureur des Konings beschikt over de mogelijkheid om zijn keuze tussen een transactievoorstel en vervolging aan te wenden om de overtreder tot regularisatie aan te sporen. De transactie die na een dergelijk voortraject tot stand komt, combineert een bestraffende met een probleemverhelpende werking. Facetten van de penale transactie die een dergelijk gebruik van het instrument mogelijk maken, zijn de volgende twee: de tijd die de procureur heeft vooraleer zijn keuze te maken – hij kan zonder problemen een cyclus opstarten van een paar opeenvolgende kantschriften met termijnen om de toestand een zetje richting regularisatie te geven en hierbij op te volgen; de hoge bovengrens van de transactiesom, gekoppeld aan een proportionaliteitsvereiste, ³⁸² die meebrengt dat de werking van transactie zich niet beperkt tot pekelzonden. De tijdsfactor is onontbeerlijk. Bij de bestuurlijke transacties op grond van Titel XVI DABM en Titel VI

bestuursdwang; enkel regularisatiebevelen en, volkomen bijkomend, stakingsbevelen en de combinatie regularisatiebevel-stakingsbevel blijken te worden gebruikt. – AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2011*, Brussel, ANB, 2012, 26-27; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2012*, Brussel, ANB, 2013, 25; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2013*, Brussel, ANB, 2014, 25-26; AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Handhavingsrapport 2014*, Brussel, ANB, 2015, 13-14. De lijdensweg, in termen van tijd en rechtsstrijd, waartoe de gunning van overheidsopdrachten met het oog op bestuursdwang en de invordering van de voorgefinancierde kosten kunnen leiden, wordt omstandig geïllustreerd door het praktijkonderzoek van bestuursdwang houdende ambtshalve verwijdering van afvalstoffen in BILLIET(2008), 435-479.

³⁷⁹ Zie hoger, randnr. 28 sub 5/.

³⁸⁰ Zie de bijdrage van Paul Vansant verderop in die boek.

³⁸¹ Hoger, randnr. 8, sub 7/.

³⁸² Zie ook hoger, randnr. 56, met voetnoot (367).

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

VCRO ontbreekt die onontbeerlijke bouwsteen: het voorstel tot transactie zit ingekapseld in de korte termijn bepaald voor kennisgeving van het voornemen om een geldboete op te leggen³⁸³; voor de transactie op grond van Titel XVI DABM vormt het vrij lage maximale transactiebedrag een extra beperking³⁸⁴. Beide transacties kunnen wel mikken op een *Lik op stuk* – effect³⁸⁵, inherent aan snelle bestraffing³⁸⁶. Dit is een keuze die coherent is in het licht van de taakverdeling binnen de bestuurlijke sanctionering die in beide decreten bestaat³⁸⁷. Het maakt van de bestuurlijke transactie echter een ander instrument dan wat de penale transactie is. De procureur des Konings heeft ruimere gebruiksmogelijkheden; hij kan, waar hij zulks opportuun acht, ook voor een *Lik op stuk* – effect gaan. Hij kan kiezen tussen beide opties en beschikt aldus over een instrument met een meerwaarde.³⁸⁸

61. De penale geldboete kan met geheel of gedeeltelijk uitstel van tenuitvoerlegging worden opgelegd³⁸⁹. In de milieustrafrechtspraak maakt thans één veroordeling op de twee gebruik van deze mogelijkheid³⁹⁰. De bestuurlijke geldboeten op grond van Hoofdstuk 11 OED en Titel VI VCRO kunnen, zoals de penale geldboete, eveneens “worden opgelegd met uitstel van tenuitvoerlegging”³⁹¹. Wie het meerdere kan, kan het mindere: er moet o.i. worden aangenomen dat dit uitstel, zoals het penale uitstel, gedeeltelijk kan zijn. Een verschilpunt met het penale uitstel is evenwel dat bij de bestuurlijke beboeting de toekenning van uitstel niet ambtshalve gebeurt: voor zover uitstel wordt toegekend, gebeurt dit op vraag van de overtreder³⁹². Vermits deze vraag niet aan vormvereisten is onderworpen, moet worden aangenomen dat zij kan worden gesteld totdat de beboetingsbeslissing is genomen en dat dit eventueel zelfs mondeling kan, bijvoorbeeld op een hoorzitting. Tevens belet niets dat het bestuursorgaan met beboetingsbevoegdheid stelselmatig actief

³⁸³ DABM: artikel 16.4.36, §1, aanhef *j° ibid.* §3, aanhef (milieumisdrijven); artikel 16.4.41, §1, aanhef *j° ibid.*, §2, aanhef (milieu-inbreuken). Het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening stelt voor het voorstel van transactie op te sturen samen met voorstel tot kennisgeving van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen. – *Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015*, 32.

³⁸⁴ Zie ook hoger, randnr. 56, met voetnoot (367). Dit maximumbedrag is weliswaar mede te evalueren in de context van de bestuurlijke beboetingspraktijk, in het bijzonder de fractie dossiers inzake milieumisdrijven die wordt afgedaan met een te betalen geldboete die de 2.000 euro niet overstijgt.

³⁸⁵ Zie ook hoger, randnr. 40, met de desbetreffende literatuurverwijzingen.

³⁸⁶ Noteer dat de lange termijnen – 180 dagen, eenmalig verlengbaar met nogmaals 180 dagen – die beide decreten de procureur des Konings toekennen om zijn sorteerbepaling te nemen (artikel 16.4.32 DABM respectievelijk artikel 6.2.13, §2 VCRO), niet van aard zijn om enig *Lik op stuk* – effect middels bestuurlijke transactie in de hand te werken t.a.v. milieumisdrijven en stedenbouwkundige misdrijven.

³⁸⁷ Beide decreten kiezen voor een compartimentering tussen punitieve en probleemverhelpende bestuurlijke sanctionering, die meebrengt dat de bestuursorganen die bestraffen er enkel zijn om te bestraffen. Zie ook hoger, randnr. 52 en 54.

³⁸⁸ We herinneren hierbij aan de bedenkingen die het instrument, blijkens een aantal recente prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof, doet rijzen. Zie hoger, randnr. 56, voetnoot (362).

³⁸⁹ Wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie (*B.S.* 17 juli 1964), bij herhaling gewijzigd.

³⁹⁰ C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter”, *R.W.* 2010-11, (898) nr. 30.

³⁹¹ Artikel 11.2.4, §3, eerste lid OED; artikel 6.2.7, §2, eerste lid VCRO.

³⁹² *Ibid.*

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

zou informeren of de betrokkene uitstel wil, eventueel zelfs in de kennisgeving³⁹³ van het voornemen tot beboeting. Titel XVI DABM, zijnerzijds, voorziet niet in de mogelijkheid tot bestuurlijke beboeting met mogelijkheid tot geheel of gedeeltelijk uitstel van tenuitvoerlegging. De doctrine heeft reeds bij herhaling, en o.i. volkomen terecht, gewezen op de ongrondwettigheid³⁹⁴ van deze stand van regelgeving.

Empirisch onderzoek van de milieustrafrechtspraak wijst uit dat de strafrechters het uitstel van tenuitvoerlegging op twee manieren aanwenden: als uiting van mildheid maar, opmerkelijk genoeg, ook als uiting van gestrengheid. Enkel in het eerste geval vormt het uitstel een reëel substituut voor actuele bestraffing. In het andere geval vormt de boete-onder-uitstel een complement bij de boete-zonder-uitstel.³⁹⁵ In beide gevallen vormt het uitstel een optie om de geldboete een sterke individuele preventieve werking³⁹⁶ toe te kennen. Maar op instrumenteel vlak is het bijzonder interessant te observeren dat de boete onder uitstel niet noodzakelijk een strafmilderende gunst behoeft te zijn maar, integendeel, bij ernstige feiten naast een proportionele effectieve boete kan worden benut als extra stok achter de deur met toekomstbeveiligend oogmerk. Naast de gekende grondwettigheidsbezwaren, net hoger in herinnering gebracht, vormt dit aspect van de mogelijkheid tot beboeting onder uitstel o.i. een belangrijk argument om deze mogelijkheid ook in de DABM-beboeting in te voeren. Dit zou dan best derwijze gebeuren dat het uitstel ook ambtshalve kan worden toegekend en liefst gepaard gaan met de uitdrukkelijke vermelding dat het uitstel “*geheel of ten dele*” kan zijn.

VIII. BESLUIT

62. In de voorbije hoofdstukken hebben we de doelmatigheid onderzocht van de publiekrechtelijke sanctiëningsregelingen die tot stand zijn gekomen door uitbouw en versterking van het bestuursrechtelijke sanctiëningsspoor in het DABM en, meer recent, het OED en het VCRO. De klemtoon lag op analyse en beoordeling van het publiekrechtelijke sanctiëningsinstrumentarium als geheel, voor elk van de drie wetgevingen. Zo’n overkoepelend perspectief brengt frustraties mee. Een indruk van oppervlakkigheid, van een analyse in brede penseelstroken die veel onbesproken laten. Maar dit schematiserende en abstraherende heeft ook een toegevoegde waarde. Het legt lijnen bloot die anders niet zichtbaar zijn. Het helpt aandacht te schenken aan logistieke keuzes en bouwstenen die elders niet in beeld komen. Het resultaat is kennelijk vooral relevant voor beleidsvoerders: wetgevers, maatschappelijke *stakeholders* die meewerken aan wetgevingsprocessen, handavingsactoren wier bevoegdheden ruimte bieden voor beleidsontwikkeling, ... Publiekrechtelijke sanctiëring zit in de lift. Het bewust en oordeelkundig kunnen omgaan met de uiteenlopende uitdagingen, vragen en keuzes die daarmee aan bod komen, is in groeiende mate nuttig.

³⁹³ Artikel 16.4.36, §1 (milieumisdrijven) en 16.4.41, §1 (milieu-inbreuken) DABM; artikel 6.2.12, §1 (stedenbouwkundige inbreuken) en artikel 6.2.13, §4, tweede lid (stedenbouwkundige misdrijven) VCRO.

³⁹⁴ Voor dit probleem, welbekend sedert jaren, verwijzen we naar de bijdrage van Roel Meeus verderop in dit boek.

³⁹⁵ Zie hoger, nr. 28, *sub 2/*.

³⁹⁶ *Ibid.*

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos*. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

We hebben getracht met methode te werken. We hebben criteria geformuleerd voor de beoordeling van het sanctiëringinstrumentarium als geheel³⁹⁷. We hebben tevens drie facetten geïdentificeerd die in dit type analyse, waar de insteek het instrumentarium als geheel is, o.i. steeds aandacht waard zijn en we hebben een manier uitgeprobeerd om ze efficiënt te onderzoeken. Een eerste facet raakt aan het secundaire karakter van handhavingsregelgeving. Het betreft de te handhaven normstelling: voor welke normstelling is het sanctiëringinstrumentarium bedoeld? Deze vraag peilt dieper dan de regels die opgelegd zijn en in reglementaire teksten dan wel individuele besluiten te lezen vallen. Wezenlijk peilt zij naar de teneur van het wetgevingsbeleid, dus het beleid *tout court*, onderliggend aan de regelgeving. Het ene wetgevingsbeleid is het andere niet. Het voorkomen en beheersen van verontreiniging is, bijvoorbeeld, niet in gelijke mate afhankelijk van samenwerking met, en inzet vanwege, de burger als het behoud van een beschermd monument. De coöperatieve component in een wetgevingsbeleid vormt o.i. één van de facetten van normstelling die een weerklank moeten vinden in het sanctiëringinstrumentarium.³⁹⁸ Een tweede facet betreft de onderlinge verhouding tussen de twee sanctiëringssparen. Indien de idee is een penaal en een bestuurlijk sanctiëringsspoor zij aan zij te doen functioneren om de baten te hebben van hun onderlinge complementariteit en van een oordeelkundige taakverdeling, is het uiteraard onmisbaar om toe te zien op de wijze waarop die tango gestalte wordt gegeven. De keuzes die hier worden gemaakt, kunnen worden gemaakt binnen het te eerbiedigen supranationale en grondwettelijke rechtskader, moeten aansluiten bij het de teneur van het wetgevingsbeleid. Ze betreffen de instrumentering van ieder afhandelingspoor en de onderlinge articulatie van beide. Hoe zacht of hard wordt elk spoor? Hoe punitief, hoe probleemverhelpend? Worden er voorrangsregels ingebouwd en zo ja, hoe en voor welke sanctiëringdoelen?³⁹⁹ Een vraag die hierbij hoort, is de vraag of alle wetsschendingen in het sanctiëringssysteem worden meegenomen of niet, en zo ja, in welke mate.⁴⁰⁰ Een derde facet betreft het delen van de kaarten: welke handhavingsactor krijgt welke instrumenten in de hand? De hand die één actor is toebedeeld, omvat steeds mogelijkheden tot *Trade off* tussen instrumenten, mogelijkheden tot het opbouwen van trajecten.⁴⁰¹ Tenslotte hebben we ook nader gezocht naar een paar mogelijkheden om een publiekrechtelijke sanctiëringinstrumentarium uit te rusten voor *Smart enforcement*, een kenmerk met grote toegevoegde waarde voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrumentarium als geheel.⁴⁰²

63. Een vaststelling bij het voeren van dergelijk onderzoek, betreft het belang van empirische data. In onze analyse, hebben we ettelijke keren een beroep gedaan op praktijkgegevens. Louter kwantitatieve praktijkdata, hun evolutie doorheen de jaren, inzicht in de radertjes die de praktijk maken tot wat ze is, toegang tot de zwarte doos van de besluitvorming door belangrijke spelers op het veld dank zij kwalitatief empirisch onderzoek, ... Allemaal ontzettend nuttig. Voor wat de handhaving van het milieurecht betreft – milieuhygiënerrecht zowel als natuurbeheerrecht – staan we nu ontzettend veel verder dan vijf à tien jaar

³⁹⁷ Randnr. 7.

³⁹⁸ Randnr. 4 en randnrs. 11-17.

³⁹⁹ Randnrs. 18-28 en 36-49.

⁴⁰⁰ Randnrs. 29-35.

⁴⁰¹ Randnrs. 51-54.

⁴⁰² Randnrs. 55-61.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

terug. Een rapport zoals het Milieuhandhavingsrapport 2009-2013 dat we aan de VHRM danken, vormt een fantastische werkinstrument waar we vijf jaar terug enkel van konden dromen.⁴⁰³ Het SBO-onderzoeksproject ‘*Environmental law enforcement: a comparison of practice in the criminal and the administrative tracks*’ (2007-2011) heeft eveneens voor een schat aan informatie en inzichten⁴⁰⁴ gezorgd.

De beschikbaarheid van praktijkgegevens, die systematisch en op vergelijkbare wijze zijn verzameld en toegankelijk gemaakt, moet verder worden opgebouwd. We hebben er nood aan voor beleidsontwikkeling en beleidsvoering. Het is wachten op gelijkwaardig informatie uit de hoek van de ruimtelijke ordening en stedenbouw en het onroerend erfgoed. In dit verband stemt het hoopvol dat het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening is toegevoegd aan het werkveld van de VHRM. De verworvenheden die daar reeds een feit zijn inzake dialoog, overleg en data-inzameling, -verwerking en -uitwisseling tussen alle handhavingsactoren zullen hoe dan ook uitdeinen naar de VCRO-materies. Waarom werd onroerend erfgoed niet betrokken bij dit platform voor handhaving van omgevingsrecht?

⁴⁰³ VHRM, *Milieuhandhavingsrapport 2009-2013*, 227 p. De voorgangers van dit rapport, jaarrapporten, bevatten eveneens bijzonder nuttige praktijkdata.

⁴⁰⁴ De publicaties en working papers in het kader van dit onderzoek zijn te vinden op www.environmental-lawforce.be. Ook al is het IWT/SBO-onderzoekproject thans afgelopen, blijft de ‘Environmental Lawforce’-website bestaan. Hij fungeert voortaan als informatieforum betreffende het onderzoek inzake publiekrechtelijke rechtshandhaving en milieurechtshandhaving gepleegd door de voormalige projectpartners, in het bijzonder het Centrum voor Milieu- en Energierecht (CM&ER) van de U.Gent, het Centrum voor Economische Studiën (*Research Group Energy, Transport and Environment*) (CES) van de KU Leuven, en het Centrum voor Economie en Duurzaam Ondernemen (CEDON) van de HUBrussel. Op de website is ook de link te vinden naar de penale databank die ten behoeve van het onderzoeksproject is opgebouwd en die publiek toegankelijk is, vrij voor gebruik. Concept en opbouw van deze databank: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN & L. LAVRYSEN, “Milieurechtshandhaving: een databestand voor onderzoek naar de penale en bestuurlijke sanctioneringspraktijk”, *T.M.R.* 2009, 128-150. Publicaties met empirische insteek die gebruik maken van dit bestand: C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER, T. VANDER BEKEN en L. LAVRYSEN, “Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel”, *Milieu en Recht* 2009, 342-349; C.M. BILLIET, T. VANDER BEKEN, S. ROUSSEAU, A. BALCAEN, R. MEEUS, K. STYNS, G. DE MEYER en L. LAVRYSEN, “Milieucriminaliteit: feiten omtrent bestraffing”, *Panopticon* 2009, 69-75; C.M. BILLIET, “Bestrafing van milieucriminaliteit: de beboetingsambtenaar als derde speler op het veld”, in L. LAVRYSEN (ed.), *Het milieuhandhavingsdecreet in de praktijk. Een jaar nieuwe milieuhandhavingspraktijk onder de loep*, Brugge, die Keure, 2010, 83-132; C.M. BILLIET, S. ROUSSEAU, R. MEEUS en A. BALCAEN, “Minnelijke schikkingen voor milieumisdrijven in Vlaanderen”, *Panopticon* 2010/4, 78-84; T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “The Impact of the Judicial Objective Function on the Enforcement of Environmental Standards”, *Journal of Regulatory Economics* 2010, 37(2), 196-214; C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit in het beleid van de strafrechter. Bestrafen tussen Haus en Brundtland”, *R.W.* 2010-11, 898-931; C.M. BILLIET en N. BROECKHOVEN, “De milieustrafrechter en toekomstbeveiliging: praktijkprofiel van het exploitatieverbod”, *Nullum Crimen* 2011, 101 – 126; C.M. BILLIET en ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit: verbeurdverklaring van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen in cijfers”, *T. Strafr.* 2012, 195-205; C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Milieucriminaliteit: waardering van wederrechtelijk verworven vermogensvoordelen”, *R.W.* 2012-13, 482-499; C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “How real is the threat of imprisonment for environmental crime?”, *European Journal of Law and Economics* 2014, vol. 37(2), 183-198; C.M. BILLIET, T. BLONDIAU en S. ROUSSEAU, “Punishing Environmental Crimes: An Empirical Study from Lower Courts to the Court of Appeal”, *Regulation & Governance* 2014 (8), 472-496; S. ROUSSEAU en T. BLONDIAU, “Act-based versus harm-based sanctions for environmental offenders”, *Environmental Policy and Governance* 2014, vol. 24(6), 439-454; T. BLONDIAU, C.M. BILLIET en S. ROUSSEAU, “Comparison of Criminal and Administrative Penalties for Environmental Offences”, *European Journal of Law and Economics* 2015, vol. 39(1), 11-35.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

64. Wanneer we nu naar DABM, OED en VCRO kijken, ten einde van ons onderzoek met breedbeeldlens, geven we Titel XVI een AA-quoting, Hoofdstuk 11 OED een C-quoting en Titel VI VCRO een B-quoting.⁴⁰⁵ De verantwoording voor deze oordelen?

65. De doelmatigheid van het DABM-sanctioneringsinstrumentarium is goed tot zeer goed te noemen. De instrumentenmix als zodanig, mede beoordeeld als onderdeel van een breder geheel aan beschikbare penale en bestuurlijke sanctioneringsinstrumenten, scoort op de meeste doelmatigheidscriteria die we formuleerden⁴⁰⁶. Een opvallend sterk punt is het *Catch all* – bereik van Titel XVI t.o.v. de te handhaven regelgeving, een handhavend bereik dat zich uitstrekt tot alle normstelling middels bestuursbesluiten met individuele strekking en tevens tijdsbestendig is⁴⁰⁷. Tot daar voor de sterke punten van deze sanctioneringsregeling. Het is nuttiger aandacht te schenken aan wat vatbaar is voor verbetering.

We zien drie zwakke punten. Het punt waarop het systeem het meest kwetsbaar is, betreft de organisatie van de punitieve publiekrechtelijke sanctionering, met name het kantelscenario richting penaal afhandelingsspoor bij stilzitten van het parket. Het zorgt in ieder geval voor een onderbenutting van de mogelijkheden tot bestuurlijke bestraffing, door transactie en geldboete.⁴⁰⁸ Als forum voor dialoog en overleg tussen de handhavingsactoren speelt de VHRM een bijzonder relevante rol in het opvangen van de risico's van dit kantelscenario.⁴⁰⁹ Voor zover de regeling blijft wat ze thans is, luidt de boodschap dat alle verdere inspanningen die ertoe strekken om in ieder parket van het gewest per dossier een oordeelkundige en snelle sorteerbeveling in de hand te werken uitermate welkom zijn. Een tweede zwak punt, betreft de onmogelijkheid om de bestuurlijke geldboete onder uitstel op te leggen. Dit beperkt te werking van het instrument voor de toekomst. Omdat de bestuurlijke geldboete een generalistisch instrument is, brengt dit een noemenswaardig doelmatigheidsverlies mee.⁴¹⁰ Een laatste zwak punt dat vermeldenswaard is, betreft de bestuurlijke transactie, die als instrument dat bijdraagt tot een zuinige instrumentenmix extra aandacht waard is. De doelmatigheid van het instrument, dat binnen het DABM louter punitief is opgevat, is deels afhankelijk van een snelle sorteerbeveling op parketniveau⁴¹¹, een reden te meer om voor dit laatste te ijveren. Daarnaast valt het te overwegen het maximumbedrag van de transactiesom te verhogen.⁴¹²

⁴⁰⁵ Ons onderzoek met breedbeeldlens, keek niet naar aspecten zoals de procedurele efficiëntie van de werking van de instrumenten, de transparantie van belangrijke begrippen, ... Wat volgt, is onder dit voorbehoud te lezen. We spreken ons enkel uit voor wat we onderzochten.

⁴⁰⁶ Hoger, randnr. 28 en randnrs. 55-58.

⁴⁰⁷ Hoger, randnrs. 30-31.

⁴⁰⁸ Hoger, randnrs. 37-41.

⁴⁰⁹ Zie o.m. hoger, randnrs. 43-44.

⁴¹⁰ Hoger, randnr. 28 *sub* 2/ en randnr. 62.

⁴¹¹ Hoger, randnr. 60.

⁴¹² Hoger, randnr. 56.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

66. Een analyse van de sanctiëringmogelijkheden waarin Hoofdstuk 11 OED voorziet, leidt tot de indruk dat de decreetgever voor wat dit beleidsdomein betreft weinig geïnteresseerd is in bestraffing en vooral probleemverhelpend sanctiërend optreden nastreeft. De som van de volgende tekstelementen schraagt deze lezing.

- De zachte depenalisering is beperkt tot twee misdrijven onroerend erfgoed. De overige misdrijven onroerend erfgoed, die de zwaarste wetsschendingen bundelen, zijn uitsluitend penaal bestrafbaar.⁴¹³ De geringe vervolgingspercentages zijn eenieder bekend. Er is o.i. dus voor gekozen uitsluitend de allerswaarste dossiers in aanmerking te laten komen voor bestraffing door de strafrechter.
- Het bestuurlijke afhandelingspoot kent geen compartimentering tussen bestraffend en probleemverhelpend sanctiëren. Dit werkt noodzakelijk bestraffend optreden tegen, bij gebrek aan gespecialiseerde menskracht die voor dit sanctiëringdoel instaat.⁴¹⁴ Daarenboven is de vereniging in één hand van beide soorten sanctiemogelijkheden van aard om tot een *Trade off* tussen bestraffing en probleemverhelping te leiden,⁴¹⁵ waarbij dreiging van de boete dient om te stimuleren tot probleemverhelping. Overigens is de betrokken handhavingsactor, de inspecteur onroerend erfgoed, ook de regie gegeven over het probleemverhelpend optreden binnen het penale spoot.⁴¹⁶
- Er is geen decretale vergrendeling, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, van de mogelijkheid om bestuurlijk probleemverhelpend op te treden in de periode waar het dossier zich tevens in het penale spoot, bij procureur of strafrechter, bevindt.⁴¹⁷
- De bestuurlijke transactie, punitief instrument dat bij uitstek laagdrempelig is in zijn toepassing, komt niet voor in het geselecteerde instrumentarium.⁴¹⁸
- De enige punitieve bestuurlijke sanctie, de geldboete, kreeg vorm als een boete met mogelijkheid tot uitstel, wat het instrument een werking voor de toekomst meegeeft.⁴¹⁹
- Bij de twee misdrijven onroerend erfgoed die in aanmerking komen voor alternatieve bestuurlijke beboeting, is schending van een stakingsbevel te vinden, de bestuurlijke sanctie bij uitstek die voor de toekomst werkt.⁴²⁰

Er is niets mis met deze keuze. Publiekrechtelijke sanctiëring hoeft geen concert te zijn dat noodzakelijkerwijs alle denkbare instrumenten met kracht inzet. Integendeel, de keuze sluit consequent aan bij de analyse van het normstellingsbeleid, dat ontgensprekelijk een coöperatieve component heeft.⁴²¹ Dit is een positief punt. Het deksel schikt zich naar de pot.⁴²² Met belangstelling lazen we dan ook Vansant’s bedenking bij Hoofdstuk 11 OED: er “*mag niet worden vergeten dat de overheid de eigenaar van onroerend goed nodig heeft voor het goed beheer van erfgoedwaarden, ook nadat het handhavingsdossier is afgesloten.*”

⁴¹³ Hoger, randnrs. 32-33.

⁴¹⁴ Hoger, randnr. 53, te lezen samen met randnr. 52.

⁴¹⁵ Hoger, randnr. 53.

⁴¹⁶ *Ibid.*

⁴¹⁷ Hoger, randnr.49, te vergelijken met randnr. 48.

⁴¹⁸ Hoger, randnr. 23. Zie ook randnr. 27, Tabel 2.

⁴¹⁹ *Ibid.* Zie ook randnrs. 59 en 61.

⁴²⁰ Hoger, randnrs. 32-33. Zie ook randnr. 8 *sub* 1/.

⁴²¹ Hoger, randnr. 15 *in fine*.

⁴²² Hoger, randnr. 4.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctiëring in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctiëring van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

*Alleen al daarom zal de houding van de erfgoedinspectie van nature anders zijn dat in pakweg het beleidsveld ruimtelijke ordening.”*⁴²³

Indien we uitgaan van dit sanctiëringmodel, zien we er echter wel een paar zorgen en gemiste kansen. Het meest opvallende knelpunt betreft de concentratie aan sanctiëringstaken bij één handhavingsactor, met name de inspecteur onroerend erfgoed. Het sanctiëringbeleid staat of valt met de invulling van deze functie. We vermeldden in dit verband het beeld van een paalwoning die op één paal berust.⁴²⁴ Hoeveel VTE zullen inspecteur onroerend erfgoed worden, ondersteund met welke administratieve en andere middelen? De gemaakte keuze kan ten goede keren maar vormt ook een belangrijk risico.

Een tweede sterk opvallend knelpunt betreft o.i. het gegeven dat iedere probleemverhelpend bestuurlijk sanctiëringinstrument een dwangsom behelst, zelfs de minnelijke schikking. Dit laat geen proportionaliteit toe afgestemd op het overtrederprofiel. Het strookt evenmin met de benadering, in het normstellingsbeleid, van de eigenaars en gebruikers van onroerend erfgoed als partner in het overheidsbeleid en is in die zin niet consequent t.o.v. het gekozen sanctiëringmodel. Daarenboven vormt de appendix van de dwangsom een kostelijke keuze. De alomtegenwoordige dwangsom is, m.a.w., in meer dan één opzicht ondoelmatig.⁴²⁵

Een derde knelpunt betreft de sorteert termijn die het openbaar ministerie heeft gekregen t.a.v. stakingsbevelen. Die 180 dagen, nogmaals verlengbaar met 180 dagen, waarna het dossier bij stilzitten van het parket naar de inspecteur Onroerend erfgoed gaat, zijn te lang, in het bijzonder gezien de strekking van de betrokken wetsschending.⁴²⁶ Waarom geen termijn van één of twee maand, niet verlengbaar?⁴²⁷

Tenslotte lijkt ons, steeds binnen een publiekrechtelijke sanctiëring die vooral probleemverhelping wil bewerkstelligen, een kans te zijn gemist door niet te voorzien in een bestuurlijke transactie met onbepaalde aanlooptermijn, waar de mogelijke keuze tussen transactie en geldboete als hefboom voor regularisatie kan worden benut.⁴²⁸

Bijkomend bij het bovenstaande, rest te vermelden dat de wetgevingstechniek bij het opstellen van de lijsten met misdrijven en inbreuken onroerend erfgoed dermate pover is, dat zij dringend bijstelling vergen. Wanneer dit gebeurt, moet ook een vangnetbepaling worden toegevoegd aan één van de drie thans bestaande categorieën wetsschendingen: de misdrijven zonder depenalisering, de misdrijven met zachte depenalisering dan wel de inbreuken. Een vangnetbepaling bij de lijst inbreuken lijkt ons, in het licht van het bovenstaande, een te overwegen optie.

67. Titel VI VCRO wekt dan weer de indruk voor alles te kiezen voor sanctiëring middels pijn in de portefeuille. De sanctiëringregeling geeft alleszins blijk van een erg aarzelende houding t.o.v.

⁴²³ *Zakboekje Onroerend Erfgoed 2015*, 253.

⁴²⁴ Hoger, randnr. 53.

⁴²⁵ Hoger, randnr. 4 en randnr. 8, sub 3/, 4/ en 5/.

⁴²⁶ Hoger, randnr. 40.

⁴²⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 7, §1 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

⁴²⁸ Hoger, randnrs. 59 en 60.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctionering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctionering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

probleemverhelpende sanctionering, die niet te vinden is t.a.v. punitieve sanctionering. Die aarzelende houding blijkt uit het samenspel tussen de volgende keuzes.

- Bij stilzitten van het parket kantelt het dossier het penale spoor in ⁴²⁹. Dit gaat gepaard met het bevriezen van bestuurlijk probleemverhelpend optreden. Eens er is gedagvaard voor de strafrechter, kan er immers geen bestuurlijke maatregel meer worden opgelegd, stelt het decreet. Het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening voegt daar aan toe dat in principe de sorteerbepaling moet worden afgewacht. Bestuurlijk optreden staat enkel aan de orde, stelt het, bij hoogdringendheid of voor misdrijven die relatief eenvoudig en niet zwaarwichtig zijn. ⁴³⁰

- Daar waar het autonoom opleggen van probleemverhelpende bestuurlijke sancties aldus sterk aan banden wordt gelegd, staat het de bevoegde bestuursorganen op de koop toe niet vrij om, zoals de inspecteur onroerend erfgoed, naar eigen inzichten herstel te vorderen voor de strafrechter. Zij moeten hiertoe voorafgaandelijk groen licht hebben gevraagd en gekregen van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, onder de vorm van een positief advies. ⁴³¹

- De decreetgever heeft, tenslotte, t.a.v. alle handhavingsactoren de inhoud van de probleemverhelpende sancties strak gereguleerd. Hier is een stuk beoordelingsvrijheid niet toegekend. ⁴³²

Dit alles in een wetgevingscontext waar, op de koop toe en anders dan in het OED, rechtontnemende sancties geen soelaas kunnen bieden om probleemverhelpend te sanctioneren. ⁴³³

Daartegenover staan een paar keuzes waaruit blijkt dat punitief sanctioneren, voor alles door monetaire sancties, minder schroom oproept.

- Bestuurlijk punitief en probleemverhelpend optreden, zijn gecompartmenteerd, wat punitief optreden bevordert ⁴³⁴.

- Bestuurlijk punitief optreden kan niet alleen middels een geldboete maar ook middels een transactie ⁴³⁵.

- Het instrumentele potentieel van de geldboete is geoptimaliseerd door een geldboete onder uitstel mogelijk te maken. ⁴³⁶

Wat hier als commentaar aan toe te voegen?

De suggestie, alleszins, om indien het de bedoeling is vooral door pijn in de portefeuille te handhaven, de transactie slagkracht te geven door het maximale transactiebedrag, dat nog niet is vastgesteld ⁴³⁷, niet al te laag te leggen ⁴³⁸. De suggestie, eveneens, om in de penale en bestuurlijke bestraffingspraktijk de monetaire sancties hoog genoeg te leggen om minstens op die manier individuele en generale preventie te realiseren. Rest natuurlijk de vraag hoe lang dit sanctionerend model gaat standhouden in de praktijk. De decreetgever en de Vlaamse Regering hebben de parketten geen instructies te geven. Indien er in de schoot van de VHRM

⁴²⁹ Hoger, randnrs. 37-42, in het bijzonder randnr. 41.

⁴³⁰ Hoger, randnr. 48.

⁴³¹ Hoger, randnr. 54.

⁴³² Hoger, randnrs. 20-21. Zie ook randnr. 28 sub 6/.

⁴³³ Hoger, randnrs. 29-35.

⁴³⁴ Hoger, randnr. 54.

⁴³⁵ Hoger, randnr. 21. Zie ook randnr. 27, Tabel 2. Zie eveneens randnrs. 55 en 56.

⁴³⁶ Hoger, randnrs. 59 en 61.

⁴³⁷ Artikel 6.2.14 VCRO, *a contrario*.

⁴³⁸ Hoger, randnrs. 59 en 60.

To refer to as: C.M. BILLIET, “Lappendekens in de rechtshandhaving. Naar een publiekrechtelijke sanctienering in het omgevingsrecht”, in C.M. BILLIET & L. LAVRYEN (eds.), *In de roos. Doeltreffende sanctienering van omgevingsrecht*, Bugge, die Keure, 2015, 1-77

overleg plaatsvindt dat leidt tot een beleid bij de parketten waar, telkens dit een oordeelkundige keuze lijkt, snel wordt geseponeerd met het oog bestuurlijke beboeting, vervallen meteen de grendels tegen autonoom probleemverhelpend bestuurlijk sanctioneren die rechtstreeks en onrechtstreeks uit Titel VI VCRO voortvloeien. We herinneren er aan dat inzake milieucriminaliteit de opportuniteitssepots de voorbije vijf jaren drastisch zijn geslonken, de sepots met het oog op bestuurlijke beboeting daarentegen sterk stegen en thans de helft bedragen van alle sepots, technische sepots inbegrepen ⁴³⁹. In dit opzicht heeft de sanctieneringsregeling van de VCRO iets onvoldoende doordacht, uitgewerkt. Daar staat geen eenduidige beleidskeuze achter. Dat schaadt de doelmatigheid van deze regeling. Eens procureur des Konings en strafrechter niet meer aan zet zijn, kan het bestuur probleemverhelpend sanctioneren, vreemd genoeg zonder verplichting tot tussenkomst van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, maar wel met decretaal beperkte beoordelingsvrijheid.

Een knelpunt dat in ieder geval een oplossing behoeft, is het gebrek aan vangnetbepaling in de lijsten met stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken.

⁴³⁹ Hoger, randnr. 27.