





Handhaving: de vergeten schakel in de milieubeleids- cyclus?

Tom De Bruyn, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA), K.U. Leuven
Kris Bachus, HIVA, K.U. Leuven en Steunpunt Milieubeleidswetenschappen

INLEIDING

Een belangrijke fase in de beleidsvorming is het afwegen van verschillende strategieën om de gewenste doelstellingen te bereiken. In het optimale geval wordt voor elk van de voorgestelde oplossingen gekeken naar de verwachte effecten, kosten en baten voor de verschillende actoren in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Zowel voor bestaande als nieuwe regelgeving en voor verschillende economische instrumenten is de handhaafbaarheid en de latere handhaving een belangrijk, maar vaak verwaarloosd aspect (bv. MiNa-Raad, 2003). Belangrijk voor de effectiviteit van regels is voldoende aandacht voor controle- en nalevingsmechanismen. Wanneer blijkt dat de regelgeving niet handhaafbaar is, of enkel mits betaling van zeer hoge kosten, dient er te worden gezocht naar andere strategieën en instrumenten om de gewenste doelstellingen te bereiken. Om die reden heeft de Vlaamse Regering beslist dat uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kenmerken zijn van goede regelgeving die vooraf getoetst moeten worden. Handhaafbaarheid en handhavingsaspecten dienen dan ook te worden behandeld in de reguleringssimpactanalyse (RIA) die voor elk voorontwerp van decreet of ontwerp van besluit moet worden opgesteld.

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de inachtneming van de handhaafbaarheid en de handhaving van bij aanvang van het beleidsvormingsproces, de uitvoering en effectiviteit van het milieubeleid kan beïnvloeden.

Binnen het milieubeleid beperken we ons tot *milieuhygiëne*, het bijpassende beleid en de regelgeving.

Het onderzoek spitst zich toe op vier casestudy's. Ze zijn zo gekozen dat ze verschillende milieucompartimenten behandelen: lucht, water, afval en een compartimentoverschrijdend thema, namelijk de milieuvoorwaarden. Bovendien hebben twee casestudy's de bedrijven als doelgroep en twee de particulieren.

De vier gevalstudies zijn:

- de mogelijkheid om gelijkwaardige middelen te gebruiken in de middelenvoorschriften van de algemene, sectorale en integrale milieuvoorwaarden;
- de selectieve inzameling van bedrijfsafvalstoffen;
- het onderhoud en het nazicht van stookinstallaties;
- de lozing van huishoudelijk afvalwater.

Bij elke casestudy hebben we getracht de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- In welke mate en op welke wijze werd er rekening gehouden met handhavingsaspecten tijdens de beleidsvormingsfase? Waarom werd er al dan niet aandacht besteed aan handhaving? Heeft de inachtneming van handhavingsaspecten de keuze van de beleidsinstrumenten beïnvloed?
- Wat zijn de (verwachte) gevolgen van het al dan niet in rekening brengen van handhaving voor de effectiviteit en de uitvoering van het beleid?

Deze studie werd uitgevoerd tijdens de periode december 2004 – mei 2005 in opdracht van MIRA, VMM. Het is belangrijk om te weten wat wel en wat niet binnen het bestek van de studie valt. De studie vertrekt van gesprekken met de opstellers van de regelgeving en achtergrondliteratuur om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen. Dat houdt per definitie een aantal beperkingen in, waarop we zullen ingaan bij de bespreking van de methodologie. De tweede onderzoeksvraag valt sowieso veel moeilijker te beantwoorden, ook omdat een van de vier casestudy's nog maar in de ontwerpfase zit (stookinstallaties) en twee nog maar pas in werking zijn getreden (bedrijfsafvalstoffen en milieuvoorwaarden). Bij die onderwerpen kunnen we dus enkel indicaties geven over de toekomstige gevolgen. Deze studie moet dan ook gezien worden als een exploratief onderzoek naar een onderwerp dat lange tijd onderbelicht is geweest (en dat nog steeds is) in (milieu)beleidsevaluatie.

In een eerste inleidend deel kaderen we handhaving in de beleidscyclus en bekijken we de historiek. In een tweede deel schetsen we de methodologie van het onderzoek. In het derde deel beschrijven we de organisatie van de milieuhandhaving in Vlaanderen, gaan we in op verschillende handhavingsmodellen en situeren we de context van de vier casestudy's. In deel vier volgt de eigenlijke evaluatie van de casestudy's. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1. Situering

1.1. WAT IS HANDHAVING?

Om te beginnen plaatsen we handhaving in de beleidscyclus. Zoals Tieleman & Leroy (2003) in het eerste MIRA-BE-rapport hebben besproken, omvat de beleidscyclus vijf fasen: agendavorming, beleidsvorming, oordeelsvorming, beleidsuitvoering en analyse van de effecten van het beleid, wat aanleiding kan geven tot nieuwe uitgangssituaties voor een nieuwe beleidscyclus. In de oordeelsvormingsfase worden doelstellingen gedefinieerd, alsook een strategie om ze te bereiken. Om de doelstellingen te bereiken kan men gebruik maken van sturende of directe beleidsinstrumenten. Deze laatste worden ook maatregelen genoemd. De sturende beleidsinstrumenten kunnen we onderverdelen in juridische, economische en sociale/communicatieve instrumenten. Handhaving is van toepassing op juridische en economische instrumenten (bijvoorbeeld de heffingen).

Blomberg & Michiels (1997) definiëren handhaving zeer ruim als alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen. Dat is een veel bredere definitie dan die die in juridisch opzicht vaak wordt gehanteerd¹: ‘Handhaving of rechtshandhaving is door toezicht en door de toepassing (of dreigen daarmee) van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of burgerrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd’.

Blomberg (2000) maakt dan ook een onderscheid tussen de juridische aspecten van handhaving en de ‘factoren’ die het optimale gebruik van die aspecten beïnvloeden. De *juridische aspecten* omvatten drie deelfasen: toezicht, sanctionering en dwanguitvoering van de sancties. Samen vormen zij de handhavingssketen. Ten eerste dient er een mechanisme te bestaan, dat vaststelt of de bestaande wetgeving al dan niet wordt nageleefd. Dat houdt toezicht op de naleving van de regelgeving in en het opsporen van inbreuken. Ten tweede verwijst handhaving naar een mechanisme dat al wie de regelgeving niet volgt, op een of andere wijze ter verantwoording roept en sanctioneert (of met sancties bedreigt). Ten slotte moet de mogelijkheid bestaan om bij onwil van de overtreder de uitvoering van een opgelegde sanctie af te dwingen (Billiet & Rousseau, 2002). Tot de *factoren* behoren bijvoorbeeld informatievoorziening, samenwerking en organisatie. De effectiviteit van de handhaving steunt immers gedeeltelijk op de mate waarin de verschillende handhavingsactoren samenwerken, de bekendheid van de regelgeving bij de doelgroep, enz.

In dit hoofdstuk volgen wij de brede definitie van het handhavingsconcept van Blomberg, we beschouwen met andere woorden alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen als onderdeel van handhaving. Dat blijkt ook uit de methodologie die we zullen toepassen op onze casestudy's: de Tafel van elf (2 Concepten & methoden).

¹ Deze definitie vindt haar oorsprong in een Nederlandse regeringsnotitie over handhaving en milieurecht uit 1981 (Aalders, 1994).

1.2. HISTORIEK VAN DE HANDHAVING VAN HET MILIEUHYGIËNERECHT

Het Belgische milieurecht is van vrij recente datum. De bewustwording over de milieuverontreiniging en -problematiek in de jaren 60 leidde tot de ontwikkeling van een milieubeleid en bijbehorende milieuwetten en regelgeving. In de jaren 70 kreeg het milieurecht erkenning als apart rechtsgebied (Mortier, 2003). Typisch aan het milieurecht is dat het verbonden is met alle rechtstakken en zich bedient van zowel publiekrecht als privaatrecht, en zowel regionaal, nationaal als internationaal recht (Lavrysen, 2002, Lambrechts, 1999). Een aanzienlijk deel van het Vlaamse en Belgische milieurecht is bovendien gestuurd door het Europese milieurecht (Lavrysen, 2002). Met de opeenvolgende staatsvormingen kreeg Vlaanderen meer bevoegdheden inzake milieurecht en milieubeleid, en kon het haar eigen milieubeleid ontwikkelen.

Aanvankelijk volgde het Vlaamse (en Belgische) milieurecht, zoals het milieubeleid en de administratieve organisatie, een compartimentbenadering. Dat betekent dat milieuproblemen geordend werden volgens het milieucompartiment waarvoor ze een bedreiging vormden (d.w.z. water, bodem, lucht, afval, geluid en energie) (Lambrechts, 1999, Van Den Broeck et al., 1997). Volgens een geïnterviewde deskundige was al vanaf de beginperiode de inbreng van juridische specialisten relatief gering. Samen met de compartimentering van het milieubeleid resulteerde dat in een aparte wetgeving voor elk milieucompartiment. Er werden nauwelijks bruggen geslagen, noch werd er geleerd van de bestaande regels van een ander compartiment. 'Het wiel werd telkens opnieuw uitgevonden', aldus een geïnterviewde expert. Dat gold des te meer voor de handhaving van de opgestelde regelgeving. Bovendien werd handhaving op het einde van de beleidsvormingsfase toegevoegd zonder al te lang stil te staan bij de te volgen handhavingstrategie.

In 1989 werd om het milieubeleid te moderniseren binnen het Vlaamse Gewest de Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht opgericht (beter bekend als de commissie Bocken, genoemd naar de voorzitter). In 1995 publiceerde ze haar bevindingen (ICHM, 1995). De commissie adviseerde om strafrechtelijke handhaving een grote rol toe te dichten binnen milieurechtshandhaving. Daarnaast hechtte ze belang aan de uitbouw van een aanvullend administratief handhavingssysteem. Dat vormde de basis voor een voorontwerp van decreet, waarvan er stukken zijn opgenomen in het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) van 5 april 1995 en in andere decreten. Het voorontwerp van decreet plaatste de problemen rond handhaving meer in de schijnwerpers. Het hoofdstuk 'Handhaving' werd echter niet in de definitieve versie van het DABM opgenomen. Anno 2005 bestaat er in Vlaanderen nog steeds geen (deel van een) decreet over milieuhandhaving. Ondanks enkele fragmentarische initiatieven in de laatste tien jaar, kunnen we daarom stellen dat handhaving een van de achtergestelde aspecten van het Vlaamse milieubeleid is. Van een geïntegreerd handavingsbeleid is nog altijd geen sprake.

Nochtans heeft het proces dat moet leiden tot een nieuw decreet sinds 1995 niet stilgelegen. Eind jaren 90 lanceerde de regering studieopdrachten om de administratieve en strafrechtelijke aspecten van de milieuhandhaving te onderzoeken. Dat onderzoek zou

dienen als basis voor een nieuwe regelgeving (een handhavingsdecreet) als aanvulling van het bestaande DABM. De administratie werd geconsulteerd bij de opstelling van een voorontwerp. Bovendien was er een pre-advies van de SERV en MiNa-Raad. In 2004, net voor het einde van de legislatuur, werd een voorontwerp van decreet opgesteld. Het ontwerp werd door de minister van Leefmilieu gefinaliseerd, maar kon echter niet binnen de legislatuur worden voorgelegd aan de regering en is dus ook nooit goedgekeurd. Het ontwerp werd in de volgende legislatuur opnieuw ingediend als voorstel van decreet door Johan Malcorps en parlements lid en ex-minister van Leefmilieu Dua. Overeenkomstig het Vlaamse regeerakkoord 2004 engageert de huidige Vlaamse minister van Leefmilieu Kris Peeters zich in zijn Beleidsnota tot de opmaak van een handhavingsdecreet). In hoeverre de conclusies van het voorstel van decreet zullen worden overgenomen, is niet bekend, maar de vermelde studies zullen wel als uitgangspunt dienen. Daarnaast zullen de handhavingsactoren in de administratieve, politieke en gerechtelijke wereld worden geconsulteerd en werd er op 25 juni 2005 een rondetafel gehouden met sociale partners, milieuorganisaties, wetenschappers en overheden ('Handhaving van de milieuwetgeving: sanctionering en organisatie').

Parallel met de inspanningen om tot een integraal handhavingsdecreet te komen, tracht de Vlaamse overheid de kwaliteit van de regelgeving te verbeteren. Als antwoord op de kritiek dat de Vlaamse wetgeving administratief te belastend en te complex is, en ook inhoudelijk een aantal gebreken vertoont, keurde de Vlaamse Regering in 2004 de eerste fase van de reguleringssimpactanalyse (RIA) goed. RIA houdt in dat regelgeving preventief getoetst wordt op drie inhoudelijke kenmerken: is de regelgeving wel noodzakelijk en zijn er geen betere alternatieven, is ze doelmatig en afgewogen, en is ze uitvoerbaar en handhaafbaar? De Kenniscel Wetsmatiging, onder toezicht van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid en Media, is bevoegd voor de uitbouw van dit instrument voor reguleringsmanagement. Vanaf 1 januari 2005 is de beleidsmaker verplicht een 'lichte' RIA (een document van 3 tot 5 pagina's) op te stellen voor 'alle regelgeving die een regulerend effect heeft op de burger, het bedrijfsleven of non-profitorganisaties'. In de toekomst zal er tevens een 'zware' RIA worden ingevoerd voor uitzonderingen. Het opstellen van een RIA gebeurt via een aantal stappen. Voor elke fase van de beleidscyclus moeten de effecten van de regelgeving op de doelgroepen en op de instanties die de regelgeving dienen toe te passen, worden geëvalueerd (IALE, 2004, Kenniscel Wetsmatiging, 2004a en b en interview met deskundige).

2. Concepten & methoden

Om de handhaafbaarheid in te schatten, inspireren we ons op een in Nederland beproefd en vaak gebruikt ‘instrument’: de *Tafel van elf*. Dit instrument kan zowel deel uitmaken van ex-post- als ex-ante-evaluaties van beleidsinstrumentele wetgeving. In het eerste geval helpt het instrument om de mogelijke oorzaken van niet-naleving, de omvang van niet-naleving en de effectiviteit van controle en handhaving in kaart te brengen. In het tweede geval assisteert het instrument bij de inschatting van de handhaafbaarheid van een ontwerpregelgeving (Koenders & Ruimschotel, 2003). Een eerste versie van de Tafel van elf werd in 1994 ontwikkeld door dr. Ruimschotel in opdracht van en in samenwerking met het Nederlandse Ministerie VROM. Op basis van praktijkervaring is het instrument sindsdien geregeld bijgesteld. Inmiddels is het instrument volgens het Nederlandse Ministerie van Justitie ingeburgerd bij de beleidsmakers (Ministerie van Justitie, 2004).

De Tafel van elf omvat 11 samenhangende factoren die elk de naleving van regels en voorschriften door een doelgroep beïnvloeden (Prinsen & Vossen, 2003). Een eerste reeks van vijf factoren heeft betrekking op de spontane naleving van de wetgeving, een tweede reeks van zes zijn handhavingsfactoren.

Met *spontane naleving* bedoelen we de mate waarin de doelgroep de regelgeving zal naleven, zonder dat de overheid handhavingsmaatregelen onderneemt. Het gaat om de volgende vijf factoren:

- 1 **Kennis en duidelijkheid van de regels:** hoe bekend zijn de regels bij de doelgroep en worden de regels begrepen? Wanneer de doelgroep de regels niet kent of begrijpt, berust de naleving ervan op toeval.
- 2 **Kosten en baten van naleven en overtreden:** wat zijn de directe kosten en baten (administratief, tijd, financieel, sociaal) voor de naleving van de regelgeving?
Wanneer die kosten opwegen tegen de baten, verkleint de kans dat de doelgroep de regels naleeft.
- 3 **Acceptatie van het beleid:** verwijst naar het draagvlak voor de regelgeving (zowel de doelstellingen als de strategie) bij de doelgroep. Als het draagvlak klein is, verlaagt de neiging tot naleving.
- 4 **Normgetrouwheid:** in welke mate volgt de doelgroep doorgaans het overheidsgezag? Bepaalde doelgroepen kunnen – naargelang het thema – meer of minder gezagsgetrouw zijn.
- 5 **Informele controlekans:** verwijst naar de informele sociale controle (door familie, vrienden, voorbijgangers ...), die op de doelgroep wordt uitgeoefend om de regelgeving na te leven of te overtreden.

2 Sancties worden niet in rekening gebracht.

Hoe groter de spontane nalevingsgeneigdheid, hoe kleiner de nood aan handhaving vanwege de overheid. Om de invloed te evalueren die uitgaat van overheidsingrijpen onderscheidt de Tafel van elf zes *handhavingsfactoren*:

- 6 **Informeel meldingskans:** wat is de perceptie van de potentiële overtreder van de kans dat een overtreding anders dan door overheidscontrole aan het licht komt (bijvoorbeeld via klachten)?
- 7 **Controlekans:** wat is de perceptie van de potentiële overtreder van de kans dat een overtreding door overheidscontrole aan het licht komt?
- 8 **Detectiekans:** verwijst naar de kans dat de overtreding effectief ontdekt wordt bij een controle.
- 9 **Selectiviteit:** handelt over de inschatting van de potentiële overtreder dat overtredders een grotere kans hebben om gecontroleerd te worden dan anderen.
- 10 **Sanctiekans:** een overtreder zal minder geneigd zijn de regels op te volgen wanneer er bij ontdekking van een overtreding geen sanctie volgt.
- 11 **Sanctiezwaarte en sanctieaard:** de zwaarte en de aard (burgerrechtelijk of strafrechtelijk) van de sanctie beïnvloedt de mate waarin de doelgroep al of niet de regels navolgt.

Naast deze elf factoren hangt de handhaafbaarheid ook af van elementen die betrekking hebben op (het werk van) de handhavers. Daartoe behoren de organisatie van de handhaving (duidelijkheid van de verdeling van de handhavingsbevoegdheden, communicatie tussen de actoren), beschikbaarheid van instrumenten en middelen om de handhavingstaken uit te voeren, handhavingslast (wat is de financiële, administratieve en tijdskost) en politieke wil. Die aspecten kunnen een verklaring geven waarom wel of niet met een bepaalde factor van de Tafel van elf rekening werd gehouden.

Voor elk van de vier casestudy's hebben we nagegaan *of de regelgevers met de elf factoren rekening hebben gehouden bij het opstellen van de regelgeving*. We deden dat op basis van diepte-interviews met de opstellers van de regelgeving enerzijds en de beschikbare literatuur over elke casestudy anderzijds. Een brede kwantitatieve bevraging van de doelgroepen zelf (via grootschalige enquêtes) en een diepgaande kosten-batenanalyse van de handhaving van de regelgeving overstegen de beschikbare tijd en middelen voor het onderzoek. Een kwalitatieve dieptebevraging van de opstellers van de regelgeving was ons inziens dan ook een aangewezen en haalbare methodologie om de onderzoeksvragen van deze evaluatiestudie te beantwoorden.

3. Analyse

3.1. ORGANISATIE VAN HANDHAVING IN VLAANDEREN

De meeste bevoegdheden voor handhaving van het milieuhygiënerecht in Vlaanderen zijn gewestelijk. Een aantal zaken binnen milieuhygiëne zijn echter een federale bevoegdheid³ (bv. bescherming tegen ioniserende straling, doorvoer van afval, privaatrechtelijke handhaving).

Wegens het gebrek aan een allesomvattend juridisch kader (m.a.w. een handhavingsdecreet) dienen we te kijken naar de regelgeving van de verschillende milieucolpartimenten om de organisatie van de Vlaamse milieuhygiënerechts-handhaving te begrijpen.

Vaak wordt er voor de handhavingsaspecten van nieuwe wetteksten verwezen naar de modaliteiten in reeds bestaande regelgeving. Zelfs het Decreet houdende Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid (DABM) van 5 april 1995 verwijst voor handhaving naar andere wetteksten 'zolang er geen algemene regelgeving is met betrekking tot de handhaving van het milieurecht' (art. 5.4.3). Voor milieuvergunningen en milieuvorwaarden, de belangrijkste onderwerpen wat betreft handhaving, is de referentietekst het milieuvergunningendecreet van 28 juni 1985 en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, VLAREM I (6 februari 1991) en II (1 augustus 1995). Andere belangrijke teksten (met wijzigingen) met handhavingsbepalingen zijn:

- voor water: de wet aangaande de bescherming van oppervlaktewater tegen verontreiniging (26.3.1971), en het decreet houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer (24.1.1984);
- voor luchtverontreiniging: de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van luchtverontreiniging (28.12.1964);
- voor bodem: het Bodemsaneringsdecreet (22.2.1995) en het uitvoeringsbesluit VLAREBO (05.03.1996);
- voor mest: het decreet tot bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen (23.1.1991);
- voor afval: het Afvalstoffendecreet (2.7.1981);
- voor geluidshinder: de wet op de geluidshinder (18.7.1973).

Bovendien bestaan er verschillende *handhavingsmodellen* voor het milieuhygiënerecht. De twee belangrijkste in Vlaanderen zijn het administratieve (of bestuurlijke) en het strafrechtelijke model. Daarnaast is er ook het privaatrechtelijke handhavingsmodel. Deze drie modellen vinden we terug in de juridisch vaak gehanteerde definitie van handhaving (1.1 Wat is handhaving?). In wat volgt worden de drie handhavingsmodellen verder besproken, alsook een aantal *alternatieve* handhavingsmodellen.

ADMINISTRATIEVE HANDHAVING

Centraal in het *administratief handhavingsmodel* staat de bestuurlijke overheid, die zowel toezicht uitoefent op de naleving van de regelgeving als administratieve sancties (bv. administratieve geldboetes) oplegt bij een overtreding van de regelgeving (Aalders, 1994, Mortier, 2003).

³ Volgens art. 6, §1 & II van de bijzondere wet van augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993.

In Vlaanderen wordt toezicht in hoofdzaak uitgeoefend door zogenaamde toezichthouders. Toezichthouders beschikken over een instrumentarium (d.w.z. toezichtrechten, zoals medewerkingsplicht, toegangsrecht) om hun toezichtopdracht uit te voeren. De toezichthouder mag wel enkel gebruik maken van zijn of haar toezichtrechten in de mate dat dit redelijkerwijs nuttig kan zijn voor de opdracht (het principe van de proportionaliteit). De instanties bevoegd voor toezicht verschillen naargelang het beleidsveld en de regelgeving. Bovendien zijn niet alle instrumenten beschikbaar voor alle regelgeving en dus voor alle toezichthouders. Zo is bijvoorbeeld het onderzoeksrecht van vervoermiddelen binnen de milieuhygiënewetgeving enkel voorzien in het afvalstoffendecreet.

De belangrijkste instantie belast met het toezicht en het bestuurlijk sanctioneren inzake milieuhygiënerecht is de Afdeling Milieu-Inspectie (AMI). AMI maakt deel uit van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (AMINAL), die op haar beurt valt onder het departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN). Het LIN is dan weer een van de zeven departementen van het Ministerie van de Vlaamse gemeenschap⁴. AMI heeft een hoofdinspectie in Brussel en vijf buitendiensten, één per provincie. In totaal werken er 118 mensen (op 31 december 2003), waarvan 92 toezichthoudende ambtenaren en 26 ambtenaren met een ondersteunende functie (AMI, 2004). Elk jaar geeft AMI een milieu-handavingsrapport uit met informatie over hun activiteiten en resultaten.

Krachtens het Milieuvergunningendecreet en het daaropvolgende uitvoeringsbesluit VLAREM I is AMI bevoegd voor het toezicht op de klasse 1-inrichtingen (de meest hinderlijke inrichtingen op het vlak van milieuverontreiniging) en het hoog toezicht⁵ op klasse 2- en klasse 3-inrichtingen (de minder en minst hinderlijke inrichtingen). Dat toezicht bestaat enerzijds uit regelmatige en onverwachte controles bij die bedrijven om te kijken of er een inbreuk van de regelgeving plaats vindt. Anderzijds behelst dat het ingaan op klachten over die inrichtingen. De handhaving van het milieuvergunningstelsel is veruit de belangrijkste bezigheid van AMI. AMI is tevens bevoegd voor het toezicht op de naleving van de technische normen op het gebied van luchtverontreiniging en geluidshinder en beschikt over toezichtsbevoegdheden in de milieucompartimenten van oppervlaktewater (onder meer op de verbodsbepalingen) en bodemsanering (onder andere uitvoeren van bodemonderzoek). AMI kan tevens bestuurlijke sancties en een dwanguitvoering van de sancties opleggen. Ook dat gebeurt voornamelijk in het kader van inbreuken op het milieuvergunningstelsel (Billiet & Rousseau, 2005).

AMI is echter niet de enige gewestelijke handavingsinstelling. De *Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest* (OVAM) is bevoegd voor het toezicht op de naleving van de bepalingen van het Afvalstoffendecreet en VLAREA, met uitzondering van de vergunningsplicht. Het toezicht op de in- en uitvoer van afvalstoffen en de controle op de afvalstoffenheffing behoren tot de bevoegdheden van OVAM. Verder ziet OVAM toe op de naleving van de meeste bepalingen in het Bodemsaneringsdecreet en haar uitvoeringsbesluit VLAREBO. De *Vlaamse Milieumaatschappij* (VMM) bezit toezichtsbevoegdheden op het vlak van regelgeving inzake de kwaliteit van het water. De *Vlaamse Landmaatschappij* (VLM) is dan weer bevoegd voor het toezicht op de naleving van het Meststoffendecreet en het mestactieplan.

4 Deze structuur wordt momenteel hervormd via het proces Beter Bestuurlijk Beleid of BBB.

5 Hoewel 'hoog toezicht' niet duidelijk is omschreven in VLAREM wordt het door AMI ingevuld als het in de plaats treden van de gemeente wanneer de burgemeester weigert op te treden en wanneer er sprake is van zware milieuhinder (Monsieur, 2004).

Op gemeentelijk niveau zijn er de burgemeesters en de door de gemeente aangestelde ambtenaren die in het bezit zijn van een specifiek getuigschrift. Volgens het Milieuvergunningendecreet zijn de gemeenten bevoegd voor toezicht op klasse 2- en klasse 3-bedrijven. Gemeenten kunnen, zoals het gewest, optreden tegen niet-vergunde klasse 1-bedrijven en technische controles uitvoeren bij klasse 2-bedrijven.

De officieren van de gerechtelijke politie hebben geen specifieke toezichtsbevoegdheden maar bezitten wel de algemene bevoegdheid voor het vaststellen van misdrijven.

Voor ieder vastgesteld misdrijf dient de toezichthouder een proces-verbaal op te stellen en te versturen naar het parket. We bevinden ons dan in het strafrechtelijke handhavingsmodel.

STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

In het *strafrechtelijk handhavingsmodel* staat het strafrechtelijk bevoegd gezag centraal (Blomberg, 2000). Het uitgangspunt van strafrechtelijke handhaving is 'de bescherming van de rechtsorde in haar geheel waarbij verondersteld wordt dat elke vrij ernstige vorm van milieuverontreiniging strafbaar moet worden gesteld' (Mortier, 2003). Opsporing is de eerste stap in het model. Er kan een onderzoek worden ingesteld wanneer het vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit werd gepleegd (bv. naar aanleiding van een klacht of van de bevindingen van een toezichthouder) of ter voorbereiding van een strafrechtelijke vervolging. Indien vaststaat dat een strafbaar feit werd gepleegd, dan kan worden overgegaan tot het opleggen van sancties zoals gevangenisstraffen en/of boetes, samen met eventueel bijkomende veroordelingen zoals schadevergoedingen, bedrijfs-sluiting en herstelmaatregelen.

In Vlaanderen bestaat discussie in het kader van het toekomstige handhavingsdecreet over de optimale verhouding tussen het administratieve en het strafrechtelijke handhavingsmodel. Er is een tendens om administratieve handhaving een veel grotere rol toe te dichten. In het administratieve handhavingsmodel vertrekt men vanuit de idee dat administratieve sancties doeltreffender zijn dan strafrechtelijke om overtredingen tegen te gaan of de gevolgen ervan ongedaan te maken. Zo kan er sneller worden opgetreden en is de tussenkomst van een rechter niet vereist. Administratieve sancties zijn ook minder stigmatiserend dan strafrechtelijke sancties en brengen minder publiciteit met zich mee. In Vlaanderen hebben diverse instanties evenwel gepleit voor het behoud van strafrechtelijke handhaving, zij het als *ultimum remedium*. Dat houdt in dat het strafrecht, wat de primaire strafbaarstelling betreft, slechts moet worden ingeschakeld als hetzelfde doel niet met andere middelen kan worden bereikt (Mortier, 2003).

Op het terrein tracht men de beide stelsels op elkaar af te stemmen. Het overleg tussen parketten en inspectiediensten kwam sedert medio jaren 90 tot ontwikkeling onder impuls van de commissie Vervolgingsbeleid inzake leefmilieu. Deze commissie stelde in 2000 de prioriteitennota 'Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest' op, waarin de administratie en het gerecht samen een aantal afspraken maakten met betrekking tot wanneer en hoe prioritair zal worden opgetreden.

PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING

Privaatrechtelijke handhaving handelt over de rechtsgang tussen private partijen (Aalders, 1994). De privaatrechtelijke handhaving van het milieurecht is in België een federale bevoegdheid. De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu is een belangrijke wettekst in dat verband (Dua & Malcorps, 2004). De wet laat milieuverenigingen toe te vragen om een milieuverontreinigende activiteit te staken. Een milieuvereniging of andere belanghebbenden kunnen tevens een administratieve handeling, bijvoorbeeld een milieuvergunning, aanvechten voor de Raad van State. Een groot deel van de privaatrechtelijke handhaving verloopt daarnaast via aansprakelijkheidsvorderingen ingesteld door degenen die schade lijden als gevolg van milieuhinder of andere milieuschadegevallen. In bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld indien schade wordt veroorzaakt aan het openbare domein, kan ook de overheid gebruik maken van privaatrechtelijke handhaving (zie Blomberg, 2000 voor voorbeelden).

ALTERNATIEVE HANDHAVING

Bij de alternatieve handhavingsmodellen vinden we *geprivatiseerde handhaving* (Aalders, 1994). Dat slaat bijvoorbeeld op de controle van eventuele rapportageverplichtingen en milieujaarverslagen door externe particuliere verificateurs. Ook de certificering van milieuzorgsystemen (bv. EMAS, *Environmental Management and Audit Scheme*) behoren tot dit model. De doorlichting van bedrijven op veiligheid en milieurisico's door verzekeringsmaatschappijen om al dan niet een milieuverzekering sluitende te kennen, is een derde voorbeeld.

Interne handhaving houdt in dat bedrijven aan zelfregulering doen op basis van bijvoorbeeld milieubeleidsovereenkomsten of milieuzorgsystemen. *Milieubeleidsovereenkomsten* (MBO's) worden afgesloten tussen de overheid en de industrie, met name representatieve bedrijfsfederaties. In ruil voor de garantie dat de overheid geen bijkomende wetgeving voor het onderwerp van de MBO opstelt, verbindt de industrie zich ertoe om bepaalde inspanningen te doen. In verband met handhaving betekent dat dat de leden informatie verschaffen aan de overheid. De bevoegde overheidsinstantie blijft echter verantwoordelijk voor het toezicht en de controle op de naleving van de regelgeving. In die zin is die handhaving dus niet strikt intern te noemen. Sinds 15 juni 1994 beschikt Vlaanderen met het decreet betreffende milieubeleidsovereenkomsten over een juridisch kader voor het afsluiten van dit soort overeenkomsten (Bracke, 2003).

Het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, inzonderheid titel III betreffende *bedrijfsinterne milieuzorg*, is een tweede voorbeeld van interne handhaving. Het bevat bepalingen over de milieu-audit, meet- en registratieverplichtingen, milieujaarverslagen en meldings- en waarschuwplicht bij accidentele emissies. De figuur van de milieucoördinator maakt het handhavingsaspect duidelijk. Het DABM voorziet dat een van de taken van de milieucoördinator een controleverplichting is. Zo stelt art. 3.2.2 §1b: 'de milieucoördinator heeft onder meer tot taak [...] te waken over de naleving van de milieuwetgeving door meer bepaald op regelmatige

tijdstippen controle uit te oefenen op de werkplaatsen, de zuiveringstechnische werken en de afvalstromen, hij rapporteert de vastgestelde tekortkomingen aan de bedrijfsleiding en doet voorstellen om deze te verhelpen'. Op die manier heeft de Vlaamse wetgever getracht om de zelfcontrole bij de bedrijven op te voeren.

Een andere vorm van alternatieve handhaving is de *reflexieve handhavingmethode*, ook wel coöperatieve of overredende handhavingstijl genoemd (Coolsma & Wiering, 2001). Deze handhavingsmethode stelt samenwerking, onderhandeling met de doelgroep centraal om overtreding te voorkomen. Reflexieve handhaving past binnen de evolutie naar reflexieve regelgeving. Dat is wetgeving gericht op het reguleren van de resultaten in plaats van het voorschrijven van de middelen voor het realiseren van de doelstellingen. Daar valt ook het opzetten van een regulerend kader onder waarbij beleidsdoelstellingen worden vastgesteld en de praktische uitvoeringsmaatregelen in onderlinge samenwerking met het bedrijfsleven moeten worden vastgesteld (Langaa Jensen, 2001, mededeling P. Van Humbeeck, SERV).

Verder vermelden we nog de *retributie en specifieke belastingen* als vorm van handhaving. Zo rekenen gemeenten een kostenvergoeding aan voor het opruimen van zwerfvuil. De superheffing op mestoverschotten is een ander voorbeeld.

3.2. MILIEUVOORWAARDEN

De eerste casestudy handelt over een specifieke bepaling in de aanvulling van het DABM met een titel *milieuvoorwaarden*. Meer informatie over die nieuwe regelgeving inzake milieuvoorwaarden kunt u lezen in de tekst Milieuvoorwaarden. Ook in de evaluatie zullen we, waar nodig, elementen van de nieuwe regelgeving vermelden.

Artikel 5.1.5. §2 Als de milieuvoorwaarden aangeven welke middelen moeten worden aangewend, kan degene die de inrichting exploiteert of de activiteit uitoefent andere middelen toepassen. Hij moet dan wel kunnen aantonen dat die andere middelen de milieuverstoring ingevolge de inrichting of activiteit in een minstens gelijkwaardige mate voorkomen, beperken en in voorkomend geval ongedaan maken.

MILIEUVOORWAARDEN

Om de milieuverontreiniging van menselijke bedrijvigheid en activiteiten tegen te gaan, werd in Vlaanderen een systeem van milieuvoorwaarden en vergunningsvoorwaarden ingevoerd. Het wetgevende kader wordt gevormd door het decreet betreffende milieuvergunningen uit 1985 en de uitvoeringsbesluiten VLAREM I (1991) en VLAREM II (1995). VLAREM I verdeelt hinderlijke inrichtingen en activiteiten in 3 klassen. VLAREM II, omschrijft de voorwaarden waaronder een inrichting mag worden uitgebaat zodat ze het milieu niet zou belasten. Milieuvoorwaarden zijn gebods- en verbodsbepalingen (emissie-

normen, installatienormen ...) maar ook normen die niet rechtstreeks bijdragen tot het voorkomen en beperken van verontreiniging maar die de goede werking van de gebods- en verbodsbepalingen ondersteunen (documentatieplichten, kennisgevingsplichten ...) (Larmuseau, 2005).

Een onderscheid wordt gemaakt tussen algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden. *Algemene* milieuvoorwaarden gelden voor alle ingedeelde inrichtingen. *Sectorale* voorwaarden zijn daarentegen enkel van toepassing op een welbepaalde industriële

sector. *Bijzondere* milieuvoorwaarden omvatten aanvullende of verstrengde voorwaarden of welbepaalde opdrachten voor een specifieke inrichting en worden in de milieuvergunning opgelegd (Lambrechts, 1999). Klasse 1-inrichtingen dienen een vergunning aan te vragen bij het provinciebestuur, klasse 2-inrichtingen bij het gemeentebestuur. In functie van de aangevraagde activiteiten, verlenen de daarvoor bevoegde overheidsdiensten (AMV, VMM ...) advies aan de besturen. Klasse 3-bedrijven dienen enkel een melding te maken bij het gemeentebestuur, maar worden wel geacht aan de algemene en sectorale milieuvoorwaarden te voldoen. Zoals reeds hoger vermeld, ligt het toezicht op de klasse 1-bedrijven bij de AMI en voor de andere voornamelijk bij de gemeenten (Lambrechts, 1999).

Sinds de invoering van het systeem van algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden kwamen er een aantal knelpunten naar boven. Het systeem bleek zeer complex te zijn en onaanangepast aan het schaalniveau en specifieke karakter van de activiteiten van KMO's (zie ook Vlaams Parlement, 2002; SERV, 2002 en MiNa-Raad, 2002). De Commissie Bocken identificeerde reeds in 1995 veel van die knelpunten en pleitte voor een vereenvoudiging van het milieuvergunningstelsel (ICHM, 1995). In de laatste jaren werd werk gemaakt van een wijziging van het bestaande systeem, wat op 6 februari 2004 uitmondde in een decreet tot wijziging van het DABM voor wat betreft de milieu-audit en tot aanvulling met een titel milieuvoorwaarden. De belangrijkste wijziging voor wat betreft milieuvoorwaarden is de creatie van een tweede stelsel milieuvoorwaarden. Het systeem van algemene, sectorale en bijzondere milieuvoorwaarden blijft bestaan, maar daarnaast werd een stelsel van *integrale milieuvoorwaarden* opgesteld. Dat stelsel vertrekt vanuit een sluitend pakket milieuvoorwaarden (in een geordende wettekst) voor een groep inrichtingen en activiteiten die op eenzelfde wijze het milieu kunnen verstoren. De integrale voorwaarden beogen alle vormen van milieuverstoring die die inrichtingen en activiteiten kunnen veroorzaken, te beperken of te voorkomen. Het stellen van bijkomende milieuvoorwaarden is zeer uitzonderlijk. Het betekent tevens dat er niet wordt gewerkt met milieuvergunningen. Beide systemen sluiten elkaar uit. Met andere woorden dient een inrichting ofwel te voldoen aan de integrale voorwaarden ofwel aan de algemene, sectorale en milieuvergunningsvoorwaarden (Vlaams Parlement, 2002). Het is de bedoeling dat op termijn alle klasse 3-inrichtingen en een deel van de klasse 2-inrichtingen onder het integraal milieuvorwaardenstelsel vallen. Voor inte-

grale milieuvorwaarden kan het systeem pas in werking treden wanneer de pakketten zijn goedgekeurd (Vlaams Parlement, 2003). Op dit ogenblik zijn de eerste twee pakketten, houtbewerkingsbedrijven en garagebedrijven, in de oordeelsvormingsfase. Bijgevolg heeft tot op heden nog geen enkele inrichting gebruik kunnen maken van het nieuwe systeem.

Een sleutelbepaling in het nieuwe decreet inzake milieuvorwaarden van 6 februari 2004, en tevens het onderwerp van onze casestudy, is artikel 5.1.5.

Dit artikel gaat dieper in op het type voorschrift dat in milieuvoorwaarden wordt gebruikt. Er wordt onder meer een onderscheid gemaakt tussen doel- en middelenvoorschriften. Bij doelvoorschriften wordt een doelstelling, een resultaat naar voor geschoven dat de betrokkene dient te bereiken (bv. emissie- en immissienormen). De betrokkene is echter vrij om te beslissen op welke manier hij of zij dat doet. Middelenvoorschriften schrijven voor welke middelen (bijvoorbeeld technologie) de betrokkene moet inzetten. De nieuwe bepaling laat echter toe om alternatieve middelen te gebruiken op voorwaarde dat ze gelijkwaardig zijn aan de voorgeschreven middelen. Daarnaast bepaalt §1 van het artikel dat zoveel mogelijk concrete doelstellingen naar voor moeten worden geschoven. De betrokkene dient in dat geval wel een milieujournaal bij te houden waarin hij of zij de toepassing noteert. De handhaver kan het journaal opvragen om de gelijkwaardigheid te controleren.

Voor het systeem van gelijkwaardige middelen in werking trad, werd een overgangsbepaling voorzien (art. 5.4.1). Voor de algemene en sectorale milieuvorwaarden zal het systeem pas in werking treden wanneer de Vlaamse Regering daartoe beslist. Dat kan van sector tot sector verschillen. Bovendien kunnen vergunningsplichtige inrichtingen pas gebruik maken van het systeem wanneer de relevante rubrieken van VLAREM I zijn herschreven overeenkomstig de filosofie van het ontwerpdecreet. Tot op heden is dat nog niet gebeurd.

Voor de handhaving van de integrale milieuvorwaarden zijn de overheden bevoegd, die ook bevoegd zijn voor het toezicht op en het opleggen van dwangmaatregelen aan klasse 3-inrichtingen. Niet-naleving van integrale milieuvorwaarden wordt gelijk gesteld met de niet-naleving van milieuvergunningsvorwaarden. Dat zijn echter tijdelijke oplossingen en het toekomstige handhavingsdecreet zou een meer algemene regelgeving moeten brengen (Larmuseau, 2005).

3.3. SELECTIEVE INZAMELING VAN BEDRIJFSAFVAL

In de tweede casestudy blijven de bedrijven de doelgroep⁶, maar verschuift de aandacht naar de afvalstoffenproblematiek. Volgens een wijziging in VLAREA zijn bedrijven vanaf 5 december 2003 verplicht om 15 verschillende fracties bedrijfsafvalstoffen gescheiden in te zamelen. Vroeger was dat enkel glas, papier en karton.

Voor de handhavingsstrategie van de regelgeving werden twee verschillende pistes bewandeld. Voor een aantal fracties geldt de aanvaardingsplicht⁸. Die draagt de verant-

woordelijkheid voor de selectieve inzameling en milieuverantwoorde verwerking van afvalstoffen over aan de producenten en invoerders. De overheid sluit met beroepsfederaties als vertegenwoordigers van de producenten een milieubeleidsvereenkomst (MBO) af om uitvoering te geven aan de aanvaardingsplicht. Dat houdt in dat de producenten zich ertoe verbinden om bepaalde inspanningen op milieugebied te leveren, terwijl de overheid in ruil afziet van bijkomende wetgeving (Bracke, 2003). De controle op de naleving van de MBO ligt wel nog steeds in handen van de overheid.

Voor de overige afvalstoffen is de toezichtsmethode nog onzeker. Voor het toezicht op de selectieve inzameling denken de beleidsmakers aan de incorporatie van selectieve inzameling in de aanvraag tot vergunning. De bevoegde toezichthouders (in de praktijk AMI of de gemeentelijke milieuambtenaren, zie hoger) zouden vervolgens deze taak bij de controle van de vergunningen moeten bijnemen. Bovendien dient elk bedrijf een afvalregister bij te houden, met daarin onder meer de hoeveelheid, de aard en samenstelling van het afval. Terwijl vroeger alle bedrijven dat bedrijfsafval moesten melden, wordt die plicht nu vervangen door een jaarlijkse steekproef van bedrijven.

3.4. STOOKINSTALLATIES

De hoge broeikasgasemissies en het grote energiegebruik van huishoudens zijn onder meer het gevolg van het gebruik van verouderde en/of niet goed onderhouden en energieverpillende verwarmingsinstallaties (o.m. Van Hecke et al., 2004, Brouwers et al., 2004, Vlaamse Regering, 2004a). Daarom wil de Vlaamse Regering de onderhoudsregeling van verwarmingsinstallaties verruimen en verstrengen. Op dit ogenblik bestaat al een regeling⁹, maar die blijkt niet voldoende effectief.

Het probleem werd reeds erkend in het MINA-plan 2 (1997-2001), dat een actie (nr. 20) voorzag voor een efficiënte vervanging en het onderhoud van centrale verwarmingsinstallaties (AMINAL, 1997). Het MINA-plan 3 (2003-2007) herhaalt die actie (Vlaamse Regering, 2004). Ook het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2002-2005 voorziet in een dergelijke actie (project 29) (Taskforce Klimaatbeleid Vlaanderen, 2003).

6 De doelgroep van deze regelgeving is breder dan enkel bedrijven. Ze is tevens van toepassing op scholen, instellingen, verenigingen etc.

Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van het Vlaamse reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer van 5 december 2003. Hoofdstuk V, Afd. II, Onderafd. 1, art. 5.2.2.1.

Ten minste de volgende bedrijfsafvalstoffen moeten gescheiden worden aangeboden en afzonderlijk worden gehouden bij de ophaling of inzameling: 1. klein gevaarlijk afval van vergelijkbare bedrijfsmatige oorsprong; 2. glasafval; 3. papier- en kartonafvalstoffen; 4. afval van plantaardige en dierlijke oliën en vetten; 5. groenafval; 6. textielafval; 7. afgedankte elektrische en elektronische apparatuur; 8. afvalbanden; 9. steenachtige fracties van bouw- en sloopaafval; 10. afgewerkte olie; 11. gevaarlijke afvalstoffen; 12. asbestcementshoudende afvalstoffen; 13. afgedankte apparatuur en recipiënten die ozonafbrekende stoffen of gefluoreerde broeikasgassen bevatten; 14. houtafval; 15. metaalafvalstoffen⁷.

7 Houtafval en metaalstoffen mogen samen worden ingezameld.

8 NI. drukwerkafvalstoffen, dierlijke en plantaardige afvalvetten en -oliën, afgedankte elektronische apparatuur, afvalbanden, afgewerkte olie.

9 Koninklijk Besluit van 6 januari 1978 tot voorkoming van luchtverontreiniging bij het verwarmen van gebouwen met vaste of vloeibare brandstof.

Op Europees vlak bepaalt de Europese Richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen, dat elke lidstaat een regelmatige keuring van centrale verwarmingsketels moet voorzien. De richtlijn laat de lidstaten de keuze tussen twee opties. Enerzijds kan de lidstaat de CV-ketels regelmatig laten keuren. Anderzijds kan de lidstaat aan de gebruikers advies geven inzake de vervanging of wijziging van hun verwarmingssysteem en alternatieve oplossingen. Bij de laatste optie dient de lidstaat tweejaarlijks een verslag te overhandigen aan de Europese Commissie omtrent de gelijkwaardigheid van die benadering ten opzichte van de eerste optie.

De Vlaamse Regering heeft gekozen voor de eerste optie van de Europese richtlijn. Enerzijds zou de verstrengde onderhoudsregeling van verwarmingsinstallaties moeten leiden tot een reductie van de schadelijke emissies en tot een energiebesparing. Anderzijds zou een periodieke inspectie moeten leiden tot vervanging van verouderde, energieverspillende installaties door ketels met lagere emissieniveaus en een lager verbruik.

Het ontwerpbesluit definieert wat een veilige stookinstallatie is en geeft rendements- en verbrandingseisen. Erkende technici moeten onderhoudsbeurten en controles uitvoeren. Het ontwerpbesluit stipuleert de frequentie alsook de erkenningsvoorwaarden en verplichtingen voor onderhoudstechnici. Ze worden opgeleid in opleidingscentra erkend door het Vlaamse Gewest. De voorwaarden tot erkenning van opleidingscentra zijn eveneens uiteengezet in het ontwerpbesluit. De onderhoudstechnici leveren een attest af aan de gebruiker met hierop eventuele tekortkomingen en gebreken van de installatie. Bovendien dient de technicus de slecht werkende en gevaarlijke toestellen aan de toezichtsambtenaar te rapporteren. De frequentie en vereisten verschillen naar gelang het type en de ouderdom van de stookinstallatie.

3.5. LOZING VAN HUISHOUDELIJK AFVALWATER

De vierde casestudy heeft eveneens betrekking op de particulieren, maar ditmaal verleggen we onze aandacht naar het oppervlaktewater. Volgens MIRA-T 2004 is de kwaliteit van het oppervlaktewater de laatste jaren langzaam verbeterd. Toch haalt slechts een fractie van de Vlaamse waterlopen de basiskwaliteitsnormen. Voor een goede kwaliteit van het oppervlaktewater is het onder meer noodzakelijk dat het afvalwater van huishoudens gezuiverd wordt vooraleer het terug in de waterlopen terechtkomt. Vlaanderen heeft een waterzuiveringsbeleid dat dit beoogt. Voor een beschrijving van de totstandkoming van dat beleid verwijzen we naar Van Zele & Leroy (2003) in MIRA-BE 2003. Een deel van de verantwoordelijkheid voor afvalwaterzuivering ligt bij de burgers. Daarop concentreren we ons bij deze casestudie. De bepalingen staan ingeschreven in VLAREM II, met name in Deel 6. Milieuvoorwaarden voor niet-ingedeelde inrichtingen.

VLAREM II, Hoofdstuk 6.2. Afd. 6.2.1. Lozing van niet-verontreinigd hemelwater en van huishoudelijk afvalwater in de openbare riolering; werking en onderhoud van individuele voorbehandelingsinstallaties zoals septische putten, met verwijzingen naar afd. 4.3.3 en art. 4.2.7.1.1 in Deel 4: milieuvoorwaarden voor ingedeelde inrichtingen. De code van goede praktijk deelt de uitvoeringsvoorschriften mee.

Belangrijk voor het begrip van de regelgeving is dat er in Vlaanderen drie zuiveringszones worden onderscheiden. De zones zijn afgebakend op basis van de bestaande of geplande gemeentelijke en bovengemeentelijke afvalwaterzuiveringsinfrastructuur. Afhankelijk van de zuiveringszone waarin de woning zich bevindt, gelden andere verplichtingen. Daar waar een collectieve zuivering (RWZI of KWZI) bestaat of voorzien is (zones A en B), dienen de burgers aangesloten te zijn op de openbare riolering. Waar die infrastructuur niet voorhanden is (wel riolering maar geen aansluiting op KWZI of RWZI), bevindt men zich in een zone C en moet het afvalwater voldoen aan bepaalde milieuvoorwaarden (art. 6.2.1.3 §3). Voor bestaande lozingen volstaat een septische put of een gelijkwaardige individuele voorbehandelingsinstallatie, die gebouwd is en uitgebaat wordt volgens de code van goede praktijk. Gebieden zonder riolering vallen onder de reglementering van afdeling 4.2. Bovendien dienen burgers de afvoer van afval- en hemelwater te scheiden. Deze verplichtingen zijn afhankelijk van de gemeentelijke infrastructuur en/of technische mogelijkheden die beschikbaar zijn. Het toezicht op die bepalingen wordt in eerste instantie uitgeoefend door de gemeenten (zie hoger).

4. Evaluatie

4.1. MILIEUVOORWAARDEN

Kennis: Volgens de regelgevers was de oude regelgeving over milieuvoorwaarden onvoldoende duidelijk voor de doelgroep. Zoals de SERV (2002) stelt, moeten de ondernemingen zelf zoeken in het meer dan duizend pagina's tellende VLAREM II aan welke milieuvoorwaarden ze dienen te voldoen. Bovendien worden de voorwaarden geregeld gewijzigd. Het nieuwe stelsel van integrale milieuvoorwaarden wordt dan ook ingevoerd als antwoord op die bekommernissen. De op maat van verschillende doelgroepen (op basis van milieuverstoring die de inrichting teweegbrengt) geschreven pakketten zouden dan ook een oplossing moeten bieden. In het bewuste artikel 5.1.5 wordt tevens voldaan aan de vraag van de doelgroep naar meer duidelijkheid en minder interpretatiemogelijkheden van de doelvoorschriften. In §1 wordt immers het belang van concrete doelstellingen onderstreept. Het behoud van middelenvoorschriften maakt het dan weer eenvoudiger voor kleine ondernemingen, die niet over de technische knowhow beschikken om op zoek te gaan naar andere manieren om bepaalde doelstellingen te halen.

In de nieuwe regelgeving staat niet dat de doelgroepen moeten worden geïnformeerd over de nieuwe bepalingen. Omdat bij de opmaak van de pakketten integrale milieuvoorwaarden wel de beroepsfederaties betrokken worden van de verschillende sectoren waarop de regelgeving van toepassing zal zijn, kunnen we veronderstellen dat zij de regelgeving naar hun leden zullen communiceren. De regelgeving bevat tevens een aantal overgangsbepalingen, maar ook die moeten naar de doelgroepen worden gecommuniceerd.

Kosten en baten: De bewuste bepaling is volgens de regelgevers een antwoord op de kritiek op de middelenvoorschriften. De doelgroep stelde dat het onmogelijk was om een alternatieve en kostenbesparende, maar even doeltreffende technologie in te zetten om

aan de milieuvorwaarden te voldoen. Bovendien remde de werkwijze de technologische vernieuwing af. Bepaling 5.1.5. tracht dat probleem weg te nemen door aan de betrokkenen de vrijheid te geven om bij een middelenvoorschrift een gelijkwaardig alternatief te gebruiken. Bovendien vergt het bijhouden van een milieujournaal weinig extra administratieve kosten. Door het middel te omschrijven dat gebruikt zou moeten worden om aan de regelgeving te voldoen, houdt de bepaling ook rekening met bedrijven die niet over de technische kennis beschikken om alternatieve middelen te ontwerpen en/of gebruiken. Het nieuwe systeem van integrale voorwaarden houdt overigens rekening met de administratieve last voor bedrijven om aan de milieuvorwaarden te voldoen. In plaats van de uitgebreide VLAREM II te moeten doorzoeken, krijgen bepaalde doelgroepen nu een op maat gesneden pakket voorwaarden aangeboden¹⁰. Bovendien dienen die bedrijven geen milieuvergunning meer aan te vragen.

10 Hoewel in principe wel een meldingsplicht blijft bestaan.

Normgetrouwheid: Alhoewel het niet veralgemeend mag worden, gaan de regelgevers ervan uit dat bedrijven niet automatisch de normeringen zullen volgen omwille van de extra kosten die dat met zich brengt. Om die reden mag het belang van toezicht en sanctionering zeker niet onderschat worden.

Acceptatiegraad: De bepaling is het resultaat van de bekommernis bij de doelgroep voor meer vrijheid in de invulling van middelenvoorschriften. Het draagvlak bij de doelgroep voor deze nieuwe regel wordt dan ook groot geacht. Ook het betrekken van de beroepsfederaties bij het opstellen van sectorale en integrale milieuvorwaarden vergroot dat draagvlak.

Informele controlekans en meldingskans: Omdat zowel de controle- als meldingskans laag ingeschat worden door de regelgevers, is de nood aan toezicht hoog.

Controlekans, detectiekans en selectiviteit: De regelgevers stellen dat de controlekans, detectiekans en selectiviteit voor klasse 1-bedrijven beduidend hoger liggen dan voor klasse 2- en klasse 3-bedrijven, waarop de gemeenten het toezicht moeten uitoefenen. Volgens cijfers van AMI (2004) hebben bijna een op vier (24 %) van de Vlaamse gemeenten nog steeds geen toezichthoudende ambtenaar aangeduid. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van de voorgaande jaren, maar het cijfer blijft hoog. Gemeenten zijn niet verplicht om een dergelijke ambtenaar aan te stellen. Bovendien is er in gemeenten met een toezichthoudende ambtenaar niet altijd sprake van een effectieve handhaving. Een van de belangrijkste redenen die daarvoor wordt aangehaald is de taaklast van die ambtenaren. Zo dienen zij zich tevens bezig te houden met het verstrekken van advies bij vergunningsaanvragen. Het nieuwe Milieuvorwaardendecreet tracht een oplossing te bieden. Aangezien bedrijven met integrale milieuvorwaarden niet meer vergunningsplichtig zijn, zal op termijn het aantal te behandelen vergunningsaanvragen aanzienlijk dalen. De gewonnen tijd zouden de gemeentelijke ambtenaren kunnen gebruiken voor toezichtstaken. Volgens respondenten maakt het pakket van integrale voorwaarden het werk van de gemeentelijke milieuambtenaar bovendien gemakkelijker. Zoals de bedrijven die onder dit systeem vallen, moet ook de milieuambtenaar het VLAREM II-document en de individuele milieuvergunning niet meer doorzoeken. Andere respondenten daarentegen stellen dat het nieuwe systeem van milieuvorwaarden het

werk voor de gemeenten net zal doen toenemen. Als de integrale milieuvorwaarden gekoppeld worden aan een meldingsprocedure, dienen de gemeenten immers te controleren of de melding volledig is en of het gemelde valt onder de integrale milieuvorwaarden dan wel men vergunningsplichtig is (zie ook MiNa-Raad & SERV, 2005).

De tijdslast is echter niet de enige bepalende factor voor de doeltreffendheid van de gemeentelijke handhaving. Ook het persoonlijke engagement en het politieke draagvlak spelen een grote rol. Volgens de regelgevers kunnen gemeenten zonder politiek draagvlak voor de controle op de vergunningsvereisten van bedrijven, met het nieuwe systeem zelfs minder toezicht uitoefenen. Bij vergunningsaanvragen dient de gemeentelijke ambtenaar immers de vergunning binnen een bepaalde periode te behandelen. Zo is er een bijkomende zekerheid dat de gemeente zich bezighoudt met het bekijken van de milieuvorwaarden. De gemeente zal ook sneller geneigd zijn tot een voorafgaand plaatsbezoek. Bij integrale milieuvorwaarden is er enkel een meldingsplicht. Bij een melding ligt de nadruk echter volledig op de handhaving achteraf. Aangezien bijkomende controlebepalingen in de regelgeving ontbreken, is het onzeker hoe het toezicht in de praktijk zal verlopen. In de toekomst zal het instrument meldingsplicht worden aangepast zodat het meer waarde heeft als toezichtsinstrument. Een plaatsbezoek van de gemeentelijke milieumambtenaar aan het bedrijf dat een melding heeft gemaakt, zou een deel van de oplossing kunnen zijn. Indien een gemeente dat weigert, zou AMI kunnen optreden (hoog toezicht). Tot nu toe vulde AMI het hoog toezicht echter minimaal in (Monsieur, 2004).

Een volgend mogelijk probleem is de capaciteit van de toezichthouders om in te schatten of de alternatieve middelen gelijkwaardig zijn aan de voorgeschreven middelen. Het is nog te vroeg om te weten of er interpretatieproblemen zullen zijn bij de evaluatie van de gelijkwaardigheid en of het milieujournaal een toereikend instrument is om die gelijkwaardigheid te controleren. AMI kon twee mensen aanwerven om kennis te verwerven over de inschatting van de gelijkwaardigheid van middelen. Gemeenten hebben die mogelijkheid echter niet en bij hen stelt zich dan ook een kennisprobleem. Volgens de regelgever is het nodig dat er bijkomende ondersteuning komt. Die kan worden verleend door AMI – wat daadwerkelijk tot hun takenpakket behoort en wat ze nu ook al doen met betrekking tot andere handhavingselementen – en via een betere verspreiding van informatie voor de gemeenten over de nieuwe wetgeving (bv. via website en permanente opleiding).

Sanctiekans en sanctiezwaarte: Over de sanctiekans en de sanctiezwaarte bestaat nog veel onzekerheid. Zo worden er vaak vragen gesteld over de hoge seponeringsgraad van leefmilieumisdrijven (zie ook AMI, 2004). Veel milieumisdrijven blijven zonder gevolg of worden geseponeerd. In dat verband wijst een vertegenwoordiger van de parketten erop dat het seponeren van een dossier meestal slechts gebeurt na regularisatie van de toestand. Alles vervolgen, dus alle zaken aanhangig maken bij de rechtbank, is onmogelijk gelet op de bestaande zittingscapaciteit en de eis om dossiers binnen een redelijke termijn voor te brengen. Veel leefmilieudossiers komen in aanmerking voor een minnelijke schikking. Ten slotte is ook de kwaliteit van de processen-verbaal belangrijk om tot een veroordeling te komen.

Daarnaast is er volgens de regelgevers een nood om administratieve en aangepaste sancties uit te schrijven (zie hoger).

CONCLUSIE

De analyse van de factoren van de Tafel van elf toont aan dat de regelgevers wel rekening hebben gehouden met de spontane nalevingsfactoren, maar veel minder met de handhavingsfactoren. De tweede onderzoeksvraag is heel wat moeilijker te beantwoorden. De nieuwe regelgeving zal immers maar kunnen worden toegepast wanneer er ook uitvoeringsbesluiten zijn verschenen. Toch kunnen we een aantal mogelijke succesfactoren en knelpunten identificeren. De grote aandacht voor spontane nalevingsfactoren kan resulteren in een betere naleving van de regelgeving door de doelgroepen. De regelgevers hebben er immers naar gestreefd de spontane naleving van de doelgroep groter te maken door meer vrijheid te laten bij de keuze van de middelen om de milieuvoorwaarden te halen. Niettemin beseft men dat dit aangevuld moet worden met adequaat toezicht en indien nodig sanctionering. De belangrijkste knelpunten zijn enerzijds het gemeentelijke toezicht en anderzijds het gebrek aan administratieve sancties. Het nieuwe stelsel van integrale voorwaarden zou het eerste probleem moeten verhelpen door de gemeentelijke toezichthouder meer tijd te gunnen om zich met toezicht en controle bezig te houden. We stipten echter een aantal potentiële knelpunten aan waarom dat niet per definitie zo zal zijn. Daarnaast blijft de vraag of de gemeenten over voldoende kennis zullen beschikken om de nieuwe regelgeving te controleren. Daarmee bedoelen we de kennisvereisten voor de controle op de toepassing van gelijkwaardige middelen. Het probleem van de administratieve sancties wordt behandeld in de discussies rond een nieuw handhavingsdecreet dat in de volgende jaren moet worden goedgekeurd.

4.2. SELECTIEVE INZAMELING VAN BEDRIJFSAFVAL

Kennis: De nieuwe regelgeving is duidelijk opgesteld: vijftien fracties worden opgesomd die moeten worden ingezameld. Bij de beleidsmakers bestaat echter het vermoeden dat veel bedrijven de nieuwe regelgeving niet kennen. Daaraan werd tijdens het beleidsvormingsproces aandacht besteed. Het informeren van de doelgroep is een van de prioriteiten bij de implementatie van het beleid. Om die reden werden een aantal informatiecampagnes opgezet in samenwerking met onder andere UNIZO en FEBEM. Een brochure die de belangrijkste aanpassingen in VLAREA vermeldt, wordt verspreid binnen de campagne 'Sorteren (aan de bron) van bedrijfsafvalstoffen is voortaan uw plicht'. Volgens de beleidsmakers heeft die echter weinig succes gekend. De milieubedrijven verenigd in FEBEM en de gemeenten versturen samen met de afvalfactuur een folder over de nieuwe sorteerverplichtingen voor bedrijven. Die aanpak kent meer succes omdat er meer bedrijven mee worden bereikt. In de komende maanden zullen nog meer informatiecampagnes worden opgestart. De informatiecampagnes concentreren zich niet enkel op de selectieve inzameling van bedrijfsafval, maar tevens op het belang van het laten ophalen van dat afval door erkende 'overbrengers' (zie verder).

Kosten en baten: Volgens de beleidsmakers is vooral de kostprijs van de afvalinzameling een probleem voor de bedrijven. Voor de inzameling van bedrijfsafval mogen inrichtingen zich immers niet wenden tot de gemeentelijke kanalen, maar moeten zij gebruikmaken van de private overbrengers, die vaak duurder zijn. Voor bepaalde sectoren kan het ook geregeld worden via de beroepsfederatie, die samen met de privésector inzamelrondes organiseert.

De invoering van een categorie 'met huishoudelijk afval vergelijkbaar bedrijfsafval' zou de kosten voor de bedrijven moeten drukken en bijgevolg het naleven van de regelgeving moeten bevorderen. Het vergelijkbare bedrijfsafval van KMO's en zelfstandigen mag immers opgehaald worden door gemeenten of gebracht worden naar het gemeentelijke containerpark. Gemeenten zijn echter niet verplicht om aan die vraag te voldoen en mogen de afvalophaling bij burgers zeker niet in het gedrang laten komen. In het verleden werden gemeenten zelfs ontmoedigd om vergelijkbaar bedrijfsafval in te zamelen. Nu is dat beleid echter stilaan aan het wijzigen. Voor bepaalde aanvaardingsplichten worden gemeentelijke kanalen ingeschakeld om het afval in te zamelen. Zo kunnen bedrijven tot acht afgedankte computers binnenbrengen in de gemeentelijke containerparken.

Dat neemt niet weg dat heel wat kleinere bedrijven hun bedrijfsafval naar containerparken brengen, wat de kosten drukt maar vaak niet toegelaten is. Daarnaast is de markt voor ophaling en afvalverwerking zeer competitief. Wegens de hoge kosten voor verwerking in het Vlaamse Gewest in vergelijking met de ons omringende landen, zijn een aantal overbrengers geneigd om het afval buiten het Vlaamse Gewest te brengen. Die overbrengers ontmoedigen de bedrijven om te sorteren, omdat het afval toch ongesorteerd verwerkt zal worden. De lage kostprijs van die overbrengers lokt de bedrijven in dat systeem. Beleidsmakers houden daarmee rekening door zowel de controle op de overbrengers te verhogen als de bedrijven te informeren over de regelgeving.

Normgetrouwheid: Het uitgangspunt van de beleidsmakers was dat de meeste bedrijven hun afval enkel sorteren als ze ertoe verplicht worden. Dat was ook de conclusie bij de opmaak van het uitvoeringsplan voor de gescheiden inzameling van bedrijfsafval van kleine ondernemingen uit 2000. Een van de doelstellingen van het plan was de halvering van het gemengde bedrijfsafval. De kosten voor de inzameling en de extra inspanningen nodig om een sorteringssysteem op te zetten zijn de belangrijkste hinderpalen. De uitvoeringsplannen van OVAM zijn echter niet bindend voor de bedrijfswereld, vandaar dat er naar een andere oplossing moest worden gezocht. Al snel werd gekozen om de gescheiden inzameling in bindende regelgeving te gieten, met name in VLAREA.

De spontane naleving van de regelgeving wordt in zekere mate bevorderd door het reeds bestaande systeem van selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Omdat werknemers gewoon zijn thuis afval selectief in te zamelen, is de stap minder groot om dat ook op het werk te doen.

Acceptatiegraad: Voor de afvalstoffen die aan de aanvaardingsplicht dienen te voldoen, maken de beleidsmakers gebruik van milieubeleidsvereenkomsten (MBO). Door de producenten de verantwoordelijkheid te geven over de inzameling van bedrijfsafval in

ruil voor de garantie dat de overheid geen bijkomende wetgeving over het onderwerp van de MBO opstelt, vergroot het draagvlak voor de regelgeving (bv. OECD, 2003). In de praktijk moet dat evenwel genuanceerd worden. Zoals Bracke (2003) stelt, kunnen onderhandelingen om tot een ontwerp-MBO te komen zeer lang duren. Bovendien worden doelstellingen vastgelegd in VLAREA niet gevolgd omdat ze door de industrie als te ambitieus of te onrealistisch worden bestempeld. Ook blijkt er weinig rekening te worden gehouden met adviezen van de MiNa-Raad en SERV. Ten slotte worden niet alle belangengroepen voldoende betrokken bij de onderhandelingen. De overbrengers en de kleinere producenten (groeperingen) komen er soms niet aan te pas omdat niet alle producenten aangesloten zijn bij een federatie die mee aan de onderhandelingsstafel zit.

Informele controlekansen en meldingskansen: Deze werden niet in rekening gebracht door de beleidsmakers omdat ze als zeer klein worden ingeschat.

Controlekansen, detectiekansen en selectiviteit: Aangezien het toezicht op de naleving van de nieuwe regelgeving in handen zal zijn van AMI (voor klasse 1-inrichtingen) en gemeentelijke toezichthouders (voor klasse 2- en klasse 3-inrichtingen) blijven dezelfde problemen geldig als beschreven in de vorige casestudy over milieuvoorwaarden. Voor veel klasse 2- en klasse 3-bedrijven is de controlekans dus verwaarloosbaar klein. De beleidsmakers hielden daar echter weinig rekening mee in de beleidsvormingsfase. Voor het toezicht op de selectieve inzameling van de bedrijven is er bovendien nog geen sluitende regeling opgesteld. Een mogelijke piste is het opnemen van bijzondere voorwaarden inzake inzameling van afvalstoffen in de vergunning voor de vergunningsplichtige bedrijven. Dat brengt ons dan terug bij de knelpunten van de gemeentelijke handhaving en de handhaving van integrale voorwaarden vermeld in 3 Analyse.

De beleidsmakers geloven wel in het afschrikkingseffect van gerichte controles. Alhoewel niet alle bedrijven gecontroleerd kunnen worden, rekent men op het afschrikkeffect dat enkele gerichte controles zullen hebben. Bovendien leert de ervaring met de controles van de verplichte terugnameplicht van verpakkingsafval, dat de meeste bedrijven zich onmiddellijk in orde stellen na een waarschuwing of een proces-verbaal. Vooraleer over te gaan tot het toezicht op de naleving willen de beleidsmakers ervoor zorgen dat de doelgroep voldoende geïnformeerd is. Men vreest dat anders het draagvlak voor de regelgeving zal verkleinen.

In eerste instantie gaat er meer aandacht naar het toezicht op de overbrengers. Ze dienen een erkenning te hebben om afval over te brengen. Eerst wil men dat systeem conform de wet laten verlopen door gerichte controles op de afvaltransporten. Ook een protocol voor de overbrengers behoort tot de mogelijkheden. Dat protocol zou handelen over de correcte naleving van VLAREA. Daarnaast concentreert men zich op de containerparken. De beleidsmakers denken aan het invoeren van een registratieplicht voor alle containerparken. Die zou paal en perk moeten stellen aan bedrijven die afval naar een containerpark brengen zonder dat het wordt geregistreerd.

Sanctiekansen en sanctiezwaarte: De sanctiekansen wordt klein geacht door de beleidsmakers. Ze verwijzen naar een gebrekkige vervolging van de processen-verbaal. De beleidsmakers stellen hun hoop op het nieuwe handhavingsdecreet, dat de toepassing van

administratieve geldboetes mogelijk zou maken en eventueel verbeurdverklaringsprocedures in gang kan zetten. Indien het te lang op zich laat wachten, moet het Afvalstoffendecreet worden aangepast. Een gebrek aan politiek draagvlak voor de invoering van administratieve boetes kan echter een hinderpaal zijn.

CONCLUSIE

Hoewel de regelgeving vrij nieuw is, beschikken we reeds over enkele aanwijzingen. Uit de analyse van de Tafel van elf blijkt dat de regelgevers veel aandacht hebben besteed aan het vergroten van de spontane naleving van de nieuwe regelgeving. Ten eerste werden maatregelen genomen om de kosten voor selectieve inzameling te verlagen en de zelfstandigen en kleine ondernemingen te stimuleren om selectief in te zamelen. De invoering van een categorie vergelijkbaar bedrijfsafval is daar getuige van. Ten tweede werd uitvoerig aandacht besteed aan de communicatie met de doelgroep. Ten derde werd er door communicatie en overleg met de doelgroepen voor bepaalde fracties getracht het draagvlak voor de regelgeving te vergroten.

Voor de handhavingsfactoren krijgen we echter een ander beeld. Zo concentreert men zich op het toezicht en de controle van andere doelgroepen in de afvalketen, met name de overbrengers. Ook is er nog geen duidelijke handhavingsstrategie voorhanden die erop toeziet dat de bedrijven de regelgeving wel degelijk naleven. Men vertrouwt op de efficiëntie van de toezichthoudende instellingen. Gelet op de eerder besproken toezichtsproblemen is dat te optimistisch.

De combinatie van het vermoede gebrek aan kennis bij de doelgroep, de hoge nalevingskosten, de lage normgetrouwheid bij de doelgroep en de lage controle- en sanctioneringskans doet verwachten dat het gebrek aan sluitende handhavingsstrategie de effectiviteit van het beleid negatief zal beïnvloeden.

Het grote aantal bedrijven heeft de regelgevers doen besluiten om zogenaamde alternatieve handhavingsmethoden te gebruiken. Voor de inzameling en verwerking van afvalstoffen die vallen onder een aanvaardingsplicht zijn vooral de MBO's een bruikbaar alternatief. Aan de ene kant verhoogt dat het draagvlak voor de regelgeving, maar aan de andere kant blijft een duidelijke controle op de prestatie van het systeem achterwege (Bracke, 2003).

4.3. STOOKINSTALLATIES

Voor deze gevalsstudie passen we de Tafel van elf toe op twee doelgroepen: de burgers en de technici.

DOELGROEP: BURGERS

Kennis: Op het eerste gezicht oogt de regelgeving zeer complex. Naargelang het type en de ouderdom van de installatie zijn er andere normen opgesteld. Dat resulteerde in een document van ongeveer zestig bladzijden. SERV (2004) stelt zich dan ook de vraag hoe

die regelgeving gecommuniceerd kan worden naar de burger. De regelgevers weerleggen de kritiek echter door te stellen dat de burger de gehele wetgeving niet hoeft te kennen. Voor de onderhoudstechnici die de onderhoudsbeurten en de controles moeten uitvoeren, zijn de regels niet zo moeilijk omdat zij vertrouwd zijn met de materie. Een ander element dat de spontane naleving voor de burger in het gedrang zou kunnen brengen, is de verplichting om de attesten van de twee laatste onderhoudsbeurten te bewaren. We maken de kanttekening dat veel burgers dat mogelijk zullen vergeten.

De regelgevers erkenden dat de drie doelgroepen van de nieuwe regelgeving op de hoogte gebracht moesten worden. In het ontwerpbesluit zijn dan ook sensibilisatiecampagnes gepland, die gericht zijn op de burgers, de sector en de federaties, en de onderhoudstechnici en opleidingscentra. In het jaarbudget van de Cel Lucht werd dat ingeschreven. De concrete uitwerking van de campagnes zal echter pas kunnen gebeuren nadat het ontwerpbesluit is goedgekeurd.

Kosten en baten: Volgens de regelgevers zijn de burgers zelf weinig geneigd om hun stookinstallaties te laten nakijken of te laten vervangen. Dat brengt immers extra kosten met zich. Enkel bij een groot risico voor de eigen gezondheid overwegen de burgers een onderhoudsbeurt of een vervanging. Daarom hebben de beleidsmakers gekozen voor een systeem waarin de installaties op geregelde tijdstippen moeten worden gecontroleerd. Een onderhoudsbeurt gebeurt echter enkel op vraag van de burger en bij een erkend technicus naar keuze.

Normgetrouwheid en acceptatiegraad: De normgetrouwheid van de burgers wordt vrij klein geacht. Met informatiecampagnes zullen de beleidsmakers proberen om de burgers te sensibiliseren voor het nut van de onderhoudsbeurten (met aandacht voor de gevaren van CO-intoxicatie) en de vervanging van installaties (met aandacht voor de energiebesparing).

Informele controle- en meldingskans: Huurders van woningen kunnen druk uitoefenen op de verhuurders om de stookinstallatie te laten nakijken. Deze informele controlekans wordt echter zeer klein geacht.

Controlekans, detectiekans en selectiviteit: In het ontwerpbesluit worden weinig acties ondernomen om de burger te controleren. De regelgevers geven toe dat controlekans dan ook zeer laag zal zijn. Volgens het KB van 6 januari 1978 moeten de gebruikers hun stookinstallatie jaarlijks laten onderhouden door bevoegde personen. Een controle bij de burger om te checken of hij in orde is met de regelgeving is (voorlopig) niet weerhouden in het ontwerpbesluit. Er bestaat geen politiek draagvlak om bij burgers controlebezoeken te houden. Bovendien zouden de kosten voor de gemeenten om dat op een effectieve wijze uit te voeren te hoog oplopen. Verder is dergelijke controle moeilijk afdwingbaar bij een onwillige bewoner, omdat dan een huiszoekingsbevel nodig is. In het ontwerpbesluit staat wel ingeschreven dat burgers de laatste twee onderhoudsattesten dienen bij te houden. Ze zouden kunnen worden opgevraagd door de toezichthouders. Ook hier kan de vraag gesteld worden of dergelijk toezicht administratief haalbaar is. Wegens het vrijwel ontbreken van een toezichtssysteem op de burger is de detec-

tiekans en de selectiviteit quasi onbestaande. De administratie is wel vragende partij om dat in de toekomst te introduceren.

Sanctiekans en sanctiezwarte: In de kaderwet Luchtverontreiniging staan sancties ingeschreven voor burgers die de regelgeving niet naleven. Zoals de regelgevers echter aan-geven, zijn ze van weinig invloed. Om een sanctie te geven, moet de burger immers eerst betrap worden.

DOELGROEP: ONDERHOUDSTECHNICI EN OPLEIDINGSCENTRA

Kennis: De regelgevers stellen dat er geld wordt vrijgemaakt om zowel de onder-houdstechnici als de opleidingscentra te informeren over de bepalingen in het ontwerp-besluit, indien dat zou worden goedgekeurd. Alhoewel de regelgeving complex lijkt, verwachten de regelgevers niet veel problemen om de informatie over te brengen, aan-gezien de doelgroep bestaat uit deskundigen ter zake.

Kosten en baten en normgetrouwheid: De regelgevers weten dat naar uitvoering en cor-recte toepassing van het KB van 6 januari 1978 er zich nogal wat onvolkomenheden, mis-bruiken en zelfs fraude (met zuiver winstbejag) voordoen. Ze werden vastgesteld bij zowel een aantal onderhoudstechnici als bij firma's. Vandaar dat een versterkt toezicht op de technici dringend noodzakelijk is.

Acceptatiegraad: Het draagvlak voor de bepalingen in het ontwerpbesluit wordt hoog ingeschat door de regelgevers. Als bewijs daarvan haalt men de inspraak in het beleids-vormingsproces aan. Eind jaren 90 werd een werkgroep opgericht met zowel de admi-nistraties milieu en energie als de betrokken doelgroepen, zijnde vertegenwoordigers en importeurs van installaties, onderhoudstechnici, opleidingscentra, en sectoren en federaties die gas en stookolie leveren. In 2000 werd dat proces afgerond met een door alle partijen goedgekeurde tekst. Wegens een persoonswissel binnen (destijds) de sectie Erkenningen en wegens tijds- en personeelsgebrek schoof het dossier naar de achter-grond. Toen het in 2002 weer werd bovengehaald, werd de werkgroep niet meer in zijn geheel bijeengeroepen, maar werd besloten om samen te zitten met enkele deskundi-gen van de administratie en enkele technische raadgevers, die ervaring of banden had-den met de verschillende betrokken partijen. In de nieuwe tekst werd de controle op de uitgevoerde taken van de technici toegevoegd. Toch is het draagvlak bij de doelgroepen nog steeds groot volgens de regelgevers.

Informeel controlekans en meldingskans: De informele controle- en meldingskans wor-den zeer laag ingeschat door de regelgevers. Bij klachten van de burger kan de admi-nistratie eventueel zelf ingrijpen, maar ervaring leert echter dat dat zeer weinig gebeurt. Tevens zijn maar weinig burgers op de hoogte van het feit dat een erkende onder-houdstechnicus steeds zijn gehomologeerd certificaat op zak moet hebben en dat men dat steeds mag opvragen. De burger kan altijd met zijn klachten terecht bij de milieu-dienst van zijn of haar gemeente. De informatiecampagne zou de burgers daarvan op de hoogte moeten stellen.

Controlekans, detectiekans, selectiviteit en sanctiekans: De controlekans is niet hoog volgens de regelgevers. Gezien de beperkte personeelsbezetting binnen de huidige Cel Erkenningen van de afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid (AMINABEL) wordt vanuit de administratie voorlopig uitsluitend ingegrepen na klachtmelding. Om de controlekans te verhogen, moet het toezicht op de controlerende technici worden verhoogd. Hiertoe werkte de Cel Lucht samen met de Cel Erkenningen, beide van AMINABEL. Verschillende systemen werden in overweging genomen. De administratie zou zelf de erkenning kunnen controleren, maar daarvoor was er een gebrek aan personeel en middelen. Daarom werden de controles uitbesteed aan een gecertificeerd keuringsorganisme. De keuring wordt gefinancierd door een eigen bijdrage van de technici (de zogenaamde dossiertaks bij aanvraag tot een gehomologeerd certificaat).

Sanctiezwaarte: Mogelijke sancties bij vaststelling van een overtreding zijn de aanmaning, de schorsing en de intrekking of niet-verlenging van de erkenning. Volgens de regelgevers gebeurde de intrekking van de erkenning tot op heden alleen in uitzonderlijke gevallen. Ook het aantal gestuurde aanmaningen, met het opleggen van corrigerende maatregelen en het wijzen op mogelijke gevolgen bij niet-naleving, bleef eerder beperkt. Niettemin blijft de vraag of de sancties niet te zwaar zijn. Een intrekking van erkenning betekent voor een onderhoudstechnicus immers het verlies van zijn broodwinning. Het invoeren van lichtere sancties zou de toezichthouders en sanctionerende instellingen meer speelruimte geven om een overtreder te bestraffen.

CONCLUSIE

Ook bij deze derde casestudy kunnen we enkele aanwijzingen geven over de toekomstige effectiviteit van de regelgeving. In tegenstelling tot de vorige twee casestudy's, zit men bij dit voorbeeld nog maar in de ontwerpfase. De uiteindelijke regelgeving kan er bijgevolg nog anders uitzien.

Alhoewel wordt toegegeven dat de spontane naleving van de regelgeving door de burgers vrij klein zal zijn, ontbreekt een welomschreven handhavingsstrategie. Vanzelfsprekend zal dat een invloed hebben op de effectiviteit van de regelgeving.

Volgens de regelgevers zijn de gemeenten weinig geneigd om toezicht te houden op de burgers, omdat er geen draagvlak zou bestaan bij de doelgroep en omdat dat te veel administratieve en financiële kosten zou meebrengen. De gekozen handhavingsstrategie is gebaseerd op een verhoogd toezicht op het uitgevoerde werk van de onderhoudstechnici aan de hand van een hercontrole van de uitgevoerde metingen en een nazicht van de conformiteitsattesten. Dat moet gebeuren door een daarvoor gecertificeerd keuringsorganisme, gefinancierd door de technici zelf via de dossiertaksen. Ook dat systeem biedt echter geen zekerheid op de naleving van de regelgeving door de burger. Burgers dienen immers zelf een onderhoudsbeurt aan te vragen. Er zouden vervolgens steekproefsgewijze controles bij burgers moeten worden uitgevoerd. De ervaring leert echter dat de kans klein is dat de gemeenten dat zullen doen, omwille van de grote administratieve en personeelsbelasting en het gebrek aan politiek draagvlak voor controles bij burgers thuis. De regelgevers hebben wel nagedacht over alternatieven, maar

om verschillende redenen werden die verworpen. Zo werd eraan gedacht om het toezicht op stookinstallaties te koppelen aan andere toezichtsbevoegdheden van het Vlaamse Gewest (bv. de wooncode of isolatieregelgeving). Zo kan het nazicht op stookinstallaties worden gekoppeld aan bijvoorbeeld de brandverzekering. De verantwoordelijkheid zou dan bij de eigenaar of de sociale huisvestingsmaatschappij komen te liggen. De mogelijkheid werd eveneens door SERV (2004) voorgesteld. De piste werd echter niet gevolgd omdat de technische moeilijkheden te groot waren. Een andere optie was om met de leveranciers van stookolie af te spreken dat de levering van stookolie gekoppeld zou worden aan de conformiteit van de installatie, naar analogie met de regelgeving wat betreft stookolietanks. De regelgevers vrezden echter dat er geen politiek draagvlak is om burgers de brandstof voor verwarming te onthouden bij het niet-naleven van de regelgeving. Bij stookolietanks is dat draagvlak er wel omdat de mogelijke schade van defecte tanks zeer acuut en duur kan zijn. Toch zijn we van oordeel dat het mogelijk moet zijn om maatregelen te treffen die minder drastisch zijn, bv. aanmaningen.

4.4. LOZING VAN HUISHOUELIJK AFVALWATER

Kennis: Volgens de regelgever werd er bij de opstelling van de bepalingen rekening gehouden met de duidelijkheid van de wetgeving voor de doelgroep. Toch geven de respondenten toe dat de burgers niet goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen. De oorzaak ligt niet bij de complexiteit van regelgeving, want alles staat duidelijk beschreven in VLAREM II en wordt nog eens herhaald in de code van goede praktijk, die tot doel had om meer uitleg te geven bij de bestaande regels. Een verklaring kan wel gevonden worden in de dynamiek van de afvalwaterzuiveringszones, waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente, die onder andere instaat voor de aanleg van rioleringen en de aansluiting van de riolering op het stelsel dat aansluit op een RWZI. De afbakening van de zones werd met de goedkeuring van VLAREM in 1995 gebaseerd op een eenmalige, door het Vlaamse Gewest ingestelde, gesubsidieerde vijfjarenplanning inzake riolering. De bedoeling was om de gemeenten zoveel mogelijk te stimuleren om rioleringen aan te leggen die aansluiten op de inmiddels in aanbouw zijnde gewestelijke zuiveringsinfrastructuur. De zuiveringsplicht werd bij de burger gelegd. Later besliste de Vlaamse Regering om het vijfjarenplan te vervangen door een langetermijnaanpak. Die houdt een niet in tijd gebonden koppeling in aan het gewestelijke en gemeentelijke rollende meerjarenprogramma inzake uitbouw van zuiveringsinfrastructuur, waaraan wijzigingen kunnen worden aangebracht (Van Zele & Leroy, 2003). Bij verandering van zone (zone C naar A of B, of niet-gerioleerd gebied naar zone A, B of C) moet de burger aan andere verplichtingen voldoen. Door die aanpak kregen de zuiveringszones een dynamisch karakter en ging de beoogde eenduidige indeling verloren.

Die dynamiek zou evenwel geen probleem mogen zijn indien er voldoende doeltreffende informatievoorziening aanwezig is. Veel gemeenten blijven hier echter in gebreke. De veranderingen en verplichtingen worden in veel gemeenten wel gemeld in de gemeentebladen en -brochures, maar ze worden volgens de regelgever onvoldoende gelezen of

begrepen. De regelgever stelde tevens dat veel gemeenten in gebreke blijven inzake correcte informatieverstrekking aan de burger.

Kosten en baten: De financiële kosten voor een burger om aan de verplichtingen te voldoen, worden vaak hoger ingeschat dan de baten. Om zich in regel te stellen moet men immers zelf de aansluiting op de gemeentelijke rioleringsinfrastructuur voorzien of een septische put (of een IBA) installeren en die regelmatig laten ruimen. In sommige gemeenten dienen burgers die in een op riool aangesloten zone wonen, wel een rioolrecht (forfaitaire rioolbelasting) te betalen. In dat geval hebben de burgers er wel belang bij om zich aan te sluiten op de riool, want de belasting betaalt men immers sowieso.

Acceptatiegraad: Het draagvlak voor de regelgeving mag niet te hoog worden ingeschat volgens de regelgever. Een van de problemen is dat de regelgeving handelt over een onderwerp dat meestal aan het zicht van de burger onttrokken is en waar hij geen direct zichtbaar voordeel bij heeft, maar wel kosten voor moet maken.

Informele controlekansen en meldingskansen: De informele controlekansen wordt als klein ingeschat, vooral voor de afkoppeling van hemelwater. Enkel wanneer er grote geur- of andere hinder is wegens het niet-naleven van de verplichtingen van een burger, kan er kritiek komen en wordt soms de vrederechter ingeschakeld. De kleine informele controle- en meldingskansen is een van de redenen waarom een toezicht en controle nodig werden geacht.

Controlekansen, detectiekansen en selectiviteit: De controlekansen is volgens de regelgever zeer laag, vooral omdat de gemeenten weinig of geen controles uitvoeren. Nochtans was de verwachting bij het opstellen van de regelgeving dat de gemeenten hun toezichtstaken zouden uitoefenen. Die worden echter door een aantal factoren in het gedrang gebracht. Ten eerste lieten de gemeenten, volgens de regelgever, dikwijls na om een inventaris te maken van woningen die de mogelijkheid hebben om op rioleringen te lozen. Er werd ook zeer weinig of niet nagekeken of de burgers ook effectief aangesloten waren op die rioleringen. Dat is overigens moeilijk te controleren zonder zelf overlast te veroorzaken (bv. door het voetpad open te breken). De detectiekansen is dan ook laag. Ten tweede lopen de gemeenten achter in de uitbouw van de waterzuiveringsinfrastructuur, zoals Van Zele & Leroy (2003) hebben beschreven en geanalyseerd. De gemeenten geven dan ook prioriteit aan de uitbouw van die infrastructuur zodat de handhaving naar de achtergrond verschuift. Ten derde is er weinig politieke wil bij de gemeenten om de burgers aan te spreken en te controleren op de naleving van de regelgeving. Ten vierde wordt het gebrek aan tijd en financiële middelen aangehaald. Ten vijfde vergt het controleren of de burger aan de verplichtingen voldoet een plaatsbezoek en is een overtredding niet makkelijk vast te stellen. Ook hier speelt het gebrek aan politieke wil en tijd een rol. Ten slotte volstaat de meldingsplicht niet als instrument om effectief toezicht te houden over de werkelijke gang van zaken. Bovendien zijn er maar weinig meldingsplichtigen die effectief melding maken.

Sanctiekansen en sanctiezwaarte: Omwille van de lage controlekansen is ook de sanctiekansen zeer laag. Sommige gemeenten vragen wel een retributie op het ruimen van septische

putten. Voor de burger is het daarbij soms goedkoper om zich in regel te stellen met de verplichte aansluiting op en rechtstreekse lozing in de riolering (indien men in zone A of B ligt) dan om de jaarlijkse retributie te betalen. Het is echter onduidelijk of dat inderdaad burgers aanzet om zich te laten aansluiten.

CONCLUSIE

Bij het opstellen van de regelgeving hebben de regelgevers rekening gehouden met de nood aan toezicht en controle op de naleving van de wetgeving. Ze gingen ervan uit dat de regels voldoende duidelijk waren omschreven en de bevoegdheden duidelijk waren toegewezen. Bij nader inzicht blijkt echter dat veel gemeenten hun toezichtstaak niet uitoefenen en dat er in de nabije toekomst niet veel beterschap moet worden verwacht. De handhaving van de regelgeving stelt niet veel voor.

Het programmadecreet van december 2004 omtrent de reorganisatie van de watersector brengt een drastische verandering inzake de verantwoordelijkheden teweeg. In eerste orde krijgen de drinkwatermaatschappijen de saneringsplicht opgelegd voor de opvang, het transport, het collecteren en het zuiveren van het afvalwater dat ontstaan is na het gebruik van het door hen geleverde leidingwater. De maatschappij kan dat zelf doen of uitbesteden aan een derde. In dat geval dient de drinkwatermaatschappij een overeenkomst te sluiten met de gemeente of intercommunale voor het opvangen/transporteren van het afvalwater en met de Aquafin NV voor de bovengemeentelijke zuivering. De prijs voor de sanering moeten ze doorrekenen aan de consument als onderdeel van de drinkwaterprijs. In zo een systeem kan de handhaving in principe versterkt worden via contractuele verplichtingen met de gemeente en de drinkwatermaatschappij. Qua effectieve handhaving staat de aanpak echter nog maar in haar kinderschoenen, want het is onduidelijk hoe de maatschappijen hun saneringsplicht zullen vertalen in de contractbepalingen en of zij zullen controleren of een consument effectief is aangesloten. De drinkwatermaatschappij beschikt niet over toezichts- of sanctioneringsbevoegdheden. De handhavingsbevoegdheid verwoord in VLAREM blijft immers vooralsnog ongewijzigd. Verder blijft de vraag of en hoe de gemeenten zullen toezien op de naleving van de overeenkomst.

5. Conclusies & aanbevelingen

5.1. CONCLUSIES

In dit onderzoek hebben we nagegaan of regelgevers rekening hebben gehouden met handhaving bij het opstellen van de regelgeving en op welke wijze dat de (verwachte) effectiviteit en de uitvoering van het beleid heeft beïnvloed of zou kunnen beïnvloeden. De opstellers van de regelgeving werden bevraagd op basis van de spontane nalevingsfactoren en de handhavingsfactoren in de Tafel van elf. Onze bevindingen zijn gebaseerd op die gesprekken en op de literatuur. Een grondige bevraging en studie van de doelgroepen viel buiten het bestek van dit onderzoek. Voor ons was het van belang te weten of en op welke wijze de regelgevers verschillende aspecten van handhaving in acht namen bij de beleidsvorming.

We hebben vier casestudy's behandeld die betrekking hebben tot het beleid inzake milieuvoorwaarden, gescheiden inzameling van bedrijfsafval, stookinstallaties en lozing van afvalwater. De regelgeving wat betreft de casestudy's milieuvoorwaarden en gescheiden inzameling van bedrijfsafval is relatief recent in voege getreden, terwijl die voor de casestudy stookinstallaties in een ontwerpfase zit. De conclusies uit de vier casestudy's kunnen we vanzelfsprekend niet veralgemenen voor het gehele milieubeleid. Om dat te doen, moeten er meer aspecten van de milieuregelgeving onderzocht worden.

In figuur 1 hebben we voor elk van de casestudy's op een beknopte wijze aangegeven of er rekening werd gehouden met de verschillende factoren van de Tafel van elf. Een sterretje (*) duidt aan dat de beleidsmakers de factor in acht hebben genomen en hebben nagedacht over mogelijke oplossingen. Een kruisje (x) betekent dat de beleidsmakers de factor misschien wel in rekening hebben gebracht, maar (nog) geen concrete oplossingen hebben geformuleerd, of de oplossing hebben doorgeschoven naar andere bevoegde instellingen of actoren waarvan bij voorbaat kon worden ingeschat dat zij – om welke reden dan ook – de taak niet naar behoren zouden uitvoeren.

Figuur 1: Inschatting van de factoren van de Tafel van elf voor de vier casestudy's

case-study's	factoren van de Tafel van elf										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
A	x	*	*	*	*	*	*	x	x	x	x
B	*	*	*	*	*	*	x	x	x	x	x
C	x	*	*	*	*	*	x	x	x	x	x
D	x	x	x	x	*	*	x	x	x	x	x

(A) milieuvoorwaarden; (B) selectieve inzameling bedrijfsafval; (C) stookinstallaties; (D) lozing afvalwater.

(1) kennis en duidelijkheid van de regels; (2) kosten en baten; (3) acceptatie; (4) normgetrouwheid; (5) informele controlekans;

(6) informele meldingskans; (7) controlekans; (8) detectiekans; (9) selectiviteit; (10) sanctiekans; (11) sanctiezwarte.

Ten eerste blijkt dat er vrij veel aandacht wordt besteed aan de spontane nalevingsfactoren. De beleidsmakers nemen maatregelen om die spontane naleving te verhogen. Zij proberen dat te doen door informatie te verspreiden. Zowel bij de selectieve inzameling

van bedrijfsafval als bij de stookinstallaties gaat er veel aandacht naar het informeren van de doelgroep over de nieuwe regelgeving. Bij het voorbeeld uit het afvalbeleid wordt duidelijk dat dat niet gemakkelijk verloopt. Bij de gevalstudie van de stookinstallaties zijn de beleidsmakers nog niet tot een goedgekeurde regelgeving gekomen waardoor ze nog niet zijn gestart met informatievoorziening. Alhoewel men ook rekening houdt met de duidelijkheid van de regelgeving, blijkt het begrip van de doelgroep voor de regelgeving soms overschat te worden, zoals het voorbeeld uit het waterbeleid duidelijk maakt. Ten tweede blijkt dat de regelgevers de financiële en administratieve kosten van de naleving trachten te drukken. Zo laat de nieuwe bepaling in het Milieuvoorwaardendecreet toe dat de bedrijven alternatieve en goedkopere – maar gelijkwaardige – middelen gebruiken. Voor de afvalstoffen van de bedrijven werd een nieuwe categorie toegevoegd: het met huishoudelijke afvalstoffen vergelijkbare bedrijfsafval. Ten derde werd er in ten minste drie van de vier casestudy's gepoogd om het draagvlak voor de regelgeving bij de doelgroepen te verhogen door met hen samen te zitten over het opstellen van de regelgeving.

In de vier casestudy's wordt erkend dat de doelgroep zich niet zomaar in regel zal stellen. Ook niet wanneer de maatregelen om de spontane nalevingsfactoren te verhogen, succesvol zijn. Toezicht, controle en sanctionering worden dan ook nodig geacht. Daar knelt echter het schoentje: in zowat alle casestudy's vertrekt men vanuit de veronderstelling dat de instellingen die bevoegd zijn voor het toezicht op de regelgeving, dat naar behoren zullen uitvoeren. Dat is paradoxaal omdat alle geïnterviewden de knelpunten van de huidige structuur aanwijzen. Het duidt erop dat de interne juridische diensten van de overheidsadministratie, bij de formulering van nieuwe regelgeving, blijkbaar te weinig betrokken worden of evenmin antwoorden kennen.

Tot de belangrijkste knelpunten behoren de problemen met betrekking tot de gemeentelijke handhaving en de relatie tussen administratieve en strafrechtelijke handhavingsmethoden. Vooral het voorbeeld van de lozing van afvalwater maakt duidelijk dat die problemen de navolging van de regelgeving sterk hinderen. Een ander knelpunt is het toezicht en de controle op de particulieren en de klasse 2- en klasse 3-bedrijven. Momenteel is de controlekans voor die groepen te laag. Uit de casestudy's inzake afvalwater en stookinstallaties blijkt dat het zowat onbegonnen werk is om particulieren te controleren. Bovendien is daarvoor geen politiek draagvlak. Het is echter aan de Vlaamse overheid om daar oplossingen voor te vinden: het werken met alternatieve handhavingsmethoden, het versterken van het hoog toezicht en het activeren van het gemeentelijke toezicht zijn enkele mogelijke oplossingen. Het nieuwe handhavingsdecreet kan een oplossing bieden voor een aantal van die problemen. Voor andere problemen lijkt vooral een uitbreiding van de handhavingscapaciteit nodig, op gewestelijk en (vooral) op gemeentelijk niveau.

De casestudy's tonen aan dat er in bepaalde mate gezocht is naar alternatieve handhavingsmethoden. De toepassing van milieubeleidsvereenkomsten is daarvan een voorbeeld. Het verhoogt het draagvlak bij de doelgroepen (in het geval van de selectieve inzameling van bedrijfsafval) en verlaagt de handhavingslast voor de toezichthouders (zie casestudy's bedrijfsafval en afvalwater).

We herhalen dat het niet eenvoudig is om vast te stellen op welke wijze de aandacht voor handhaving in het begin van het beleidsvormingsproces, de uitvoering en de effectiviteit van de uiteindelijke regelgeving beïnvloedt. De vier casestudy's tonen echter aan dat de onderschatting van de problemen waarmee de bestaande handavingsstructuur in Vlaanderen te kampen heeft, de naleving van de regelgeving door de doelgroepen, en bijgevolg het behalen van de doelstellingen van het beleid, in het gedrang kan brengen. Bovendien blijkt uit alle casestudy's dat, hoewel de beleidsmakers er wel op inspelen, de kansen op spontane naleving eerder laag worden ingeschat door de hoge nalevingskosten en de minieme controlekansen. In de meeste gevallen is er een gebrekkige kennis bij de doelgroep (burgers) over hun verplichtingen. Het uitblijven van handavingsstrategieën die die problemen in rekening brengen, brengt de effectiviteit van het beleid in het gedrang.

5.2. AANBEVELINGEN

Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we twee niveaus onderscheiden waarop we beleidsaanbevelingen kunnen formuleren:

- aanbevelingen voor *beleidsvoorbereidende* en *beleidsformulerende administraties*: gelet op de onderzoeksvraag van deze studie kunnen we daarover het grootste aantal aanbevelingen formuleren;
- aanbevelingen voor de *Vlaamse overheid* in het algemeen voor de organisatie van de handhaving van het Vlaamse milieubeleid: alhoewel dat geen expliciete onderzoeksvraag was, kunnen we toch enkele zaken meegeven die in de loop van het onderzoek naar boven zijn gekomen. Eventueel kunnen deze aanbevelingen als nuttig worden gebruikt in het momenteel opnieuw opgestarte beleidsproces dat zou moeten leiden tot een handavingsdecreet.

Wat de aanbevelingen voor de beleidsvoorbereiding betreft, trappen we een open deur in door te stellen dat 'zo vroeg mogelijk in het beleidsproces de geschikte handavingsstrategie moet worden overwogen'. Deze overweging mag niet beperkt blijven tot de spontane handavingsfactoren. Ook de juridische componenten, zoals de controlekansen en de sanctiekansen, verdienen aandacht. De juridische diensten van de administratie worden hierbij het best zo veel mogelijk betrokken. Om te voorkomen dat elke beleidscel het warm water moet uitvinden, bevelen we aan dat een horizontale werkgroep¹¹ binnen de Vlaamse (milieu)administratie de opdracht krijgt om een soort 'handleiding' op te stellen met een aantal mogelijke handavingsopties en tips over welke optie te kiezen. Daarbij worden het best ook alternatieve handavingsmethodes overwogen. De Tafel van elf (of een andere methodologie) kan helpen om, aan de hand van de vragenlijst, knelpunten in de handhaving te identificeren en oplossingen voor te stellen.

¹¹ Met bv. een milieuspecialist en een juridische specialist.

Wat het tweede type aanbevelingen betreft, beperken we ons tot een aantal losse overwegingen en tips. Het oplossen van de knelpunten in de bestaande handavingsstructuur was immers geen doelstelling van dit onderzoek. Uit ons onderzoek komt naar voor dat de meeste knelpunten zich situeren bij de controlekansen en de sanctiekansen. De *controlekansen* blijkt vooral een probleem te zijn bij de doelgroepen van de particulieren en de

klasse 2-en klasse 3-bedrijven. Het gebruik van alternatieve handhavinginstrumenten, de uitbreiding van het hoog toezicht, de uitbreiding van de gemeentelijke handhavingcapaciteiten of zelfs het herbekijken van de bestaande bevoegdheidsverdelingen zijn enkele mogelijkheden. De *sanctiekans* blijkt het voorwerp van enige discussie: verscheidene actoren suggereren dat de hoge seponeringsgraad van milieumisdrijven bij de parketten een knelpunt is. De parketten zelf ontkennen dat. Zonder stelling te nemen, vermoeden we dat een betere communicatie, vooral van de parketten naar AMI, al heel wat kan oplossen. Als het parket per dossier terugkoppelt over het gevolg dat eraan is gegeven, met bijvoorbeeld de redenen van seponering, dan kan AMI hierover rapporteren in haar jaarlijkse milieuhandhavingsrapport en dan zal dat aspect alvast aan duidelijkheid winnen.

REFERENTIES

- Aalders M.V.C. (1994) Het handhavingsvraagstuk. In: Glasbergen P. (red.) Milieubeleid. Een wetenschappelijke inleiding, VUGA, Den Haag.
- Afdeling Milieu-Inspectie (AMI) (2004) Milieuhandhavingsrapport 2003 van de Afdeling Milieu-Inspectie, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Billiet C.M. & Rousseau S. (2002) Rechtseconomische analyse van milieubeleidsinstrumenten. Het belang van de handhavingsfase. In: Van den Berghe, J. (red.) De handhaving van het milieurecht. Verslagboek van de studiedag gehouden te Brussel op 22 februari 2002, Kluwer, Mechelen, 185-347.
- Billiet C.M. & Rousseau S. (2005) Zachte rechtshandhaving in het bestuurlijk handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse, in Tijdschrift voor Milieurecht, Jg. 14, Nr. 1.
- Blomberg A.B. (2000) Integrale handhaving van milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Blomberg A.B. & Michiels F.C.M.A. (1997) Handhaven met effect, VUGA, Den Haag.
- Bracke R. (2003) Milieubeleidsvereenkomsten ter uitvoering van de aanvaardingsplicht. In: Van Steertegem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, VMM, Mechelen, 125-162.
- Coolsma C. & Wiering M. (2001) Handhaving in stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht, SISWO, Amsterdam.
- Crabbé A. & Leroy P. (2003) Milieuvergunningverlening in afvalwatergebonden dossiers. In: Van Steertegem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, VMM, Mechelen, 53-88.
- IALE (2004) De ontwikkeling van het instrumentarium voor de reguleringsimpactanalyse, Kenniscel Wetsmatiging, Brussel.
- ICMH (1995) Voorontwerp Decreet Milieubeleid, Die Keure, Brugge.
- Kenniscel Wetsmatiging (2004a) Richtlijnen voor de opmaak van een Reguleringsimpactanalyse (RIA), Handleiding, Kenniscel Wetsmatiging Brussel.
- Kenniscel Wetsmatiging (2004b) Wegwijs in Reguleringsimpactanalyse, Kenniscel Wetsmatiging, Brussel.
- Koenders A.M.F.M. & Ruimschotel D. (2003) Het gebruik van een integrale handhavingsbenadering en de T11® -methodiek in de Veiligheidsketen. In Tenge R., Hesselman T. & Koenders A. (red.): Jaarboek Beveiliging 2003, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Lambrechts W. (1999) Overzicht van het Belgisch Milieurecht. 4de Editie 1999, Kluwer Rechtswetenschappen, België, Antwerpen.
- Langaa Jensen P. (2001) Working without limits – Reconsidering regulations, TUTB Newsletter nr. 15-16, februari.
- Larmuseau I. (2005) De integrale milieuvoorwaarden: milieunormering nieuwe stijl? Tijdschrift voor Milieurecht, 5, 500-517.
- Lavrysen L. (2002) Syllabus milieurecht, Universiteit Gent, Gent.
- MiNa-Raad (2002) Advies van 3 oktober 2002 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden, MiNa-Raad Vlaanderen, Brussel.
- MiNa-Raad (2003) Briefadvies van 2 oktober 2003 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, MiNa-Raad Vlaanderen, Brussel.
- MiNa-Raad (2004) Advies in hoofdlijnen van 18 november 2004 over de aanvulling van het DABM met een titel inzake de erkenning van deskundigen en laboratoria, MiNa-Raad, Brussel.
- MiNa-Raad & SERV (2005) Advies van 9 [11] mei 2005 over de ontwerpbesluiten integrale milieuvoorwaarden - inrichting voor motorvoertuigen en houtbewerkingsbedrijven, MiNa-Raad, SERV, Brussel.
- Monsieur A. (2004) De behandeling van milieuklachten door de Milieu-Inspectie: een efficiënt instrument voor de uitoefening van hoog toezicht?, Leuven.
- Mortier R. (2003) "Hoe Sterk is de ketting...twaalf jaar later? Rede uitgesproken door advocaat-generaal Ria Mortier op de plechtige openingszitting van het Hof van Beroep te Gent op 1 september 2003" in Rechtskundig Weekblad, Jg 67, Nr. 38, 22 mei 2004, 1481-1498.
- OECD (2003) Voluntary Approaches for Environmental Policy. Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes, OECD, Paris.

Peeters K. (2004) Beleidsnota Leefmilieu en natuur 2004-2009, Vlaamse Regering, Brussel.

Prinsen H.M. & Vossen R.M.M. (2003) Naleving en handhaving van regelgeving. Loont het de moeite? In Justitiële verkenningen, afl. 9, 2003, 54-69.

SERV (2002) Advies over het Voorontwerp van Decreet inzake Milieuvoorwaarden, SERV, Brussel.

SERV (2004) Advies Ontwerpbesluit onderhoud stookinstallaties, SERV, Brussel.

Tieleman B. & Leroy P. (2003) Milieubeleidsvaluatie in Vlaanderen. In: Van Steertegem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, VMM, Mechelen, 15-52.

Van den Broeck J., Loots I. & Leroy P. (1997) Milieubeleidsplanning in Vlaanderen: een blik in het verleden. In: Bormans J. (red.) Milieu- en veiligheidsmanagement: praktisch handboek voor bedrijf en overheid, Kluwer, Zaventem, 33-75.

Van Humbeeck P. & Steurs G. en Kenniscel Wetsmatiging (2004). Handleiding 'reguleringsimpactanalyse', Brussel, Kenniscel Wetsmatiging.

Van Zele L. & Leroy P. (2003) Gemeenten en de uitbouw van de infrastructuur voor afvalwaterzuivering. In: Van Steertegem M. (red.) MIRA-BE 2003. Milieu- en natuurrapport Vlaanderen: beleidsevaluatie, VMM, Mechelen, 89-124.

Vlaams Parlement (2004) Voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid en tot aanvulling ervan door toevoeging van een titel inzake handhaving en veiligheidsmaatregelen, Vlaams Parlement, Brussel.

Vlaams Parlement (2002) Memorie van Toelichting. Ontwerp van Decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid voor wat betreft de milieuaudit en tot aanvulling ervan met een titel milieuvoorwaarden, Vlaams Parlement, Brussel.

LECTOREN

Ingeborg Barrez, VMM

Esmeralda Borgo, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw

Anne D'Haese, OVAM

Jan De Mulder, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, UGent

Peter De Smedt, LDR Milieudadvocaten - Centrum voor Milieurecht, UGent

Isabel Dobbelaere, WES Onderzoek & Advies

Maarten Hens, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Wilfried Huybrechts, Cel Erkenningen, AMINAL

Isabelle Larmuseau, LDR Milieudadvocaten

Catherine Lenaerts, Febelauto

Ria Mortier, Hof van Beroep Gent

Bob Nieuwejaers, Cel Lucht, AMINAL

Sandra Rousseau, Centrum voor Economische Studiën, K.U. Leuven

Bart Thibau, OVAM

An Van de Vel, Agoria Vlaanderen

Philippe Van De Velde, OVAM

Freddy Van den Bossche, VMM

Caroline Van der Steen, Milieudienst, Stad Gent

Greet Van Eetvelde, Milieu- en ruimtebeheer, UGent

Marc Van Ginderdeuren, Stadsbestuur Aalst

Peter Van Humbeeck, SERV

Wouter Van Reeth, NARA, Instituut voor Natuurbehoud

Anne Vandeputte, OVAM

Steven Verbanck, VVSG

Pieter Verbeek, MiNa-Raad

Het onderzoeksrapport kunt u lezen op www.milieuraapport.be