



ADVIES

Voorontwerp van Wetboek voor de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestrafing van de milieu-inbreuken en milieuaansprakelijkheid

17 april 2013

Aanvrager	Minister Evelyne Huytebroeck
Aanvraag ontvangen op	27/03/2013
Aanvraag behandeld door	Commissie Leefmilieu
Aanvraag behandeld op	04/04/2013
Advies uitgebracht door de Plenaire zitting van	17/04/2013

Inleiding

De Raad herinnert eraan dat hij al meermaals zijn steun heeft betuigd aan de toepassing van het beginsel « de vervuiler betaalt » in het Brussels Gewest. Hij is immers van mening dat dit beginsel bijdraagt tot de preventie en desgevallend tot het herstel van de schade aan het leefmilieu die door natuurlijke en rechtspersonen is toegebracht.

De Raad is er zich bovendien van bewust dat het bestaan van strafrechtelijke sancties voor ernstige milieumisdrijven in de wetgevingen van de Lidstaten wordt opgelegd door de Europese Unie. In dit opzicht neemt hij er akte van dat richtlijn 2008/99/EG bepaalt dat : « *Deze richtlijn de lidstaten verplicht in hun nationale wetgeving strafrechtelijke sancties voor ernstige overtredingen van bepalingen in het Gemeenschapsrecht inzake milieubescherming op te nemen. Zij schept geen verplichtingen met betrekking tot de toepassing van deze sancties, of enig ander beschikbaar rechtshandavingsinstrument in individuele gevallen* »¹.

Advies

1. Algemene beschouwingen

1.1 Codificering

De Raad steunt de doelstelling van een codificering van de wetgevingen die de inspectie, de preventie, de vaststelling en de bestraffing van milieumisdrijven organiseren. Hij is van mening dat een uniformering van de procedures van vervolging en mogelijke bestraffing gunstig is op het vlak van leesbaarheid en administratieve vereenvoudiging.

1.2 Administratieve sancties

De Raad stelt vast dat er antwoorden worden geformuleerd wat betreft zijn suggestie om de strafrechtelijke sancties voor te behouden aan de zwaarste milieumisdrijven en om administratieve sancties te voorzien voor de andere gevallen (punt 6, a van de memorie van toelichting). Ingevolge deze argumentering werd het voorstel van de Raad niet ingevolg. Zo blijft de oplegging van administratieve boeten afhangen van de beslissing van de Procureur des Konings om de vermoedelijke auteur van een inbreuk niet te vervolgen.

De Raad betreurt deze keuze en herinnert eraan dat de strafrechtelijke sancties moeten worden voorbehouden aan de handelingen die uit ernstige nalatigheid of opzettelijk ernstige schade toebrengen aan het leefmilieu. Hij pleit bijgevolg nogmaals voor de bepaling van een reeks van lichte inbreuken die niet meer strafrechtelijk zouden worden aangepakt en waarvoor automatisch administratieve sancties (boeten) zouden worden opgelegd².

¹ Considerans (10) van Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement et van de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

² Initiatiefadvies van 19 april 2012 inzake de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (A-2012-015-ESR).

De Raad herinnert er bovendien aan dat mevrouw Huytebroeck, in antwoord op een interpellatie, heeft gesteld dat de « *processen-verbaal altijd aan het Parket worden bezorgd, dat beslist om al dan niet een vervolging in te stellen. In de meerderheid van de gevallen wordt beslist om de zaak zonder gevolg te klasseren. Dit betekent dat de meeste misdrijven, nadat ze door het Parket zonder gevolg werden geklasseerd, aanleiding geven tot administratieve geldboeten* »³.

De Raad onderstreept eveneens dat de automatisering van de administratieve geldboeten voor lichte misdrijven het voordeel zou bieden dat het Parket wordt ontlast en dat het aldus in staat zou worden gesteld om zijn aandacht op de zwaarste gevallen te concentreren.

De Raad dringt aan op het feit dat, behalve het bedrag van de geldboeten, ook de termijn tussen de overtreding en de geldboete eveneens een ontradende rol moet kunnen spelen. Welnu, hij benadrukt dat de procedure die momenteel van kracht is vaak een vrij lange termijn inhoudt tussen het ogenblik waarop een misdrijf wordt vastgesteld en waarop een administratieve geldboete wordt betekend. Hij meent dat deze situatie leidt tot enig onbegrip in hoofde van de bestrafte personen, wanneer laatstgenoemden de redenen voor deze bestraffingen niet onmiddellijk herkennen. Bovendien zou deze lange termijn tussen de vaststelling van het misdrijf en de uiteindelijke beslissing een negatieve invloed kunnen hebben op het ontradend effect van de administratieve geldboeten.

De Raad is tenslotte van oordeel dat deze administratieve sancties een echt ontradend effect moeten hebben, met name ten aanzien van de voorzieningen die in de twee andere Gewesten van kracht zijn. In dit opzicht benadrukt hij dat het Vlaams Gewest de mogelijkheid voorziet om samen met de administratieve geldboete een « *voordeelontneming* » op te leggen⁴.

1.3 Personeelsleden belast met het toezicht

De Raad stelt vast dat de bevoegdheden van de personeelsleden belast met het toezicht aanzienlijk worden uitgebreid. Immers, deze personeelsleden mogen voortaan :

- binnentreden in een woonplaats bij een ernstige bedreiging die het milieu kan schaden (en niet meer uitsluitend bij « een ernstige verontreiniging die de volksgezondheid kan schaden ») ;
- de identiteit van elke persoon controleren ;
- personen ondervragen zonder zich te moeten beperken tot « over alles wat nuttig is voor de uitoefening van het toezicht » ;
- eender welk apparaat plaatsen, waaronder een audiovisueel apparaat.

De Raad dringt erop aan dat het toezicht verzekerd door deze personeelsleden op strikte wijze zou worden omkaderd en gecontroleerd teneinde het gevaar voor machtsmisbruik te beperken.

1.4 Organisatie van de inspecties

In zijn initiatiefadvies van 19 april 2012 heeft **de Raad** geoordeeld dat de basis van de controle moet worden uitgebreid en zich in geen geval mag beperken tot de lijst van de ondernemingen met een milieuvergunning, op het gevaar af de ondernemingen die zonder vergunning werken door de mazen van het net van het Bestuur te zien glippen.

³ PARLEMENT VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, « integraal verslag - commissie voor leefmilieu - zitting 2009-2010 », blz. 57 (verslag van de commissie leefmilieu van 15 juni 2010).

⁴ Sanctie waarbij een overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het nettovermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen (artikel 16.4.26 van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid).

In de mate waarin **de Raad** oordeelt dat een activiteit uitoefenen waarvoor een milieuvergunning is vereist zonder deze te hebben verkregen, een zwaar en opzettelijk misdrijf is, stelt hij met tevredenheid vast dat de memorie van toelichting onderstreept dat « *de controleopdracht zich uitstrekt tot alle bronnen van milieuhinder en niet uitsluitend tot de inrichtingen die een milieuvergunning hebben* ».

1.5 Meting van de verontreiniging en het nemen van stalen

De Raad steunt de wijzigingen aangebracht wat betreft de verplichtingen opgelegd bij de meting van de verontreiniging en het nemen van stalen. Hij vindt namelijk dat deze bepalingen zullen toelaten om beter het rationeel karakter van de gestelde handelingen te waarborgen en aldus een grotere rechtszekerheid te bieden.

1.6 Informatiecampagne

De Raad wijst op het belang van de informatie inzake milieumisdrijven. Hij dringt er dan ook op aan dat het geheel van de economische actoren zou worden ingelicht over deze wijzigingen aan de wetgevingen die betrekking hebben op de milieusancties.

2. Bijzondere beschouwingen

2.1 Artikel 31 - Alternatieve straffen

De Raad verwelkomt de bepaling die aan de rechters de mogelijkheid biedt om werkstraffen op te leggen als wisseloplossing voor een gevangenisstraf of geldboete. Zoals voorzien in het voorontwerp van Wetboek, vindt hij het gepast om de voorkeur te geven aan dit soort van sancties.

2.2 Artikel 33 - Verzachtende omstandigheden

De Raad stelt vast dat artikel 40bis van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu wordt ingetrokken. Dit artikel bepaalde dat de evaluatie van de verzachtende omstandigheden die worden ingeroepen om het bedrag van een administratieve boete te beperken onder het wettelijk minimum werd overgelaten aan de ambtenaren die zijn belast met het opleggen van een administratieve boete (evenals aan het Leefmilieucollege in geval van beroep).

In de mate waarin hij een beperking wenste van de discretionaire bevoegdheid van het Bestuur op dit vlak⁵, keurt **de Raad** de keuze goed om te verwijzen naar de bepalingen van het Strafwetboek teneinde de verzachtende omstandigheden te bepalen.

2.3 Artikel 54 - Termijn voor de administratieve boete

In een vorig advies⁶ had **de Raad** voorgesteld om het voorbeeld te volgen van de Waalse wetgeving door uitdrukkelijk te voorzien dat « *meer dan 180 dagen na het proces-verbaal van vaststelling van*

⁵ Advies van 16 juni 2011 betreffende het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (A-2011-017-ESR).

⁶ Initiatiefadvies van 19 april 2012 inzake de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (A-2012-015-ESR).

de overtreding geen administratieve boete mag worden opgelegd »⁷. Hij stelt vast dat dit ontwerp van Wetboek nu voorziet dat een “een administratieve boete niet meer mag worden opgelegd na een termijn langer dan vijf jaar, te rekenen vanaf het begaan van de overtreding”.

De Raad neemt akte van het feit dat de memorie van toelichting bepaalt dat de administratieve verjaringstermijn, in de mate waarin het voorontwerp van Wetboek alle milieu-inbreuken beschouwt als misdrijven, moet overeenstemmen met de termijn die van toepassing is voor de strafrechtelijke verjaring (vijf jaar).

De Raad herinnert aan zijn beschouwingen betreffende de administratieve sancties (zie boven). Hij oordeelt bovendien dat deze termijn van administratieve verjaring overdreven lang en ondoeltreffend is. Hij dringt bijgevolg aan op een inkorting ervan.

3. Formele beschouwingen

3.1 Artikel 11, §1, 2°

De Raad geeft aan dat in de Franse versie na het woord « titre » de woorden « utile à l’accomplissement de leur mission » moeten worden toegevoegd.

3.2 Artikel 15, §1, 1°

De Raad wijst op een nummeringsfout. « § 5 » moet worden vervangen door « § 6 ».

3.3 Artikel 31

De Raad wijst op een nummeringsfout. « § 5 » moet worden vervangen door « § 4 ».

*
* *

⁷ Artikel D. 163 van het decreet van 5 juni 2008 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de beteugeling van milieuovertredingen en de herstelmaatregelen inzake leefmilieu.