

ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJKE REGELGEVING

Met een toetsing van het Vlaamse milieurecht

door

Peter VAN HUMBEECK¹

Attaché bij de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

1. Inleiding

1. Op 9 mei 1996 nam de Vlaamse regering een dubbele beslissing. Zij besloot het voorontwerp decreet milieubeleid² dat werd uitgewerkt door de Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (ICHM) voor advies voor te leggen aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-Raad). Tegelijk werd door de Vlaamse regering de Commissie Evaluatie Uitvoeringsreglementering (CEM) opgericht met als opdracht te onderzoeken of een herregulering van bepaalde technische milieunormen zich opdringt.
2. De achtergrond van beide beslissingen is dezelfde. In het regeerakkoord en in de beleidsbrief van de Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling is namelijk sprake van *reguleren waar moet, dereguleren waar kan*³. De genoemde initiatieven hebben de bedoeling om te kunnen beslissen welke verdere stappen moeten worden gezet voor de vereenvoudiging en rationalisering van de Vlaamse milieuwetgeving⁴.
3. Op 19 februari 1997 bracht de SERV een advies in hoofdlijnen uit over het voorontwerp decreet milieubeleid⁵. Het advies evalueert het voorontwerp vanuit zijn hoofddoelstelling, namelijk de verhoging van de kwaliteit van de milieuwetgeving⁶. Daarom werd in het advies uitgegaan van een aantal algemene beginselen van behoorlijke regelgeving,

¹ Deze bijdrage is ten persoonlijke titel geschreven.

² ICHM. Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest. *Voorontwerp decreet milieubeleid*. Brugge, die Keure, 1995, 1255 blz.

³ Bakens voor de 21^{ste} eeuw. Regeerakkoord Vlaamse Regering 1995-1999, p. 10; Beleidsbrief Leefmilieu, Natuur, Landinrichting en Landschappen. Beleidsprioriteiten 1997. Gedr.St., VI. P.1996-1997, Nr. 444/1., p. 6-7.

⁴ Brief van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling aan de voorzitter van de SERV dd. 30 mei 1996.

⁵ SERV. Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp decreet milieubeleid: Illustratie vanuit het milieurecht en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving. Brussel, SERV, 19 februari 1997. Meer gedetailleerde adviezen over specifieke titels van het voorontwerp zullen later volgens een door de Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling vastgelegd tijdschema worden uitgebracht.

⁶ De ICHM kreeg van de Vlaamse Regering immers de opdracht om een "voorontwerp van kaderdecreet inzake milieuhygiëne uit te werken en aanbevelingen te doen om de doelmatigheid van het milieuhygiënerecht te vergroten". Hierbij legde de Vlaamse Regering bijzondere aandacht op voor drie aspecten: (1) een rationalisatie en vereenvoudiging van de wetgeving; (2) een verhoging van de doelmatigheid van de middelen (strafrechtelijke en andere) tot handhaving van het milieurecht; (3) een efficiënter gebruik van de geëigende milieubeleidsinstrumenten. Zie ICHM, o.c., p. IX.

waaraan het voorontwerp decreet milieubeleid en de inmiddels reeds in wetgeving omgezette onderdelen daarvan⁷ werden getoetst.

4. In deze bijdrage worden de door de SERV gehanteerde beginselen van behoorlijke regelgeving aangegeven. Daarna wordt elk van de beginselen kort toegelicht⁸ en vertaald in een aantal meer concrete aandachtspunten die telkens worden geïllustreerd met een (negatief) voorbeeld uit het Vlaamse milieurecht. Benadrukt wordt dat de beginselen van behoorlijke regelgeving algemeen zijn, en dus evengoed voor andere rechtsdomeinen gelden.

2. Algemene beginselen van behoorlijke regelgeving

5. Beginselen van behoorlijke regelgeving kunnen worden omschreven als de elementaire regels waaraan elke regelgeving, ongeacht het onderwerp, zou moeten beantwoorden en die een rechtvaardige en kwaliteitsvolle regelgeving als streefdoel hebben⁹. De term "regelgeving" is hier bewust gekozen. De beginselen zijn namelijk niet alleen geschikt voor de beoordeling van wetgeving, maar ook van besluiten van andere organen dan de wetgever¹⁰.
6. Beginselen van behoorlijke regelgeving werden reeds op diverse plaatsen beschreven¹¹. De *indeling* ervan kan op verschillende manieren gebeuren. Een vaak voorkomende indeling gaat uit van de functies van wetgeving¹²: enerzijds wordt wetgeving gebruikt om gedrag van burgers en maatschappelijke organisaties te sturen in de richting van wenselijk geachte beleidsdoelstellingen; anderzijds beoogt de wetgeving, door het bepalen van de rechtspositie van de burgers, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te bevorderen. Deze tweedeling wordt ook hierna gebruikt¹³. Met name wordt een onderscheid gemaakt tussen kwaliteitsvereisten en waarborgvereisten.

⁷ Het betreft de titels toepassingsgebied en begrippen, doelstellingen en beginselen van het milieubeleid, milieuplanning, milieukwaliteitsnormen en bedrijfsinterne milieuzorg (alle opgenomen in het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gewijzigd bij decreet van 19 april 1995 en 22 december 1995), milieubeleidsvereenkomsten (decreet van 15 juni 1994 betreffende milieubeleidsvereenkomsten), bodemsanering (decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering, gewijzigd bij decreet van 22 december 1995) en afvalstoffen (decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij decreet van 20 april 1994) van het voorontwerp decreet milieubeleid.

⁸ Voor een meer uitgebreide uitwerking van de beginselen van behoorlijke regelgeving wordt verwezen naar het SERV-advies van 19 februari 1997.

⁹ COREMANS, H. en M. VAN DAMME. *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*. Die keure, 1994, p. 67.

¹⁰ VAN DER VLIES, I.C. *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* (het legaliteitsbeginsel). Vuga Uitgeverij, 1984, p. 191.

¹¹ Zie bv. ADAMS, M. en L.J. WITGENS (red.) *Wetgeving in theorie en praktijk*. 1993; COREMANS, H. en M. VAN DAMME. o.c.; EIJLANDER, Ph. *De wet stellen*. Beschouwingen over onderwerpen van wetgeving. KU Brabant/Tjeenk Willink, 1993; POPELIER, P. *Beginselen van behoorlijke wetgeving in de rechtspraak*. TPR, 1995, blz. 1049-1109; STORME, M. *Algemene inleiding tot het recht*. Kluwer, 1989, p. 160-171; Tweede Kamer Der Staten Generaal. *Zicht op wetgeving*. TK 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2; VAN ANGEREN, J.A.M. *Beginselen van behoorlijke wetgeving*. In *Kracht van wet*. Opstellen over publiekrechtelijke wetgeving. Tjeenk Willink, 1984; VAN DER VLIES, I.C. *Handboek wetgeving*. Tjeenk Willink, 1987; VAN DER VLIES, I.C. o.c.; VAN HOECKE, M. (red.) *Algemene rechtstbeginselen*. Kluwer, 1991.

¹² EIJLANDER, Ph, o.c., p. 162; KONIJNENBELT, W. Waarborgkarakter van milieuwetgeving. In EIJLANDER, Ph., P.C. GILHUIS, e.a. (red.) *Milieu als wetgevingsvraagstuk*. Tjeenk Willink, 1991, p. 21; WINTER, H.B. e.a. *Evaluatie van wetgeving*. Terugblik en perspectief. Kluwer, 1990, p. 13-14; PEETERS, M. Effectiviteit van milieuwetgeving: toepassing van wettelijke instrumenten. In EIJLANDER, Ph., P.C. GILHUIS, e.a. (red.), o.c., p. 154-159.

¹³ Bijkomend motief is dat hiermee wordt aangesloten bij de gangbare indeling van economische en beleidsmatige criteria voor milieubeleid. Daar wordt namelijk vaak een onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire criteria. Primaire criteria beogen de 'optimaliteit' van beleid. Deze criteria zijn effectiviteit, efficiëntie en uitvoerbaarheid. Secundaire criteria beogen de 'inpasbaarheid' van beleid. Zij hebben te maken met de juridische, beleidsmatige, economische en sociale inpasbaarheid. Het onderscheid tussen primaire en secundaire criteria beoogt geen rangorde van belang aan te geven, maar slechts de volgorde waarin best aan de

Kwaliteitsvereisten komen overeen met de instrumentele vereisten die gesteld worden aan regelgeving. Het betreft intrinsieke, inhoudelijke kenmerken van goede regelgeving:

- duidelijke doelstelling en doeltreffendheid
- subsidiariteit en evenredigheid
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De volgende *waarborgvereisten* gelden daarbij als randvoorwaarden:

- rechtmatigheid en rechtsbeginselen
- onderlinge afstemming van rechtsregels
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid
- democratische eisen

Naast de vraag aan welke criteria goede regelgeving dient te voldoen, is een tweede, hiervan afgeleide vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat wetten en reglementen daadwerkelijk in overeenstemming zijn met deze criteria. Het antwoord hierop wordt gegeven door *institutioneel-procedurele vereisten*:

- zorgvuldige voorbereiding
- opvolging en evaluatie

7. Voor een goed begrip moet worden opgemerkt dat deze beginselen voor een groot stuk zijn afgeleid van maatschappelijke, politieke en bestuurlijke tendenzen. Zij zijn een product van hun tijd. Het is dan ook belangrijk te beklemtonen dat het geheel van aspecten van de kwaliteit van de wetgeving en de gegeven invulling daarvan niet als een statisch, onveranderlijk gegeven moet worden gezien¹⁴. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de vermelde vereisten of criteria met elkaar in conflict kunnen treden. Democratische eisen zoals inspraak kunnen bijvoorbeeld in hun uitwerking zo kort mogelijke termijnen in procedures, onderdeel van rechtszekerheid, in de weg staan en vice versa. Er zal op bepaalde momenten dan ook een afweging moeten gebeuren¹⁵.

3. Kwaliteitsvereisten

3.1 Duidelijke doelstelling en doeltreffendheid

3.1.1 Uitwerking

8. Het beginsel van een duidelijke doelstelling houdt in dat moet worden aangegeven wat het algemene doel of het kader is waarbinnen de op te stellen reglementering moet worden gezien. Daarnaast moet worden aangegeven wat het doel van de reglementering in het bijzonder is. Het gaat dan om de speciale bijdrage van de regeling aan het vooropgestelde algemene doel¹⁶. Dit beginsel is van belang voor de beoordeling van de effectiviteit of doeltreffendheid van reglementering, d.w.z. van de mate waarin verwacht mag worden dat de wettelijke regeling bijdraagt tot de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen¹⁷.
9. Regelgeving kan slechts de vooropgestelde doeltreffendheid realiseren indien zij tijdig en correct wordt uitgevoerd en gehandhaafd (materiële inwerkingstelling)¹⁸. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat nadere reglementering moet worden uitgevaardigd (bv.

criteria wordt getoetst. Zie terzake o.m. OECD, *Economic instruments for environmental protection*, 1989; BOVENBERG A.L. e.a. *Instrumentenkeuze in het milieubeleid*. Den Haag, Ministerie van Economische Zaken, 1992; SERV. Studierapport betreffende het economisch instrumentarium inzake milieubeleid. SERV, Brussel, 30 september 1992; OECD, *Managing the environment. The role of economic instruments*, 1994; SERV. Advies over de sectorale milieubeleidsplannen. Brussel, SERV, 14 december 1994.

¹⁴ EIJLANDER, Ph, o.c., p. 168.

¹⁵ POPELIER, P., o.c., p. 1051.

¹⁶ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 192-194.

¹⁷ EIJLANDER, Ph. , o.c., p. 164.

¹⁸ STORME, M. , o.c., p. 171.

uitvoeringsbesluiten), bevoegde ambtenaren moeten worden aangewezen, uitgaven op de begroting moeten worden ingeschreven, enz.¹⁹ Meer algemeen hangt de effectiviteit van regelgeving vaak af van de vraag of noodzakelijke randvoorwaarden zijn gerealiseerd²⁰.

3.1.2 Aandachtspunten

- duidelijke doelstelling
- tijdige en correcte uitvoering en handhaving
- realisatie randvoorwaarden

3.1.3 Illustratie vanuit het milieurecht

10. duidelijke doelstellingen

Het doel van de verplichte milieuaudit van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM)²¹, is volgens de memorie van toelichting een juridische grondslag te bieden aan de in het Afvalstoffenplan in het vooruitzicht gestelde doorlichting van bedrijfssectoren. De gegevens uit de milieuaudits zouden in eerste instantie gebruikt worden door Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) bij het ontwerpen van de sectorale uitvoeringsplannen²². De vraag rijst echter of de milieuaudit wel bedoeld (en geschikt) is voor dat doel. Bij de aanduiding door de vergunningverlenende overheid van inrichtingen waarvoor een milieuaudit verplicht is, is de relevantie voor de OVAM geen criterium²³. Meer nog, gegevens uit een milieuaudit moeten wel worden meegedeeld aan de Administratie Milieubeleid, Natuur, Landinrichting en Waterbeheer (AMINAL) en aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), niet aan de OVAM²⁴. Dit door de Vlaamse regering aangegeven doel van de verplichte milieuaudit is bijgevolg dubieus.

11. tijdige en correcte uitvoering en handhaving

Een voorbeeld waar een *tijdige uitvoering* niet is gerealiseerd, is het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen. Met de wijziging van het decreet op 20 april 1994 werden belangrijke nieuwe principes ingevoerd. Verschillende essentiële uitvoeringsbesluiten die noodzakelijk zijn voor de operationalisering van het decreet laten echter al geruime tijd op zich wachten (bv. inzake secundaire grondstoffen, met huishoudelijk afval gelijkgestelde afvalstoffen, ...). Een voorbeeld van een *niet correcte uitvoering* is de op 29 januari 1996 afgesloten convenant tussen de farmaceutische sector en de OVAM over de ophaling en terugname van oude geneesmiddelen. Deze overeenkomst werd, in afwijking met de geest van het afvalstoffendecreet²⁵, afgesloten buiten het decreet van 15 juni 1994 betreffende milieubeleidsovereenkomsten om. Daardoor werden belangrijke doelstellingen van dit laatste decreet niet gerealiseerd.

12. randvoorwaarden

¹⁹ ADAMS, M. en L.J. WITGENS, o.c., p. 145.

²⁰ Wetten die geen of een gebrekkige uitvoering kennen, wekken de schijn dat het veeleer gaat om "symboolwetgeving". Dat is wetgeving waarvan de waarde louter ligt in het bestaan ervan en niet in de reële-inhoudelijke impact. De geformuleerde doelstelling moet dus tevens overeenstemmen met werkelijke doelstelling. COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 70.

²¹ Art. 3.3.2. DABM.

²² Gedr.St., VI. P., 1994-1995, Nr. 719/1-3.

²³ Art. 4.1.9.2.4. § 1 en 2 van het besluit van 1 juni 1995 van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne zoals gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 31 juli 1995, 6 september 1996 en 26 juni 1996 (VLAREM II).

²⁴ Art. 4.1.9.2.6. §1 VLAREM II.

²⁵ Art. 9 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij decreet van 20 april 1994.

De inhoud van het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001²⁶ was niet volledig in overeenstemming met de voorschriften van het DABM²⁷. De noodzakelijke randvoorwaarden waren immers niet gerealiseerd. Er bestond bijvoorbeeld geen uitgebouwd kennis- en informatiesysteem, grondige evaluaties van het gevoerde beleid ontbraken, de ambtelijke organisatie was niet goed afgestemd op de gewijzigde taken en verantwoordelijkheden, enz²⁸.

3.2 Subsidiariteit en proportionaliteit

3.2.1 Uitwerking

13. *Subsidiariteit* sluit aan bij de kern van de dereguleringsgedachte²⁹. Het betekent dat de verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau worden gelegd. De overheid dient zich van tussenkomst te onthouden indien de gestelde doeleinden spontaan door de betrokkenen zelf kunnen worden verwezenlijkt, en de hogere overheid moet zich onthouden indien de lagere overheid de verwezenlijking zelf aankan³⁰.

14. *Proportionaliteit* sluit hierbij aan waar het gaat om het aspect noodzakelijkheid: regelgeving dient nodig te zijn voor het nagestreefde doel en er mag geen minder ingrijpend alternatief voorhanden zijn dat even doeltreffend is³¹. In dit geval worden dus twee of meer mogelijke maatregelen met elkaar vergeleken in het licht van het nagestreefde doel. Niet alleen wetgeving en reglementering moeten worden overwogen, maar ook andere alternatieven (bv. convenanten). Proportionaliteit kent nog een tweede aspect, nl. de evenredigheid van het beoogde doel zelf³². In dit geval wordt de regelgeving niet vergeleken met andere maatregelen, maar worden de voor- en nadelen ervan tegen elkaar afgewogen. Het betreft in essentie een afweging van belangen. Het doel of het bereikte resultaat moet voldoende opwegen tegen de nadelen die aan andere belangen worden berokkend³³. Het proportionaliteitsbeginsel heeft nog een derde aspect. Het vereist namelijk niet alleen dat het doel afgewogen is en op kosteneffectieve wijze wordt bereikt, maar ook dat individuele belangen niet onevenredig worden geschaad³⁴.

3.2.2 Aandachtspunten

- afweging van kosten en baten
- noodzakelijkheid
- flexibiliteit in de uitvoering
- administratieve lasten
- maatschappelijke inpasbaarheid

²⁶ Het MINA-plan. Instrument voor een milieuvriendelijke toekomst voor Vlaanderen. Ontwerp voor openbaar onderzoek. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, april 1996.

²⁷ Zie terzake SERV. Advies over het ontwerp milieubeleidsplan 1997-2001. Brussel, SERV, 10 juli 1996.

²⁸ Zie tevens, MINA-plan, o.c., p. 3, 177-179.

²⁹ EIJLANDER, Ph. , o.c., p. 164.

³⁰ STORME, M. , o.c., p. 164.

³¹ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p.73; POPELIER, P. , o.c., p.1067; VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p.196-198.

³² POPELIER, P. , o.c., p. 1067; 1072-1073.

³³ Proportionaliteit is aldus beschouwd nauw verwant met het doelmatigheids- of efficiëntiecriteria en met de term kosteneffectiviteit in de economische literatuur. Efficiëntie heeft immers te maken met een evenwichtige verhouding tussen de kosten en baten van een regeling. Dit betekent dat op niveau van de doelstelling een evenwichtige verhouding moet worden gevonden t.o.v. andere doelstellingen van overheidsbeleid (belangenafweging). Kosteneffectiviteit houdt in dat op instrumenteel niveau moet worden getracht om de beoogde doelstellingen te realiseren met de inzet van zo weinig mogelijk middelen (noodzakelijkheid).

³⁴ DE MOOR - VAN GUCHT A.J.C. *Maten en gewichten*. Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief. KU Brabant, 1995, p. 3.

3.2.3 Illustratie vanuit het milieurecht

15. afweging van kosten en baten

Afweging van belangen lijkt volgens art. 2.2.5. § 1 DABM niet mogelijk waar wordt gesteld dat “wanneer in een bepaald gebied voor een onderdeel van het milieu de werkelijke kwaliteit van dat onderdeel beter is dan vereist door de geldende grens- of richtwaarde, de nodige maatregelen getroffen moeten worden om deze kwaliteit minstens te behouden”. Hier wordt een integrale afweging bij voorbaat uitgesloten.

16. noodzakelijkheid

Een aantal artikelen van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering en zijn uitvoeringsbesluit³⁵, lijken verder te gaan dan wat noodzakelijk is. Bijvoorbeeld de verplichting tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek wordt ook opgelegd aan activiteiten waarvoor deze verplichting niet evenredig lijkt met het risico op bodemverontreiniging (bv. tuinaannemers)³⁶.

17. flexibiliteit in de uitvoering

Een grotere kosteneffectiviteit kan vaak worden bereikt met een zekere flexibiliteit in de uitvoering en met een minimum aan gedetailleerde technische voorschriften³⁷, al kunnen in bepaalde gevallen middelvoorschriften aangewezen zijn³⁸. In VLAREM II is deze idee, zij het niet overal, vertaald in het principe van evenwaardige alternatieven³⁹.

18. administratieve lasten

In de praktijk kunnen de zgn. transactiekosten te wijten aan administratieve formaliteiten belangrijk zijn. Van onnodige duplicaties van gegevens die aan overheden moeten worden verstrekt kunnen verschillende voorbeelden worden gegeven⁴⁰. In uitvoering van het decreet bedrijfsinterne milieuzorg⁴¹ bijvoorbeeld moeten identiek dezelfde gegevens aan AMINAL én aan de VMM worden overgemaakt⁴². Een ander aspect betreft de administratieve lasten verbonden aan *de vergunnings- en meldingsplicht*. Terzake stelt de ICHM terecht dat vergunningen en meldingen meer gezien zouden moeten worden als aanvullende, complementaire, instrumenten naast andere mogelijke instrumenten binnen het milieurecht, en niet, zoals in het verleden nogal eens het geval was, quasi automatisch als het (enige) instrument van bronnencontrole⁴³.

19. Maatschappelijke inpasbaarheid

In het DABM is bepaald dat bij de uitvoering van het milieubeleid rekening moet worden gehouden met de sociaal-economische aspecten⁴⁴. De maatschappelijke inpasbaarheid moet m.a.w. vooraf worden ingeschat. De noodzakelijke maatregelen om deze bepaling te kunnen operationaliseren moeten dan ook worden genomen⁴⁵.

³⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de bodemsanering (VLAREBO).

³⁶ Bijlage 1 VLAREBO.

³⁷ De ICHM spreekt in dit verband van het zgn. “emmer-met-zand-syndroom”, waarbij bijvoorbeeld een bedrijf uitgerust met de meest gesofistikeerde brandbeveiligingsapparatuur toch in overtreding met normen wordt bevonden omdat achter de deuren de reglementaire emmer met zand ontbreekt. ICHM, o.c., p. 594.

³⁸ Middelvoorschriften kunnen immers voor sommige categorieën van inrichtingen toch nuttig zijn: zij dwingen niet tot een zoektocht naar geschikte technieken en zijn eenvoudiger controleerbaar dan doelvoorschriften.

³⁹ Bijvoorbeeld Art. 5.16.4.1.3. § 1 VLAREM II.

⁴⁰ Zie tevens SERV. Advies inzake het ontwerp VLAREM II. Brussel, SERV, 16 november 1994.

⁴¹ Decreet van 19 april 1995 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel bedrijfsinterne milieuzorg.

⁴² Art. 4.1.9.2.6. § 1 VLAREM II.

⁴³ ICHM, o.c., zie bv. p. 307-314, p. 457-458 en p. 494-499.

⁴⁴ Art. 1.2.1. § 3 DABM.

⁴⁵ Zie terzake de SERV-aanbeveling van 11 oktober 1996 over de inschatting van de kosten en sociaal-economische effecten van het Vlaamse milieubeleid en het SERV-rapport van 11 oktober 1996 over het inschatten van kosten en sociaal-economische gevolgen van milieumaatregelen in theorie en praktijk.

3.3 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

3.3.1 Uitwerking

20. Van belang is de uitvoerings- en handhavingsvragen niet als een geïsoleerd sluitstuk van de wetgeving te beschouwen, maar reeds bij het formuleren van doelstellingen en het kiezen van instrumenten na te denken over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid⁴⁶. Het zoeken van oplossingen voor uitvoerings- en handhavingsproblemen in het uitvoerings- en handhavingscircuit zélf is op zich goed, maar niet voldoende. De problemen beginnen immers vaak vroeger, bij het opstellen en vaststellen van regelgeving⁴⁷. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten dan ook, net zoals bijvoorbeeld doeltreffendheid en doelmatigheid, vooraf worden getoetst (cfr. procedurele vereisten).

21. Een eerste vraag daarbij is of de gestelde regels wel uitvoerbaar en afdwingbaar zijn. In de fase van uitvoering kunnen zich problemen voordoen omwille van technische redenen (bv. ontbreken van adequate detectieapparatuur), vage voorschriften, of gebrek aan maatschappelijke steun⁴⁸. Als regels uitvoerbaar en afdwingbaar zijn, rest de vraag naar de kosten die verbonden zijn aan het bestuurlijk en justitieel apparaat voor de uitvoering en handhaving⁴⁹. De uitvoering en handhaving van regelgeving wordt immers in grote mate bepaald door de beschikbare financiële middelen. Voor de uitvoering en controle is ook een duidelijke toedeling of afbakening van de onderlinge bevoegdheden van de met de uitvoering belaste bestuursorganen van groot belang⁵⁰. Voor de handhaving is het tenslotte belangrijk dat een goed controlesysteem wordt uitgewerkt en in stand gehouden, en dat sancties zijn voorzien⁵¹. Ook het inschakelen van belanghebbenden bij de handhaving moet worden overwogen⁵².

3.3.2 Aandachtspunten

- uitvoerbaarheid en afdwingbaarheid
- kosten van uitvoering en handhaving
- toedeling bevoegdheden
- handhaving

3.3.3 Illustratie vanuit het milieurecht

22. uitvoerbaarheid en afdwingbaarheid

De uitvoerbaarheid en afdwingbaarheid is laag voor verschillende onderdelen van het decreet bedrijfsinterne milieuzorg. Zo bestaat er bij de overheid bijvoorbeeld, o.m. als gevolg van de verschillende wijzigingen aan de VLAREM-indelingslijst, geen goed zicht op de ondernemingen die al dan niet een milieuoördinator moeten aanstellen. De controle op deze verplichting lijkt dan ook zeer moeilijk te zullen zijn.

23. kosten van uitvoering en handhaving

⁴⁶ EIJLANDER, Ph., o.c., p. 166.

⁴⁷ VROM. Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets milieubeleid en milieuregelgeving. Den Haag, Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), februari 1994, p. 1.

⁴⁸ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 76.

⁴⁹ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 199.

⁵⁰ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 76.

⁵¹ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 77.

⁵² WRR. *Milieubeleid, Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. 's-Gravenhage, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1992, p. 106. Zie hierover tevens WRR. *Rechtshandhaving*. 's-Gravenhage, WRR, 1988.

De middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de regelgeving moeten vooraf ingeschat zijn en mee de beleidskeuzen en -prioriteiten bepalen. Eens deze keuzen zijn gemaakt en de prioriteiten zijn gelegd, mag de goede uitvoering echter niet worden gehypothekeerd omwille van ontoereikende financiële middelen of uitrusting van de diensten die de regeling moeten uitvoeren⁵³. Een voorbeeld in dit verband is Art. 45 § 2 van het voorontwerp decreet inzake het natuurbehoud en het natuurlijk milieu⁵⁴. Dit bepaalt dat de betaling van vergoedingen voor beheersovereenkomsten zal gebeuren binnen de perken van de begroting. Dit procédé waarbij door de subsidieregeling verwachtingen worden gecreëerd maar de overheid de uitvoering afhankelijk stelt van “de perken van de begroting” schendt o.m. het vertrouwensbeginsel⁵⁵ (cf. infra).

24.toedeling bevoegdheden

Als voorbeeld van de huidige versnippering van bevoegdheden kan de wetgeving rond waterwinnings worden vermeld. In het kader van de daarin opgenomen vergunningen, meldingen, aangiftes en heffingen zijn zowel AMINAL als de VMM en Openbare Werken verantwoordelijk voor een deelaspect⁵⁶.

25.handhaving

Als voorbeeld kan worden gesteld dat de wijze waarop de overheid verplicht kan worden de voor haar geldende voorschriften na te komen een probleem op zich is geworden⁵⁷. In vele gevallen ondervindt de overheid geen ander nadeel van het niet naleven van haar verplichtingen dan een aantasting van haar reputatie⁵⁸. Aan de gevolgen en sanctivering van een in gebreke blijvende overheid moet dan ook voldoende aandacht wordt besteed⁵⁹.

4. Waarborgvereisten

4.1 Legitimiteit en realisatie van rechtsbeginselen

4.1.1 Uitwerking

26. Legitimiteit of rechtmatigheid betreft de overeenstemming met het bestaande rechtskader en de algemene rechtsbeginselen⁶⁰. Het gaat om de eisen en grenzen die het recht stelt aan de wetgeving. Veelal worden deze eisen opgevat als randvoorwaarden of minimum-eisen die vanuit juridisch oogpunt moeten worden gesteld aan wetgeving. Zo moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het bestaande rechtskader

⁵³ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 76.

⁵⁴ VR/96/2407/DOC/0640/2.

⁵⁵ ADAMS, M. en L.J. WITGENS, o.c., p. 143.

⁵⁶ Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer, decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 en hun uitvoeringsbesluiten.

⁵⁷ Denk bv. aan de overschrijding van wettelijk vastgestelde termijnen.

⁵⁸ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 212.

⁵⁹ Zie terzake tevens CEM. Tussenverslag over de evaluatie gedurende de tweede helft van 1996, p. 12. Voor het probleem van het uitblijven van uitvoeringsbesluiten kan worden gedacht aan het inschrijven in decreten van een termijn waarbinnen belangrijke besluiten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het decreet moeten zijn genomen. Deze termijn zou bijvoorbeeld kunnen functioneren als een vervaltermijn: indien de besluiten niet tijdig zijn gepubliceerd, vervallen de desbetreffende artikelen van het decreet. Het hiermee samenhangende probleem van onduidelijke of tegenstrijdige regelgeving, doordat aan de ene kant nieuwe decretale principes worden ingevoerd en aan de andere kant bestaande uitvoeringsbesluiten (gebaseerd op vroegere principes) geldig blijven tot zijn opgeheven en vervangen worden door nieuwe uitvoeringsbesluiten, kan worden tegengegaan door bijvoorbeeld de betreffende artikelen pas in werking te laten treden op de dag van publicatie van de nieuwe uitvoeringsbesluiten.

⁶⁰ EIJLANDER, Ph. , o.c., p. 163.

(bevoegdheidsverdeling, internationale en communautaire recht, ...). Daarnaast moeten algemene rechtsbeginselen gerealiseerd worden zoals rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, enz.

27. Bij *rechtszekerheid* gaat het enerzijds om materiële rechtszekerheid (duidelijkheid, toegankelijkheid, cfr. infra) en anderzijds om het vertrouwensbeginsel⁶¹. Het vertrouwensbeginsel heeft in essentie te maken met bestendigheid en voorspelbaarheid. Het betekent dat de regelgever de gewekte verwachtingen in de mate van het mogelijke honoreert of dat hij zich ervan onthoudt deze te beschamen, of meer algemeen dat de burger de rechtmatige verwachting mag koesteren dat de overheid een vaste gedragslijn volgt. Het doel dat daarmee wordt beoogd is dat burgers en organisaties duidelijkheid bezitten over hun rechtspositie⁶². Dit impliceert bijvoorbeeld dat wetgeving tijdig wordt bekend gemaakt (formele inwerkingstelling)⁶³ en dat zo kort mogelijke termijnen gelden wanneer het niet mogelijk is om vooraf duidelijkheid te krijgen over de eigen rechtspositie en een besluit van een bestuursorgaan nodig is⁶⁴. Rechtszekerheid is tevens aan de orde bij het vraagstuk van de terugwerkende kracht van bepalingen. De burger moet steeds in de redelijke mogelijkheid zijn om op het ogenblik van zijn handelen de (rechts)gevolgen van zijn gedrag te overzien. Daarom mag het verlenen van terugwerkende kracht slechts zeer uitzonderlijk gebeuren als de feitelijke en juridische situatie dit verantwoordt⁶⁵. Ook inzake overgangsbepalingen speelt het rechtszekerheidsbeginsel: een overgangperiode moet op een redelijke termijn vastgesteld worden zodat de bestemmingen zich daadwerkelijk kunnen conformeren aan de nieuwe bepalingen. Het niet voorzien van overgangsmaatregelen is echter verdedigbaar indien bijvoorbeeld de toekomstige regeling voorzienbaar was of indien ieder nuttig effect door overgangsbepalingen zou ontnomen worden⁶⁶.

28. Het *gelijkheidsbeginsel* betekent dat de bestemmingen van een regeling niet op willekeurige wijze geselecteerd mogen zijn (vergelijkbare gevallen moeten gelijk worden behandeld en niet vergelijkbare gevallen verschillend), dat er geen willekeurig onderscheid mag worden gemaakt (de objectiviteit en algemeenheid van het onderscheid), en dat het effect van de regelgeving geen ontoelaatbare ongelijkheid of discriminatie mag meebrengen (rechtvaardigingstest)⁶⁷. Een verschil in behandeling kan wel worden ingesteld voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld in het licht van het doel en de gevolgen van de regelgeving⁶⁸.

29. Het beginsel van de *individuele rechtsbedeling* relateert het gelijkheidsbeginsel⁶⁹. Het houdt in dat zoveel mogelijk voorzien moet worden in de mogelijkheid om recht te doen aan de omstandigheden van het bijzondere geval. Een mogelijke techniek zijn bepalingen waarin wordt aangegeven in welke mate en onder welke voorwaarden van een algemene regel kan worden afgeweken of deze kan worden aangevuld⁷⁰. Dergelijke bepalingen mogen er evenwel niet toe leiden dat besturen de vrijheid hebben om naar willekeur

⁶¹ POPELIER, P. , o.c., p. 1076-1100.

⁶² COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 77.

⁶³ STORME, M. , o.c., p. 171.

⁶⁴ MARSEILLE, A.T. *Voorspelbaarheid van bestuurshandelen*. Kluwer, 1993, p. 20.

⁶⁵ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 80-83; VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 207-208.

⁶⁶ POPELIER, P. , o.c., p. 1100.

⁶⁷ POPELIER, P. , o.c., p. 1056.

⁶⁸ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 84.

⁶⁹ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 204-207.

⁷⁰ Dergelijke zgn. anti-hardheidsclausules hebben het voordeel dat precies wordt aangegeven waarvoor afwijkingen of aanvullingen mogelijk zijn en dat de uitzonderingen voor iedereen kenbaar zijn. Bovendien kunnen de criteria of beleidsregels worden aangegeven of opgelegd zodat ook uitzonderingen of bijkomende verplichtingen eenvormig worden toegepast en de wijze waarop besturen omgaan met de hen toegekende beleidsvrijheid kan worden gecontroleerd. Zie bv. EIJLANDER, Ph. , o.c., p. 53-55.

tewerk te gaan. Er dient dan ook inzage te bestaan in de criteria die de overheid in zulke situaties gebruikt⁷¹.

30. Beginselen inzake *attributie en delegatie van bevoegdheden* sluiten hierbij aan⁷². Zij houden in dat het als gezonde regelgeving mag worden aanzien dat een decreet zich beperkt tot hetgeen voor de beoogde regulering essentieel is. Wat niet essentieel is kan gedelegeerd worden aan de uitvoerende macht. Anderzijds mag de delegatie ook niet te ruim zijn. De wet moet de basisprincipes en voorwaarden waarbinnen de uitvoerende macht kan optreden voldoende nauwkeurig aangeven⁷³. Attributie van bevoegdheden kan worden verruimd tot het beginsel van *het juiste orgaan*⁷⁴. Dit houdt in dat wordt gemotiveerd dat de uitvaardiging van de reglementering onder de eigen bevoegdheid valt, dat wordt verklaard waarom een bepaalde bevoegdheid aan een bepaald orgaan wordt gegeven, en dat delegatie van bevoegdheden wordt toegelicht.

4.1.2 Aandachtspunten

- conformiteit met algemene rechtsregels
- geleidelijkheid, voorspelbaarheid, tijdige bekendmaking, vermijden retro-activiteit
- continuïteit en bestendigheid
- korte en bindende termijnen in procedures
- gelijkheid - discretionaire bevoegdheden
- het juiste orgaan

4.1.3 Illustratie vanuit het milieurecht

31. conformiteit met algemene rechtsregels

Art. 33 VLAREM I⁷⁵ regelt de vrije toegang tot milieu-informatie in het Vlaamse Gewest. VLAREM I steunt op het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning dat echter geen juridische grondslag bevat voor een algemene regeling inzake de openbaarheid van milieu-informatie⁷⁶.

32. geleidelijkheid, voorspelbaarheid, tijdige bekendmaking, vermijden retro-activiteit

Geleidelijkheid en voorspelbaarheid zijn zo goed als onbestaande voor de milieueffingen. De heffingstarieven en -grondslagen worden vrijwel jaarlijks herzien⁷⁷. Een sprekend voorbeeld van laattijdige bekendmaking, is de verplichte milieucoördinator. De aanduiding van milieucoördinatoren door bedrijven diende namelijk te gebeuren voor 4 juli 1996⁷⁸. De uitvoeringsbesluiten die terzake een en ander moesten regelen verschenen pas op 3 juli 1996 in het Belgisch Staatsblad. Voorbeelden bij uitstek van retro-actieve regelgeving zijn het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, dat een hele reeks maatregelen met ingang van 1 januari 1992 invoerde, en de heffing op de verontreiniging van de oppervlaktewateren. Voor de geloosde vruilvrucht of het gebruikte water in een bepaald jaar kent men immers

⁷¹ STORME, M., o.c., p. 171; MARSEILLE, A.T. o.c., p. 28.

⁷² COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 105-109; EIJLANDER, Ph., o.c., p. 55-62.

⁷³ POPELIER, P., o.c., p. 1086.

⁷⁴ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 194-196.

⁷⁵ Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 27 februari 1992, 28 oktober 1992, 27 april 1994, 1 juni 1995 en 26 juni 1996.

⁷⁶ ICHM, o.c., p. 204; CEM. o.c., p. 63.

⁷⁷ Zie hierover VAN HUMBEECK, P. De financiering van het Vlaamse milieubeleid. Enkele economische overwegingen voor het maatschappelijk debat. *Energie&Milieu*, nr. 2/1996, blz. 87-94; en SERV. Onderzoek naar de financiering van het Vlaamse milieubeleid. Brussel, SERV, 11 oktober 1995.

⁷⁸ Art. 3 van het decreet van 19 april 1995 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel bedrijfsinterne milieuzorg.

pas het jaar nadien het toepasselijke heffingstarief⁷⁹. Laattijdige publicatie in het Belgisch Staatsblad van nieuwe regelgeving kan bovendien de facto tot retro-activiteit leiden. Voorbeelden zijn hier VLAREM II⁸⁰ en het programmadecreet 1997⁸¹.

33.continuuïteit en bestendigheid

Stabiliteit en betrouwbaarheid zijn essentieel, maar mogen niet beletten om bijstellingen ten gronde te overwegen en zo nodig door te voeren⁸². Dit geldt in het bijzonder voor bijvoorbeeld de Vlaamse afvalwaterheffing waar een fundamenteel nieuw concept zich opdringt⁸³.

34.korte en bindende termijnen in procedures

In de vergunningsprocedure van VLAREM I gelden bindende termijnen, maar deze termijnen blijken in de praktijk niet steeds eenduidig geïnterpreteerd te worden, o.m. doordat geen rekening is gehouden met verzendingstermijnen⁸⁴. Er dient dan ook aandacht besteed te worden aan nauwkeurigheid wat betreft het berekenen van termijnen, vertrek- en eindpunt, en ook aan de gevolgen van termijnoverschrijdingen⁸⁵.

35.gelijkheid - discretionaire bevoegdheid

De techniek om een discretionaire bevoegdheid toe te kennen wordt in een aantal decreten gebruikt. Een voorbeeld daarvan is de aanstelling van de milieucoördinator. Exploitanten van inrichtingen van eerste klasse dienen een milieucoördinator aan te stellen. De Vlaamse regering kan vrijstelling verlenen voor bepaalde categorieën van inrichtingen of via sectorale voorwaarden exploitanten van andere door haar aangewezen categorieën verplichten een milieucoördinator aan te stellen. Ook de vergunningverlenende overheid kan exploitanten verplichten tot het aanstellen van een milieucoördinator⁸⁶. Op die manier kan enerzijds maatwerk worden gerealiseerd, maar anderzijds moeten vanuit het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel de bestaande "zeer uiteenlopende beslissingen in zelfs gelijkaardige gevallen" worden vermeden⁸⁷. Dit vraagt algemeen geldende richtlijnen en objectieve criteria waaraan de overheden zich dienen te houden bij het invullen van hun discretionaire bevoegdheid⁸⁸.

36.het juiste orgaan

De ICHM heeft in het voorontwerp decreet milieubeleid een titel "besturen en adviesorganen betrokken bij het milieubeleid" voorzien maar niet volledig ingevuld omdat dit een bestuurlijk-politieke aangelegenheid is⁸⁹. Gezien de problemen met de bestaande ambtelijke organisatiestructuur en taakverdeling is de invulling ervan door het Vlaams Parlement wellicht noodzakelijk⁹⁰.

⁷⁹ Art. 35quater § 1, Art. 35quiquies § 1 en Art. 35septies van de wet van 26 maart 1971 betreffende de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.

⁸⁰ VLAREM II trad in werking op 1 augustus 1995. De publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad werd aangevat op 31 juli 1995 maar was pas in de loop van augustus 1995 volledig achter de rug.

⁸¹ Het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997 werd van kracht op 1 januari 1997 en verscheen in het Belgisch Staatsblad van 31 december 1996, waarvan de derde editie echter pas op 13 januari 1997 aan de abonnees werd bezorgd.

⁸² ICHM, o.c., p. 456-457.

⁸³ Zie VAN HUMBEECK, P. De financiering van de openbare afvalwaterzuivering in Vlaanderen: een beoordeling op basis van het principe "de vervuiler betaalt". TBP, 51^e jg., nr. 3, 1996, blz. 134-141 en SERV. Advies over het VMM-rapport "evaluatie en voorstellen afvalwaterheffing". Brussel, SERV, 10 april 1996.

⁸⁴ CEM, o.c., p. 10-11.

⁸⁵ ICHM, o.c., p. 461-463.

⁸⁶ Art. 3.2.1. § 1-3 DABM.

⁸⁷ ICHM, o.c., p. 468.

⁸⁸ Zie tevens ICHM, o.c., p. 467-469 en p. 591-599.

⁸⁹ ICHM, o.c., p. 189.

⁹⁰ Zie terzake o.m. SERV-advies van 14 december 1994, o.c., p. 20-21.

4.2 Onderlinge afstemming

4.2.1 Uitwerking

37. De onderlinge afstemming van de regels binnen een rechtsstelsel is noodzakelijk om inconsistentie en onnodige verschillen te voorkomen⁹¹. Op die manier kan meer eenvoud en eenheid in de regelgeving worden gerealiseerd. Afstemming maakt de gehele juridische en beleidsmatige omgeving duidelijker⁹².

38. De vereiste van samenhangende wetgeving betekent dat een wettekst op zich of geplaatst naast een andere wettekst geen overlappingsen en tegenstrijdigheden mag bevatten en dat de wet deel uitmaakt van een coherent geheel. Aan de introductie van nieuwe reglementering dient een evaluatie van de bestaande reglementering vooraf te gaan. Een nieuwe wet of een nieuw besluit is maar dienstig indien de bestaande regelgeving niet meer voldoet of indien zij niet bestaat. De introductie van nieuwe regelgeving kan impliceren dat bestaande regelgeving moet worden aangepast of afgeschaft (cfr. noodzakelijkheid)⁹³. Het maken van of aansluiten bij wetboeken en algemene wetten is een belangrijk middel om de onderlinge afstemming te bevorderen⁹⁴. Algemene wetten zijn wetten die voor een rechtsdomein de algemene begrippen omschrijven, de algemene principes vastleggen en de algemene gedragsregels bepalen. Zij kunnen ten opzichte van andere wetten als algemeen deel fungeren waardoor frequente herhalingen of onnodige verschillen worden vermeden en een grotere eenheid en doorzichtigheid wordt verkregen⁹⁵.

39. Regelgeving heeft echter vaak ook repercussies voor andere domeinen van het recht of het beleid dan datgene waarin de materie eigenlijk thuishoort⁹⁶. Ook hier dient zorg gedragen te worden voor de afstemming en de eenheid van beleid.

4.2.2 Aandachtspunten

- interne samenhang
- samenhang met andere wetgeving in de materie
- samenhang met andere materies
- algemene wetten

4.2.3 Illustratie vanuit het milieurecht

40. Interne samenhang

Een voorbeeld van uiteenlopende definities is het BATNEEC-principe in het Vlaamse Milieurecht. Daaraan wordt tussen en binnen afzonderlijke decreten en besluiten een verschillende betekenis gegeven⁹⁷. Daarnaast kan de interne samenhang van een wet worden doorkruist door parallelle wetgeving. Een voorbeeld daarvan is het voorontwerp

⁹¹ EIJLANDER, Ph. , o.c., p. 167.

⁹² POPELIER, P. , o.c., p. 1088-1089.

⁹³ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 197-198.

⁹⁴ ADAMS, M. en L.J. WITGENS, o.c., p. 136-138.

⁹⁵ STORME, M. , o.c., p. 169; HIRSCH BALLIN, E.M.H. *Architectuur van wetgeving*. In Kracht van wet. Opstellen over publiekrechtelijke wetgeving. Tjeenk Willink, 1984, p. 93.

⁹⁶ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 71.

⁹⁷ Vgl. bv. Art. 1 VLAREM I, Art. 4.4.3.1. § 4 VLAREM II, Art. 1 decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering, ... Vgl. tevens Art. 11.2.8 en Art. 1.1.2. § 3 voorontwerp decreet milieubeleid. Meer ten gronde is het probleem te wijten aan het feit dat BATNEEC in het voorontwerp decreet milieubeleid uiteenlopende functies dient te vervullen en aan de verweving in de BATNEEC-definitie tussen bedrijfskosten en maatschappelijke kosten en baten. Zie terzake bv. PEARCE, D. and I. BRISSON. BATNEEC: the economics of technology-based environmental standards. London, CSERGE working paper WM 93-03, 1993

decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu⁹⁸. Daarin wordt de opstelling van een natuurrapport en een natuurbeleidsplan voorzien⁹⁹. Ook de totstandkomingsprocedure wordt vastgelegd¹⁰⁰. Deze bepalingen zijn echter overbodig en in tegenspraak met de filosofie achter het DABM¹⁰¹.

41. *samenhang met andere wetgeving in de milieusector*

De inhoudelijke codificatie van het volledige Vlaamse milieuhygiënerecht was het eerste doel van de ICHM. Het gevaar bestaat echter dat door de afzonderlijke en gefaseerde omzetting in wetgeving van de verschillende titels van het voorontwerp decreet milieubeleid de samenhang van het geheel verloren gaat¹⁰². Dit kan nu reeds worden vastgesteld. Een voorbeeld is de verplichte milieucoördinator¹⁰³. In het voorontwerp decreet milieubeleid zou de verplichting tot aanstelling van een milieucoördinator gelden voor een klasse 1-bedrijf¹⁰⁴, maar is tevens sprake van een nieuwe indelingslijst. Deze zou qua opzet veel beperkter zijn dan de huidige VLAREM-indelingslijst die door het DABM als basis werd genomen voor de verplichte milieucoördinator¹⁰⁵. Deze verplichting blijkt in praktijk voor talrijke kleinere ondernemingen die omwille van een specifieke rubriek een klasse 1 inrichting zijn, maar over het geheel van de activiteiten een geringe milieu-impact hebben, tot onevenredig zware lasten te leiden.

42. *samenhang met andere materies*

Het milieurecht vertoont vaak dwarsverbanden met andere rechtsdomeinen. Een voor de hand liggend voorbeeld is de relatie met de wetgeving inzake ruimtelijke ordening. Op dit terrein dreigt zich meer en meer een situatie van parallelle wetgeving of van oneigenlijk gebruik van wetgeving voor te doen. Met name bij inplantingsnormen en bij afstandsregels dreigt er overlapping te ontstaan tussen het milieurecht en de wetgeving inzake ruimtelijke ordening¹⁰⁶. Ook tussen het milieubeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid kan dit spanningen oproepen¹⁰⁷.

43. *algemene wetten*

De huidige milieuwetgeving vertoont op het gebied van de handhaving te veel en in feite onnodige verschillen¹⁰⁸. Het deel handhaving van het voorontwerp decreet milieubeleid zou de bestaande en uiteenlopende toezichts- en strafbepalingen kunnen harmoniseren. Een ander voorbeeld, dat misschien moeilijk in algemene wetten kan worden vertaald maar waarvoor codificatie over rechtsdomeinen heen in aanmerking komt, zijn de regels betreffende het openbaar onderzoek van (o.m.) beleidsplannen. Momenteel bestaan

⁹⁸ VR/96/2407/DOC/0640/2.

⁹⁹ Art. 14 en 15 voorontwerp decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

¹⁰⁰ Art. 16 voorontwerp decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

¹⁰¹ Het natuurbeleid wordt ook zonder de bepalingen van het voorontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu immers opgenomen in het milieurapport en het milieubeleidsplan. Het voorontwerp maakt de totstandkomingsprocedure van het milieurapport en het milieubeleidsplan alleen maar complexer en creëert ook op inhoudelijk vlak een nieuw afstemmingsprobleem. Zie terzake SERV. Advies over het voorontwerp decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Brussel, SERV, 18 september 1996.

¹⁰² Zie tevens ICHM, o.c., p. 471-472.

¹⁰³ Art. 3.2.1.-3.2.5 DABM.

¹⁰⁴ Art. 6.1.1. § 1 voorontwerp decreet milieubeleid

¹⁰⁵ ICHM, o.c., p. 493-499.

¹⁰⁶ ICHM, o.c., p. 305.

¹⁰⁷ Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt vast dat de afstandsregels van VLAREM bedrijven stimuleren om naar de rand van het stedelijk gebied of naar het buitengebied te verhuizen. "Dit betekent een verdere aantasting van het buitengebied, een groter ruimtebeslag, het ondergraven van de multifunctionaliteit van het stedelijk gebied en de kernen van het buitengebied, en de leefbaarheid ervan. Dit beleid staat haaks op het beleid van oordeelkundig verweven van activiteiten." Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Deel 2: Gewenste Ruimtelijke Structuur, blz. 219.

¹⁰⁸ ICHM, o.c., p. 739 en 748.

tussen en binnen afzonderlijke materies uiteenlopende procedures en termijnen en is in sommige gevallen geen openbaar onderzoek verplicht¹⁰⁹.

4.3 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

4.3.1 Uitwerking

44. Het spreekt voor zich dat eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid kenmerken dienen te zijn van goede wetgeving¹¹⁰. Dit is een zaak van materiële rechtszekerheid, maar ook van effectiviteit en handhaafbaarheid. Regels moeten duidelijk zijn¹¹¹. Het gaat dan om inhoudelijke aspecten zoals leesbaarheid, begrijpelijkheid, eenduidigheid en om stijlaspecten zoals bondigheid, helderheid en zakelijkheid. Dit impliceert een goede woordkeuze, een eenvormige terminologie, een toegankelijk taalgebruik, het vermijden van veelvuldige verwijzingen, enz.¹¹² en stelt hoge eisen aan de structuur en de vormgeving van de wet¹¹³. Op die manier zou het gebruik van omzendbrieven vermeden moeten worden. Zij hebben in de praktijk immers vaak het karakter van pseudowetgeving, komen tot stand zonder inspraak en kunnen juridische complicaties met zich meebrengen¹¹⁴.

45. Een wettekst kan ook ontoegankelijk worden door frequente wijzigingen¹¹⁵. Dit geldt in het bijzonder indien slechts de wijzigingen van een reglementering worden gepubliceerd, hetgeen vanuit efficiëntieoverwegingen misschien wel begrijpelijk is, maar vanuit het oogpunt van een toegankelijke en eerlijke rechtsbedeling niet correct is¹¹⁶.

4.3.2 Aandachtspunten

- duidelijkheid
- toegankelijkheid

4.3.3 Illustratie vanuit het milieurecht

46. duidelijkheid

Met het DABM is gekozen voor een zgn. aanbouwdecreet. In dit verband is het merkwaardig te moeten vaststellen dat de definities die betrekking hebben op de titel bedrijfsinterne milieuzorg middenin het decreet zijn ingewerkt¹¹⁷. Het lag, gelet op de aanbouwtechniek, wellicht eerder voor de hand om deze definities onder te brengen in de titel 1 van het decreet¹¹⁸. Een aantal artikelen van het DABM is bovendien bij gebrek aan begripsomschrijving onduidelijk. Het decreet gebruikt bijvoorbeeld het begrip

¹⁰⁹ Vergelijk terzake bv. het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning.

¹¹⁰ POPELIER, P., o.c., p. 1083-1087.

¹¹¹ Eenvoud en duidelijkheid zijn evenwel subjectieve begrippen. Respect voor de juridische kwaliteit van wetteksten bijvoorbeeld kan voor gevolg hebben dat regels niet voor iedereen even begrijpelijk zijn, al dient naar de grootst mogelijke duidelijkheid gestreefd te worden (VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 201-202). De ervaring leert dat de toegankelijkheid aanzienlijk kan worden verhoogd door eenvoudige hulpmiddelen (bv. stroomschema's van procedures).

¹¹² COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 77 en 87-103.

¹¹³ EIJLANDER, Ph., o.c., p. 167.

¹¹⁴ ICHM, o.c., p. 314.

¹¹⁵ ICHM, o.c., p. 455.

¹¹⁶ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 203.

¹¹⁷ Art. 3.1.2. van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

¹¹⁸ De verwarring werd nog groter door het besluit van de Vlaamse regering van 26 juni 1996. Daarin werden aan VLAREM II nog een aantal nieuwe begrippen i.v.m. bedrijfsinterne milieuzorg toegevoegd en gedefinieerd. Het betreft echter begrippen die reeds in het decreet veelvuldig werden gebruikt. Zie terzake tevens ROEF, A. Bedrijfsinterne milieuzorg in Vlaanderen. Een analyse van het decreet van 19 april 1995. Deurne, Kluwer rechtswetenschappen/E. Story-Scientica, 1996, p. 6.

“bedrijfsleiding” naast “exploitant” en “het orgaan dat de beslissing neemt”¹¹⁹, zonder dat dit begrip wordt gedefinieerd¹²⁰.

47.toegankelijkheid

Ook in het Vlaamse milieurecht bestaat de gewoonte om alleen de wijzigingen aan een reglementering in het Belgisch Staatsblad te publiceren. Dit maakt in sommige gevallen de wetgeving bijzonder ontoegankelijk¹²¹. Bekend voorbeeld is VLAREM. Een ander voorbeeld is de afvalstoffenheffing waarvan de wetteksten vrijwel jaarlijks worden gewijzigd¹²².

4.4 Democratische vereisten

4.4.1 Uitwerking

48.De laatste categorie waarborgvereisten heeft betrekking op criteria die voortvloeien uit democratische overwegingen. Het betreft onder meer inspraak, openbaarheid, kenbaarheid, en beroep. *Inspraakmogelijkheden* voor belanghebbenden zijn nodig vanuit normatieve overwegingen: alle rechtmatige belangen moeten bij de besluitvorming betrokken kunnen worden zodat tevens een voldoende maatschappelijk draagvlak kan ontstaan voor de uitvoering van de regelgeving. Ook voor de kwaliteit van de regelgeving is deze betrokkenheid essentieel. Het laat toe de kennis en informatie die gedecentraliseerd bij de betrokkenen aanwezig is te benutten.

49.Een regel moet daarnaast door iedereen voor wie hij van belang kan zijn, kunnen worden gekend. Een minimumvereiste voor de kenbaarheid van een regeling is dat zij op adequate wijze wordt bekendgemaakt¹²³. Dit is mogelijk door publicatie (in het Staatsblad of op een andere voorgeschreven plaats) maar ook door aanvullende publiciteit (actieve openbaarheid)¹²⁴. Daarnaast behoort ook de (passieve) openbaarheid van bestuursdocumenten tot de democratische waarborgvereisten.

50.In procedures moeten mogelijkheden voorzien worden om beroep aan te kunnen tekenen tegen de genomen beslissingen. Elke betrokkene die ingevolge het decreet in fout gesteld wordt, moet de mogelijkheid krijgen om bij een onpartijdige instantie in beroep te gaan. Dit betekent dat deze beroepsprocedure in principe niet in handen mag zijn van het orgaan dat de oorspronkelijke beslissing genomen heeft.

¹¹⁹ Zie Art. 3.2.2. §1, Art. 3.2.1. § 1 resp. 3.2.2. § 4 DABM.

¹²⁰ Bedoelt men hier de raad van bestuur, de afgevaardigde bestuurder, de voorzitter van de raad van bestuur, het management- of directiecomité, de plantmanager ... ? ROEF, A., o.c., p. 15.

¹²¹ In de praktijk wordt deze tekortkoming voor een belangrijk deel goed gemaakt via officieus gecoördineerde teksten uitgegeven door private uitgeverijen, maar deze zijn niet steeds volledig betrouwbaar en actueel. Bovendien wentelt de overheid hiermee een essentiële taak van zich af.

¹²² Om de volledige en actuele wetgeving terzake te kennen, moet worden teruggegrepen naar het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen “zoals gewijzigd door het decreet van 22 oktober 1986 houdende wijziging van het decreet van 2 juli betreffende het beheer van afvalstoffen, het decreet van 20 december 1989 houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap, het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, het decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995, het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996 en het decreet van 20 december 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997”.

¹²³ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 109 e.v.

¹²⁴ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 87.

4.4.2 Aandachtspunten

- inspraak en openbaarheid
- adequate bekendmaking
- onafhankelijke beroepsmogelijkheden

4.4.3 Illustratie vanuit het milieurecht

51. inspraak en openbaarheid

De vrije toegang tot milieu-informatie wordt geregeld door de Europese Richtlijn 90/313/EEG van 7 juni 1990. Deze Richtlijn werd in het Vlaamse Gewest omgezet door Art. 33 VLAREM I. De omzetting is evenwel onvolledig gebeurd en in de praktijk blijkt dat deze openbaarheidsregeling niet beantwoordt aan de vereiste van een efficiënte informatieverstrekking¹²⁵.

52. adequate bekendmaking

De ICHM heeft voorgesteld om, naar het voorbeeld van de Nederlandse Staatscourant of het E.G. publicatieblad C, een officieel tijdschrift voor het Vlaamse Gewest tot stand te brengen waarin allerlei officiële teksten kunnen worden bekend gemaakt¹²⁶. Dit zou de bekendmaking in vergelijking met de bestaande praktijk wellicht verbeteren.

53. onafhankelijke beroepsmogelijkheden

Bij de toepassing van administratieve sancties in het milieurecht zijn rechter en partij situaties momenteel niet uitgesloten¹²⁷. Hier dienen dan ook, bijvoorbeeld op basis van de voorstellen van de ICHM terzake¹²⁸, de nodige onafhankelijke beroepsmogelijkheden gecreëerd te worden.

5. Institutionele en procedurele vereisten

5.1 Zorgvuldige voorbereiding

5.1.1 Uitwerking

54. Het dient als een beginsel van behoorlijke regelgeving te worden beschouwd dat wetten en reglementen zorgvuldig worden voorbereid¹²⁹. Een zorgvuldige voorbereiding omvat ex ante evaluatie, consultatie en motivering.

55. Zorgvuldige voorbereiding veronderstelt in de eerste plaats een juist inzicht in de feitelijke toestand waarop de regelgeving van toepassing zal zijn. Om zich bovendien een duidelijk beeld te kunnen vormen van de geschiktheid van een regeling is het noodzakelijk de regeling te toetsen op haar gevolgen. Het doel van dergelijke toetsing is de eerste plaats de doeltreffendheid en doelmatigheid na te gaan en erover te waken dat de ontworpen regeling geen ongewenste neveneffecten heeft¹³⁰. Daarnaast dient ook de juridische kwaliteit van voorgenomen regeling voorafgaandelijk onderzocht te worden.

¹²⁵ ICHM, o.c., p. 204-207.

¹²⁶ ICHM, o.c., p. 312. Dit voorstel is in het voorontwerp decreet milieubeleid concreet uitgewerkt. Ontwerpen van algemene, sectorale en integrale voorwaarden bijvoorbeeld zouden hierin worden bekend gemaakt (Art. 4.4.5. § 1). Het definitieve besluit wordt uiteraard gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad (Art. 4.4.5. § 5).

¹²⁷ SERV-advies van 19 februari 1997, o.c., p. 41.

¹²⁸ Art. 7.2.7. voorontwerp decreet milieubeleid.

¹²⁹ POPELIER, P., o.c., p. 1103-1107.

¹³⁰ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 69 en 71. De diepgang van de toetsing zal evenredig zijn met het niveau van concretisering van de doelstellingen en maatregelen in de regelgeving. Toetsing van de gevolgen van een kaderdecreet dat nog in ruime mate invulling behoeft bijvoorbeeld zal slechts in beperkte mate mogelijk zijn.

56. De vereiste van consultatie vloeit voort uit de verlangde wetgevingskwaliteit (cfr. ex ante evaluatie)¹³¹, maar ook uit het democratiebeginsel¹³² en het consensusbeginsel¹³³. Het democratiebeginsel eist procedurele waarborgen dat alle betrokken belangen in de besluitvorming aan de orde komen. Het consensusbeginsel houdt in dat er moet worden gestreefd naar consensus over de noodzaak van de regel, de inhoud ervan en dat over de wijze waarop dat gebeurd is verslag moet worden gedaan. Consensus vergroot de democratische grondslag, verhoogt de legitimatie van een besluit en verzekert de naleving ervan beter. Bij het horen van belanghebbenden dient natuurlijk rekening gehouden te worden met mogelijk tegengestelde belangen. Er moet dan ook worden gestreefd naar een evenwichtige betrokkenheid¹³⁴. Een andere voorwaarde is dat het overleg serieus wordt genomen en dat bijgevolg ingewikkelde inspraakprocedures, korte adviestermijnen, e.d. worden vermeden.

57. Het motiveringsbeginsel houdt in dat een argumentatie voor de uitkomst van de besluitvorming bestaat en wordt bekendgemaakt¹³⁵. De besluitvorming moet doorzichtig zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat de relevante informatie en de gemaakte afwegingen in alle klaarheid worden behandeld.

5.1.2 Aandachtspunten

- ex ante evaluatie
- evenwichtige en daadwerkelijke consultatie
- motivering uitkomsten besluitvorming

5.1.3 Illustratie vanuit het milieurecht

58. ex ante evaluatie

In het verleden werd al te vaak nieuwe milieureglementering uitgevaardigd zonder dat een goed inzicht bestond in de feitelijke omstandigheden en effecten, noch op milieuvlak, noch op sociaal of economisch vlak. Een voorbeeld hiervan is de verplichte milieucoördinator¹³⁶. Tot op heden heeft de overheid zoals gezegd geen volledig zicht op het aantal en de kenmerken (grootte, bedrijfssector, ...) van de ondernemingen waarvoor deze verplichting geldt. In zulke omstandigheden kan moeilijk een effectieve en efficiënte regeling worden uitgewerkt. Ook de legistische kwaliteit is niet altijd gegarandeerd. De nietigverklaring van VLAREM II heeft aangetoond wat hiervan de gevolgen kunnen zijn¹³⁷.

59. evenwichtige en daadwerkelijke consultatie

De aan de SERV toegekende termijnen voor formuleren van een advies zijn vaak zeer kort. Voorbeelden bij uitstek zijn de jaarlijkse ontwerp programmadecreten¹³⁸ die bijvoorbeeld voor milieuheffingen vaak zeer belangrijke aangelegenheden regelen, en waarvoor doorgaans slechts een paar dagen adviestijd wordt gegeven.

60. motivering uitkomsten besluitvorming

¹³¹ COREMANS, H. en M. VAN DAMME, o.c., p. 69.

¹³² DE MOOR - VAN GUCHT A.J.C., o.c., p. 10-13.

¹³³ VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 199-200.

¹³⁴ De legitimatie van een regel wordt alleen versterkt indien aan alle rechtstreeks betrokkenen de mogelijkheid is verleend om invloed uit te oefenen op de inhoud van de regel. Indien geen evenwichtigheid wordt betracht, verkrijgt consultatie juist het tegengestelde effect. VAN DER VLIES, I.C (1984), o.c., p. 200-201.

¹³⁵ STORME, M., o.c., p. 161; zie tevens WAALDIJK, K. *Motiveringsplicht van de wetgever*. Kon. Vermande, 1994.

¹³⁶ Art. 3.2.1.-3.2.5. DABM.

¹³⁷ R.v.St., Van Looveren, 06.10.1994.

¹³⁸ Decreten houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting.

Het Vlaams Parlement heeft in een aantal decreten de verplichting voor de Vlaamse regering en/of de administratie opgenomen om bij de vaststelling van regelgeving of plannen een verslag op te maken en te publiceren waarin, in voorkomend geval, wordt aangegeven waarom het advies van SERV en/of MINA-Raad niet werd gevolgd en om n.a.v. een afgerond openbaar onderzoek een verslag te publiceren van de inspraak- en adviesreacties met een motivering waarom bepaalde opmerkingen al dan niet werden gevolgd¹³⁹. Deze ideeën, afkomstig van de ICHM, verdienen een ruime toepassing. In het verleden ontbrak een degelijke motivering immers nogal eens¹⁴⁰.

5.2 Opvolging en evaluatie

5.2.1 Uitwerking

61. In toenemende mate bestaat behoefte aan terugkoppeling van informatie over de inhoud, de toepassing en de effecten van wetgeving. Regelgeving wordt immers op een gegeven moment vastgelegd, tracht gedrag gedurende lange tijd te beïnvloeden en daardoor maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Het complexe proces dat daarmee in gang wordt gezet, wordt door vele factoren beïnvloed. De werking van deze factoren laat zich vaak moeilijk voorspellen. Onder die omstandigheden ontstaat dan ook grote behoefte aan informatie over de wijze waarop wetgeving in de praktijk werkt, zodat tijdig kan worden bijgestuurd¹⁴¹. Net zoals in het beleidsproces dient daarom een principiële keuze gemaakt te worden voor een planmatige en gesystematiseerde evaluatie van de regelgeving. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de doorwerking van de resultaten van evaluaties groter is indien de evaluatie in de regelgeving zelf is opgenomen¹⁴². Er is dan een plaats op de politieke agenda gereserveerd.

5.2.2 Aandachtspunten

- systematische evaluatie
- evaluatiebepaling in regelgeving

5.2.3 Illustratie vanuit het milieurecht

62. systematische evaluatie

Er zijn in Vlaanderen een aantal opdrachten tot evaluatie van de milieureglementering geweest of lopend binnen de administratie of binnen commissies¹⁴³, maar meestal op ad hoc basis met een beperkte invalshoek, opdracht en looptijd. Een systematische, interdisciplinaire evaluatie bestaat niet.

63. evaluatiebepaling in regelgeving

¹³⁹ Bv. Art. 2.1.10 DABM, Art. 36 § 4 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

¹⁴⁰ Het gevolg hiervan is dat na verloop van tijd niemand nog weet hoe sommige bepalingen uit het milieurecht tot stand gekomen zijn en welke informatie en overwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Voorbeelden hiervan zijn de zgn. omzettingcoëfficiënten van bijlage 1 van de wet van 26 maart 1971 betreffende de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en verschillende emissiegrenswaarden van VLAREM II.

¹⁴¹ ADRIESSEN, J.H.T.H. e.a. (red). *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*. Tjeenk Willink, 1987; SCHELTEMA, M. *Evaluatie van wetgeving ?* In *Kracht van wet*. Opstellen over publiekrechtelijke wetgeving. Tjeenk Willink, 1984, blz. 319-330.

¹⁴² WINTER, H.B., e.a., o.c., p. 246. Voor andere conclusies uit wetenschappelijk onderzoek rond wetsevaluatie, zie o.m. ADRIESSEN, J.H.T.H. e.a. (red), o.c.; SCHELTEMA, M, o.c.; NELISSEN. Effectiviteit van milieuwetgeving. In EIJLANDER, Ph., P.C. GILHUIS, o.c., p. 123-145.

¹⁴³ Bijvoorbeeld de ICHM (kaderdecreet milieuhygiëne), de werkgroep Haemels (milieueffingen), de Commissie Boes (vergunningprocedures), de CEM (milieu-uitvoeringsreglementering), ...

Evaluatiebepalingen komen voor in het milieurecht, maar enkel voor beleidsevaluatie¹⁴⁴. Dergelijke bepalingen zouden ook voor de evaluatie van de decretale regelen zelf moeten worden ingeschreven. De vorm waarin dat kan gebeuren (via een horizonartikel, een wetsevaluatief artikel, een rapportageartikel, een algemene evaluatiebevoegdheid toegekend aan een bepaald orgaan, ...¹⁴⁵) kan nader worden bekeken.

6. *Besluit*

64. In deze bijdrage werden beginselen van behoorlijke regelgeving kort overlopen en toegelicht met negatieve voorbeelden uit het milieurecht. Natuurlijk kunnen ook positieve voorbeelden worden gevonden. Het omgekeerde zou onvoorstelbaar zijn. Wie actief is in het Vlaamse milieurecht, kan echter ongetwijfeld de gegeven voorbeelden moeiteloos aanvullen¹⁴⁶. De conclusie luidt dan ook dat de bestaande milieureglementering niet steeds voldoet aan de elementaire beginselen van goede regelgeving.

65. De conclusie is voor andere rechtsdomeinen wellicht niet verschillend. Er is daarom in Vlaanderen dringend nood aan een systeem dat de kwaliteit van de regelgeving beter garandeert. Reeds bij de voorbereiding van reglementering moet voldoende aandacht worden besteed aan de wetgevingskwaliteit. Dit veronderstelt dat, voorafgaand aan de maatschappelijke advisering door SERV en MINA-Raad en de juridische advisering door de Raad van State, op niveau van de administratie (en de ministeriële kabinetten) al een juridische toetsing en een integrale afweging van de milieu-, sociale en economische effecten heeft plaatsgevonden. Een instrument hiervoor is het gebruik van systematische vragenlijsten of aanwijzingen¹⁴⁷. Dergelijke checklist voor de regelgeving kan het kader bieden voor een gestructureerde informatievergaring en een permanente kwaliteitsbewaking. Deze kan tevens worden gebruikt voor de noodzakelijke opvolging en periodieke evaluatie van de Vlaamse reglementering. Ook de institutionele vormgeving is van groot belang¹⁴⁸. Er moet een goede taakverdeling worden gevonden tussen de administratie, de bevoegde ministers, het Vlaams Parlement, de Raad van State, de maatschappelijke adviesorganen (SERV, MINA-Raad), de doelgroepen en een eventuele onafhankelijke wetenschappelijke instantie¹⁴⁹. Zonder dergelijk systeem zullen alle goed bedoelde evaluatie-initiatieven en bijsturingen van de regelgeving ook in de toekomst binnen de kortste keren worden uitgehold. Aan voorbeelden geen gebrek.

¹⁴⁴ Bv. Art. 2.1.3. DABM.

¹⁴⁵ ADRIESSEN, J.H.T.H. e.a., o.c., p. 16 e.v.

¹⁴⁶ Voor meer voorbeelden wordt verwezen naar het SERV-advies van 19 februari 1997 en CEM, o.c.

¹⁴⁷ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de Nederlandse "Aanwijzingen voor de Regelgeving" (BORMAN, C. *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Tjeenk Willink, 1993, onlangs geactualiseerd door het "Draaiboek voor de Wetgeving") en de "Vragenlijst voorgenomen Regelgeving" met de bedrijfseffectentoets, de milieutoets en de wetgevingstoets (uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets) (zie TWEDE KAMER, *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*, vergaderjaar 1994-1995, 24036, nr. 1-15). In andere landen zijn gelijkaardige initiatieven opgezet. Zie OECD. *The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries*. Paris, OECD, 1993 en het SERV-rapport van 11 oktober 1996, o.c..

¹⁴⁸ EIJLANDER, Ph. , o.c., p. 168-171. Zie tevens het SERV-advies van 19 februari 1997 dat terzake een concreet voorstel van totstandkomingstraject voor decreten en besluiten bevat.

¹⁴⁹ Hierbij kan worden gedacht aan het voorbeeld van wetenschappelijke adviesraden zoals de Council of Economic Advisors en de Council on Environmental Quality in de Verenigde Staten.