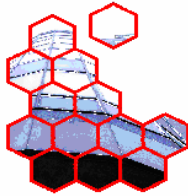


FOD JUSTITIE

FEDERAAL WETENSCHAPSBELEID



Dienst voor het
Strafrechtelijk beleid

PROGRAMMA AGORA

Onderzoekscontract n° AG/02/124-AG/02/125

DATABANK “ECOLEX”

EINDVERSLAG

November 2006



1. Beschrijving van onderzoeksproject en doelstelling

De handhaving van milieustrafrecht bevindt zich op verschillende bevoegdheidsniveaus. Zo zijn er specifiek omtrent de afvalproblematiek een heel aantal richtlijnen opgesteld door de Europese Commissie. In België is het afvalbeheer in principe een gewestelijke bevoegdheid, maar hier zijn een aantal uitzonderingen op. Zo zijn er een aantal domeinen (het radioactief afval, de doorvoer van afvalstoffen, productnormering, productfiscaliteit, controle en opsporing door federale ambtenaren en bestraffing van milieudelicten) waar het federale niveau ofwel exclusief, ofwel samen met de gewesten bevoegd voor is. Ook op gemeentelijk niveau is intussen door artikel 119bis, § 2 van de nieuwe gemeentewet een bevoegdheid gecreëerd voor de gemeenten om milieumisdrijven (milieuoverlast) administratiefrechtelijk te sanctioneren.

Deze verschillende bevoegdheidsniveaus leiden tot een diversiteit aan regelgevingen en strafbaarstellingen. Deze diversiteit, gecombineerd met de inflatie aan regelgeving en het gebrek aan een uniform vervolgingsbeleid, hebben onder andere tot gevolg dat er erg grote verschillen in handhaving kunnen ontstaan. Deze verschillen werken voor een deel het 'shoppen' door bedrijven of potentiële overtreeders in de hand. Wanneer men weet dat de sancties in bepaalde delen van het land lager zijn, zal men bijvoorbeeld eerder kiezen om zich daar te vestigen. Daarnaast is het voor bedrijven niet altijd duidelijk welke regelgeving van toepassing is.

Zowel bij de handhavende instanties als bij individuen en rechtspersonen die geconfronteerd worden met deze diversiteit en ondoorzichtigheid, is er een sterke nood aan een databank die de verschillende regelgevingen naast elkaar plaatst en de verschillen tussen die regelgevingen en de handhaving ervan visualiseert. Ook de Commissie Vervolgingsbeleid benadrukte in 2003 de nood aan een meetsysteem voor de handhaving van milieumisdrijven. Daarnaast blijkt uit het Milieuhandavingsrapport dat deze zelfde commissie meer onderzoek wenst naar de manier waarop parketten processen-verbaal van inspectiediensten afhandelen.

Vandaar dat de subwerkgroep "Milieucriminaliteit" huidig onderzoek naar het opstellen van een databank inzake milieucriminaliteit (beperkt tot afval) aangevraagd heeft. Doelstelling van deze subwerkgroep is het beheer van de meest dringende problematieken over het hele land en het instellen van een beleid dat de strijd aanknoopt met de georganiseerde milieucriminaliteit. Er werd in het kader van deze werkzaamheden beslist zich toe te leggen op het opstellen van een overzicht van de milieumisdrijven - en sancties die in de reglementaire bepalingen van de verschillende bevoegdheidsniveaus vervat zijn.

2. Doelstellingen

De ontwikkeling van deze databank beoogt verschillende doelstellingen:

- een waardevol werkinstrument vormen in het kader van de uitvoering van de opdrachten waarmee de subwerkgroep "Milieucriminaliteit" belast is;
- een nuttig hulpmiddel vormen ten behoeve van elke geïnteresseerde gebruiker, al dan niet professioneel, voor het bestuderen van de geselecteerde afvalregelgeving;
- aan elke persoon belast met de toepassing van de milieuregelgeving mogelijk maken om op meer doeltreffende wijze te functioneren;
- een middel vormen voor de uitwerking en de definiëring van een strafrechtelijk beleid voor de parketten en de administraties;
- een werkbasis vormen voor de kabinetten op politiek niveau, hen toelatend de problematische discrepanties tussen de verschillende regelgevingen bloot te leggen.
- een basis vormen voor het opstellen van "transregionale" samenwerkingsprotocollen,

teneinde te komen tot coherentie van de milieuwetgeving; en
-tegemeet komen aan het doel, geformuleerd door het samenwerkingsprotocol van 27 maart 2003, hetgeen voorziet in de creatie van een Kruispuntbank van de Wetgeving, teneinde aan het ruime publiek de op alle niveaus gestemde regelgeving te doen kennen.

3. Verloop onderzoek

Het onderzoek en diens resultaat, de databank, vormen de vrucht van de samenwerking tussen twee universitaire groepen, namelijk Universiteit Gent en Universiteit Luik (infra, de onderzoeksploeg¹), onder leiding van een Begeleidingscomité, met een dergelijk oogmerk opgericht en samengesteld uit verschillende publieke actoren, gespecialiseerd in de materie. De Dienst Strafrechtelijk Beleid van FOD Justitie (infra, de overheidsinstelling) heeft de onderzoeksactiviteiten actief ondersteund gedurende de verschillende fasen binnen het onderzoek.

Het onderzoek is in 5 fasen verlopen.

1^{ste} fase: Bestuderen van aanwezige regelgeving en opmaken van analyseconcept

Gedurende de eerste fase werd een lijst van pertinente regelgevingen geïnventariseerd door de onderzoeksploeg, in overleg met de overheidsinstelling. De onderzoeksploeg van Luik heeft de regelgeving van het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de samenwerkingsakkoorden tussen de Gewesten en de federale Staat bestudeerd. Ook de Europese regelgeving werd bestudeerd door hen. De ploeg van UGent bestudeerde de regelgeving op niveau van het Vlaamse Gewest, het federaal niveau en de samenwerkingsakkoorden tussen het Vlaamse Gewest en de federale Staat. De gemeentelijke reglementen hebben het voorwerp uitgemaakt van een beperkte studie teneinde de toekomstige mogelijkheid te onderzoeken van een implementatie van deze reglementen in de databank.

De lijst van pertinente regelgevingen heeft het akkoord verkregen van het Begeleidingscomité.

Bovendien heeft de onderzoeksploeg gedurende deze fase het analyseconcept ontwikkeld, met het oog op de categorisatie van de bestudeerde regelgeving.

2^{de} fase: Aanwezige gegevens structureren aan de hand van het analyseconcept

De onderzoeksploeg heeft verder de verzamelde gegevens gestructureerd, op basis van een gemeenschappelijk model, en meer in het bijzonder de verschillende resultaatsfiches opgesteld.

3^{de} fase: Conceptualisatie van de databank

De onderzoeksploeg is overgegaan tot de conceptualisatie van de databank. Ter gelegenheid van deze derde fase heeft de onderzoeksploeg, in samenwerking met de

¹ Coördinator: Professor Paul PONSAERS.

Promotoren:

- Universiteit Gent: Professor Paul PONSAERS en Professor Tom VANDER BEKEN;

- Universiteit Luik: Professor Ann JACOBS, Professor Adrien MASSET en Professor Michel PAQUES.

Onderzoekers :

- Universiteit Gent: Evelien DE PAUW en Tessa GOMBEER;

- Universiteit Luik: Catherine THIRY en Nadège VANCRAVEBECK.

overheidsinstelling, de trefwoorden en de nomenclatuur bestemd voor de zoekmethode via de boomstructuur ontwikkeld. Er werd tevens een gemeenschappelijke resultaatsfiche opgesteld.

Deze instrumenten verkregen het akkoord van het Begeleidingscomité.

Gelet op het feit dat de databank kan worden geconsulteerd in de beide taalgebieden, zijn deze trefwoorden zowel in het Nederlands als in het Frans voorzien. De regelgeving zelf is daarentegen slechts raadpleegbaar in diens authentieke taal. Niettemin zijn zowel Nederlandse als Franse versies voorzien indien de regelgeving zelf in die beide talen beschikbaar is (namelijk voor regelgeving van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, federale regelgeving en Europese regelgeving).

Deze fase van conceptualisatie is verder afgewikkeld gedurende de verdere fasen van het onderzoek, aangezien deze derde fase niet determinerend was voor de uitvoering van fasen 4 en 5.

4^{de} fase: Programmeren van de databank

De onderzoeksploeg heeft, in samenwerking met de programmeur, de databank geprogrammeerd op basis van de resultaatsfiches opgesteld gedurende fasen 1 tot 3. Bovendien heeft de onderzoeksploeg een methodologie ontwikkeld, met het oog op de update van de databank.

De onderzoeksploeg heeft tevens de redactie van en het verzamelen van een aantal teksten op zich genomen, die de gebruikersinterface herneemt (verklarende pagina, woordenboek, disclaimer, omrekenwet). Tevens werd de lijst van trefwoorden opgesteld, teneinde de zoekmethode via bepaalde trefwoorden toe te laten.

Tenslotte werd een testfase voorzien, gedurende dewelke de overheidsinstelling en de verschillende leden van het Begeleidingscomité de mogelijkheid werd gegeven de databank te testen en aanpassingen vragen.

Gedurende de vierde fase, heeft de onderzoeksploeg reeds op de vijfde fase geanticipeerd. Zodoende, werd het vademecum, een handleiding bedoeld voor de gebruiker (en beschikbaar op internet), ontwikkeld door de onderzoeksploeg.

Bovendien is gedurende deze fase de onderzoeksploeg, in samenwerking met de overheidsinstelling, reeds begonnen met de voorbereiding van de valorisatiefase, namelijk door het omlijnen van de doelgroepen².

De dienst ICT heeft de domeinnaam op internet geregistreerd. De dienst ICT heeft samengewerkt met de informaticatechnische onderaannemer teneinde de beste informaticatechnische voorschriften te bepalen voor het beheer en het behoud van de databank, diens verspreiding op internet en diens update.

² De doelgroepen zijn de volgende:

- politiediensten,
- regionale en federale inspectiediensten,
- magistratuur,
- ondernemingen en
- gemeentelijke overheden.

5^{de} fase: Valorisatiefase

Gedurende deze laatste fase, werden door de onderzoeksploeg en de overheidsinstelling informatieve voor- en namiddagen voorbereid voor de toekomstige gebruikers van de databank³.

Het vademecum, in een eerdere fase opgesteld, en de methodologie opgesteld voor de update van de databank werden gebruikt gedurende de informatiesessie ten behoeve van de vertegenwoordigers van FOD Justitie, belast met de update van de databank.

De onderzoeksploeg heeft, in samenwerking met de overheidsinstelling, tevens een artikel opgesteld die de doelstelling van de databank Ecolex uiteenzet. Dit artikel zal worden verspreid hetzij onder de vorm van een perscommuniqué, hetzij via informatieve artikelen, en op internet consulteerbaar zijn (sites van openbare instellingen die betrokken zijn in het Begeleidingscomité en andere, zoals sites van de orde der advocaten en ondernemingen).

Update

De databank zal up to date worden gehouden door de overheidsinstelling (in samenwerking met de Gewesten). Tevens zal zij het beheer van de internetsite en de gegevens die deze bevat op zich nemen.

4. Eindresultaat

A. Internetsite

Het eindresultaat van het project wordt gevormd door de internetsite die de databank bevat. Deze site is voor eenieder consulteerbaar op: <http://ecolex.just.fgov.be>.

Deze site bevat niet enkel de databank, maar tevens andere voor de gebruiker nuttige hulpmiddelen:

- de keuze van de taal waarin de databank wordt geraadpleegd, hetzij Nederlands, hetzij Frans (de taalkeuze kan steeds worden veranderd),
- Woordenboek: een verklarende woordenlijst van de in de wetgeving opgenomen termen,
- Omrekenwet: de regels in verband met het omrekenen van geldboeten in Belgische Frank naar Euro's,
- Vademecum: handleiding bij de databank,
- Disclaimer.

De disclaimer preciseert de inherente beperkingen van de databank:

- De databank inventariseert slechts de Europese, federale en regionale afvalregelgeving. De resultaatsfiches zijn opgemaakt op basis van geconsolideerde regelgeving, terug te vinden in de databank 'Juridat'.
- De analyse van de gemeentelijke reglementen is beperkt tot een studie van de typereglementen van de Vereniging van Steden en Gemeenten van elk Gewest. De gebruiker kan zich richten tot de betrokken gemeentelijke overheden voor meer informatie.
- Regelgeving die geen misdrijven of sancties bevat, is niet opgenomen in de databank.
- De databank bevat geen rechtspraak noch rechtsleer.
- De databank kan gebruikt worden als ondersteuning bij de kwalificatie van overtredingen met betrekking tot afval, maar vervangt deze op geen enkele wijze.
- Noch FOD Justitie (overheidsinstelling), noch POD Wetenschapsbeleid, noch de

³ De valorisatie neemt de vorm aan van seminaries bestemd voor een twintigtal personen. Deze aanpak biedt een vorming die meer aangepast is aan en georiënteerd is op de desiderata van de verschillende doelgroepen.

onderzoeksploeg kunnen aansprakelijk worden gesteld voor eventuele fouten of onvolkomenheden binnen de databank.

De interface biedt aan de gebruiker de mogelijkheid om een resultaat te bekomen hetzij via de boomstructuur, hetzij via het trefwoordenregister (bepaald door de onderzoeksploeg of vrij in te vullen door de gebruiker).

Nadat een opzoeking binnen de databank is gelanceerd, zal de gebruiker een pagina bekomen die de resultaten oplijst, met herneming van de zoekcriteria⁴. Deze resultaten⁵ geven de titel van de regelgeving weer, evenals een korte samenvatting van de inhoud van de resultaatsfiche. De gebruiker kan zodoende één van de resultaatsfiches aanklikken. Door deze handeling, verkrijgt de gebruiker een resultaatsfiche, die de verplichting preciseert met betrekking tot het afvaldomein, en titularis(sen), sancties en toezichthouders - en bevoegdheden opsomt. De gebruiker kan de regelgevende bepalingen steeds consulteren. Er werden immers hyperlinks voorzien naar de databank 'Juridat' teneinde de gebruiker toe te laten de regelgevende bepalingen *in extenso* te raadplegen.

B. Methodologie

De onderzoeksploeg heeft een handleiding opgesteld ten behoeve van FOD Justitie, hetgeen de methodologie uiteenzet die moet worden gevolgd bij het coderen in de databank van gesanctioneerde afvalverplichtingen. De update is als dusdanig gewaarborgd conform de evolutie van de betrokken regelgeving.

Deze verdere aanpassingen zullen gerealiseerd worden in de backoffice van de databank⁶. De handleiding vormt voor de persoon belast met de update van de databank een middel die de praktische werking van de backoffice van Ecolex verklaart. Het betreft een beheerdersinterface, waartoe de toegang beperkt is. Een dubbel beschermingsysteem is voorzien om de toegang te beperken tot personen die daartoe gemachtigd zijn⁷.

⁴ Deze opzoeking kan worden verfijnd door bijkomende trefwoorden toe te voegen. Zodoende kan, naast de initiële lijst van resultaten, een tweede resultatenlijst worden bekomen waarbij rekening gehouden wordt met de trefwoorden.

⁵ De resultatenlijst kan worden afgedrukt of opgeslagen als PDF-document.

⁶ De beheerdersinterface bevat het gedeelte van de databank die kan worden aangepast en gemoduleerd. Dit gedeelte is enkel toegankelijk voor de daartoe gemachtigde beheerders van de databank. Het systeem is op een dergelijke wijze opgebouwd dat gegevens kunnen worden uitgebreid en aangepast via een eenvoudige interface. De databank kan zodoende up to date worden gehouden zonder de tussenkomst van derden.

⁷ Passworden gecombineerd met vast bepaalde IP-adressen.