

## Advies

### ***Het uitvoeringsbesluit voor de titel handhaving van het DABM***

## Samenvatting/ Krachtlijnen van het advies

Het voorontwerp van uitvoeringsbesluit dat het voorwerp uitmaakt van dit advies bevat de meeste bepalingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het decreet van 21 december 2007 (toevoeging van de titel handhaving aan het DABM); maar het bevat bijvoorbeeld nog geen subsidie-regeling voor de aanstelling van lokale toezichthouders.

**De aanwijzing van de toezichthouders.** Minaraad en SERV vragen een verbetering van de regeling die bepaalt over hoeveel toezichthouders een gemeente minimaal moet beschikken (hetzij als eigen personeel, hetzij als personeel van een intergemeentelijke vereniging of een politiezone). Ze vinden dat gemeenten die meer dan een – te bepalen – aantal hinderlijke inrichtingen van klasse 2 hebben, moeten beschikken over voltijdse toezichthouders en functiescheiding moeten doorvoeren tussen beleidsuitvoering en toezicht.

Minaraad en SERV steunen de opmerking van de Inspectie van Financiën dat het doelmatiger is om het minimumaantal toezichthouders zoveel als mogelijk te bepalen aan de hand van het aantal inrichtingen en de soort ervan, wat nu niet het geval is voor gemeenten met meer dan 30.000 inwoners of voor toezichthouders bij intergemeentelijke verenigingen of politiezones.

De regeling over het minimumaantal toezichthouders kan niet inwerking treden vóór de datum van inwerkingtreding van de aangekondigde subsidie- en ondersteuningsregeling.

De Vlaamse overheid moet ook een strategie ontwikkelen voor het bevorderen van de naleving van de regelgeving bij klasse 3-inrichtingen; de regeling heeft nu vooral oog voor klasse 2.

Andere voorbeelden van mogelijke bijstellingen zijn de hervorming van de verplichte opleiding voor lokale toezichthouders op basis van een degelijke evaluatie van de bestaande regeling, en - zoals gevraagd door de Inspectie van Financiën - het onderbrengen van de nog aan te wijzen officieren van gerechtelijke politie bij de afdeling Milieu-inspectie.

**De toezichtsoopdrachten.** Het ontwerpbesluit lijkt te impliceren dat de bestaande taakverdeling tussen de lokale besturen en de gewestelijke afdeling Milieu-inspectie (AMI) verlaten wordt. De taak van de lokale toezichthouders met betrekking tot ingedeelde inrichtingen blijft ongewijzigd, maar die van AMI zou uitbreiden. Het is niet duidelijk of deze wijziging inderdaad bedoeld is. SERV en Minaraad opteren voor het behoud van de bestaande taakverdeling en vragen dat het erg vage bestaande concept 'hoog toezicht' goed zou worden uitgeklaard.

SERV en Minaraad zijn vragende partij voor een gestroomlijnd systeem van toezicht waarmee een opeenvolging van verschillende deelcontroles bij een bedrijf zoveel als mogelijk vermeden wordt en waarmee functiescheiding tussen beleidsuitvoering en handhaving verder doorgevoerd wordt. Al erkennen ze dat sommige uitvoerende en handhavende taken zo verstrengeld zijn dat ze niet van elkaar gescheiden kunnen worden. Die stroomlijning en functiescheiding wordt niet gerealiseerd met het ontwerpbesluit. Een deeloplossing kan erin bestaan om sommige toezichtsoopdrachten te laten uitvoeren door gemengde teams van ambtenaren van de verschillende relevante toezichthoudende afdelingen.

Een potentieel cruciale bevoegdheid voor de gemeenten, de intergemeentelijke verenigingen en de politiezones is die betreffende de vrijevelddelicten. Minaraad en SERV steunen de intentie van de Vlaamse Regering om zoveel mogelijk toezichthouders bevoegdheid te geven om op te treden tegen vrijevelddelicten. Onder meer omdat de handhaving van vrijevelddelicten tot nu toe een zwak punt is en omdat dit soort handhaving volledig steunt op een sterke aanwezigheid op het terrein.

De bevoegdheid voor de handhaving van vrijevelddelicten zal nog veel belangrijker worden als het toepassingsgebied van de DABM-titel handhaving wordt uitgebreid tot het milieubeheer (natuur,

bos, jacht). De Vlaamse overheid moet ervoor zorgen dat de handhaving van vrijevelddelicten zowel technisch als via netwerking ondersteund wordt.

**De vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven.** De doorstroming van informatie over milieumisdrijven tussen gewestelijke en lokale toezichthouders moet op een eenvoudige manier kunnen gebeuren, bijvoorbeeld via een internetdatabank met automatische melding via e-mail van een relevante toevoeging. Ook zou de gemeente deze informatie achteraf op een eenvoudige manier moeten kunnen consulteren. Een vergelijkbare doorstroming van informatie is wellicht ook zinvol in het geval van milieu-inbreuken.

**De gewestelijke entiteit en het Milieuhandhavingscollege.** Minaraad en SERV vragen dat de interne onderverdeling van het departement in verschillende afdelingen en de taakverdeling tussen de afdelingen (o.a. het al dan niet oprichten van een nieuwe afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer en het al dan niet toewijzen van een voldoende groot aantal ambtenaren aan deze afdeling) kwalitatief werk garandeert.

Naar aanleiding van de oprichting van het Milieuhandhavingscollege vragen SERV en Minaraad dat er een algemeen objectief mechanisme zou ingesteld worden voor de (her)benoeming van rechters bij Vlaamse administratieve rechtbanken en vergelijkbare instellingen. De federale Hoge Raad voor de Justitie kan als voorbeeld dienen.

De adviesraden vragen aandacht voor de positie van het slachtoffer in die gevallen waarin er sprake is van milieu-inbreuk en de inbreuk ook de oorzaak is van burgerrechtelijke schade.

**De lijst van de milieu-inbreuken.** Eerder werd al gevraagd dat de lijst van gedragingen die ingedeeld worden bij de milieu-inbreuken, periodiek zou geëvalueerd worden. De Raden herhalen deze vraag om drie redenen:

- Sommige administratieve verplichtingen zijn belangrijke middelen voor de overheid om het toezicht mogelijk te maken en handhaving van het milieubeleid te bevorderen. Voor sommige documenten die voorkomen op de lijst met inbreuken van het voorontwerpbesluit moet men zich de vraag stellen of ze voldoen aan dit criterium.
- Sommige administratieve verplichtingen kunnen bij meerdere herhalingen binnen een bepaalde periode worden beschouwd als een misdrijf.
- Sommige verplichtingen die nu nog strafrechtelijk gesanctioneerd worden, kunnen in aanmerking komen om op te nemen op de lijst van de milieu-inbreuken.

**Aandacht voor kosteneffectiviteit.** De kosten voor de invoering van de nieuwe regeling zijn substantieel. Minaraad en SERV betreuren dat er nu informatie is die niet beschikbaar was op het ogenblik dat de decretale beleidskeuzes werden gemaakt. Ze vragen verder een voortdurende aandacht voor de kosteneffectiviteit van de instrumenten en van de voorgestelde instellingen en de door hen te volgen procedures. Dit moet een aandachtspunt zijn bij de evaluatie.

# Inhoud

<b>Samenvatting/ Krachtlijnen van het advies .....</b>	<b>2</b>
<b>Inhoud.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding en situering.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Advies .....</b>	<b>6</b>
2.1 Het toezicht .....	6
2.2 Bestuurlijke maatregelen .....	10
2.3 Bestuurlijke geldboeten .....	11
2.4 Is een exclusieve geldboete (altijd) de meest aangewezen aanpak voor alle rubrieken van de lijst van de milieu-inbreuken? .....	12
2.5 Minder belangrijke uitvoeringsbepalingen.....	13
2.6 De kosten van de nieuwe regeling .....	14
<b>Referentielijst .....</b>	<b>16</b>

## **1. Inleiding en situering**

Op 12 december 2007 keurde het Vlaams Parlement een decreet goed houdende aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Dit decreet voegt een titel handhaving toe aan het DABM.

Het decreet is nog niet in werking. De Vlaamse Regering moet nog de datum bepalen waarop dit gebeurt. Ook zijn er nog andere uitvoeringsbepalingen nodig, waaronder de lijst van de milieu-inbreuken.

Mineraad en SERV ontvingen op 23 juli 2008 een adviesvraag over het noodzakelijke uitvoeringsbesluit. Het bevat de meeste uitvoeringsbepalingen die nodig zijn voor de operationalisering van het decreet (maar bv. nog geen subsidieregeling voor de aanstelling van lokale toezichthouders). Het bepaalt verder dat het decreet in werking treedt op 1 april 2009.

Het advies wordt gevraagd binnen een termijn van 30 kalenderdagen.

## 2. Advies

### 2.1 Het toezicht

#### 2.1.1 De aanwijzing van de toezichthouders

Het ontwerpbesluit bevat een regeling voor de aanwijzing van toezichthouders. Het ontwerpbesluit delegeert aan de bevoegde Vlaamse ministers de bevoegdheid om nominatief personeelsleden van een reeks opgesomde Vlaamse overheden aan te duiden als toezichthouder (artikel 12). Er is ook een overgangsregeling voorzien voor al aangestelde gewestelijke toezichthouders (artikel 90). Het ontwerpbesluit bepaalt de voorwaarden waaraan lokale toezichthouders moeten voldoen om door een provincie, gemeente, intergemeentelijke vereniging of politiezone aangewezen te kunnen worden als toezichthouder. Ze moeten beschikken over een bekwaamheidsbewijs dat ze verkrijgen na het volgen van een opleiding (artikel 13). De opleiding mag alleen gegeven worden door een erkende instelling. Het ontwerpbesluit regelt de erkenningsvoorwaarden en de erkenningsprocedure (artikelen 14 en 15). De regeling is een modernisering van de artikelen 59, 60 en 61 van Vlarem I. Een overgangsregeling bepaalt dat de Vlarem I-bekwaamheidsbewijzen nog drie jaar geldig blijven (artikelen 86 tot en met 89).

Gemeenten, intergemeentelijke verenigingen en lokale politiezones kunnen waarnemende toezichthouders aanstellen. Die aanstelling is tijdelijk (artikelen 17 tot en met 19). De regeling is bedoeld om reguliere lokale toezichthouders te kunnen vervangen die hun job een langere tijd niet kunnen uitoefenen.

Het ontwerpbesluit bepaalt over hoeveel toezichthouders een gemeente minimaal moet beschikken, hetzij als eigen personeel, hetzij als personeel van een intergemeentelijke vereniging of een politiezone. Voor de provincies is geen minimumaantal toezichthouders bepaald (artikel 16).

Ten slotte krijgt de minister de bevoegdheid om bij de afdeling, bevoegd voor bestuurlijke handhaving (zijnde de nieuw op te richten afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer), officieren van gerechtelijke politie aan te wijzen (artikel 20). Deze ambtenaren kunnen in de vervolgingsfase (technische) ondersteuning bieden aan de parketten.

Minaraad en SERV hebben volgende opmerkingen bij deze regeling:

- Het is positief dat een minimumaantal lokale toezichthouders wordt bepaald. In principe is dat minimum één per gemeente.

Het ontwerpbesluit maakt niet duidelijk of de bedoelde toezichthouders voltijds belast moeten zijn met toezicht. Uit de nota aan de Vlaamse Regering (p. 18) blijkt dat het niet om voltijdse equivalenten hoeft te gaan. De nota stipt aan dat de functie van gemeentelijke toezichthouder mag uitgeoefend worden door de milieu-ambtenaar die instaat voor de vergunningverlening. Toezicht wordt dan noodzakelijkerwijze een deeltijdse taak.

Minaraad en SERV zijn in principe voorstander van voltijdse functies en van functiescheiding tussen beleidsuitvoering en handhaving, al hebben ze begrip voor de situatie in kleinere gemeenten. Ze vinden daarom dat gemeenten die meer dan een – te bepalen – aantal hinderlijke inrichtingen van klasse 2 hebben, moeten beschikken over voltijdse functies en functiescheiding moeten doorvoeren. Functiescheiding heeft op gewestelijk niveau haar nut bewezen, het komt de kwaliteit van het toezicht ten goede.

In het ontwerpbesluit is een poging ondernomen om het verplichte aantal toezichthouders te relateren aan het werkvolume. Gemeenten met meer dan driehonderd inrichtingen van klas-

se 2 of meer dan 30.000 inwoners moeten beroep kunnen doen op twee toezichthouders. De nota aan de Vlaamse Regering maakt niet duidelijk op welke gegevens de keuze voor het aantal van driehonderd inrichtingen gebaseerd is. Intergemeentelijke verenigingen of politiezones moeten per begonnen schijf van vijf gemeenten minstens twee toezichthouders aanwijzen.

Minaraad en SERV steunen de opmerking van de Inspectie van Financiën dat het doelmatiger is om het minimumaantal toezichthouders zoveel als mogelijk te bepalen aan de hand van het aantal inrichtingen en de soort ervan. Men kan bijvoorbeeld bepalen dat er één toezichthouder nodig is per (progressief groter wordende) schijf van X aantal inrichtingen. Het aantal gemeenten dat deel uitmaakt van een intergemeentelijke vereniging of politiezone lijkt geen goede maatstaf voor het werkvolume aan toezicht.

Een andere mogelijkheid is om een meer algemeen geformuleerde regel in te voegen die bepaalt dat het aantal toezichthouders in verhouding moet zijn met het aantal inrichtingen van klasse 2 waarop toezicht gehouden moet worden en dat de Vlaamse overheid op basis van die regel meer concrete afspraken kan maken met de gemeenten.

De minimumregeling gaat nu uit van het aantal inrichtingen van klasse 2 terwijl de lokale overheid ook bevoegd is voor het toezicht op klasse 3. SERV en Minaraad vinden dat de Vlaamse overheid ook een strategie moet ontwikkelen voor het bevorderen van de naleving van de regelgeving bij klasse 3-inrichtingen. Dit geldt des te meer naarmate het beleid meer inrichtingen onderbrengt in klasse 3 (al dan niet in het kader van het concept integrale voorwaarden).

- Het decreet voorziet niet alleen dat de Vlaamse Regering een minimumaantal lokale toezichthouders kan bepalen. Het bepaalt ook dat de Vlaamse Regering - binnen de perken van de begrotingskredieten - de aanstelling van lokale toezichthouders kan subsidiëren. Bovendien kan de Vlaamse Regering ondersteuning geven voor de opleiding en de permanente vorming van deze toezichthouders.

De ondersteuning is niet geregeld in het ontwerpbesluit. Al wordt in de nota aan de Vlaamse Regering (p. 2) aangekondigd dat het voorliggende ontwerpbesluit op relatief korte termijn aangevuld zal worden met een subsidie- en ondersteuningsregeling. Eerst wil de regering meer zicht krijgen op de behoeften bij de lokale besturen.

Gelet op de korte termijnen waarbinnen de lokale besturen moeten voldoen aan de bepalingen over het minimumaantal toezichthouders (1 jaar na inwerkingtreding van het besluit voor fase 1 en 2 jaar voor fase 2), vinden ook Minaraad en SERV dat er haast is bij de bedoelde subsidie- en ondersteuningsregeling. De regeling moet de lokale besturen zekerheid bieden over de aanwervingen die ze kunnen verrichten.

Verder kan de regeling over het minimumaantal toezichthouders volgens de Raden niet in werking treden vóór de datum van inwerkingtreding van de subsidie- en ondersteuningsregeling. Daarom moet de Vlaamse Regering in voorkomend geval een overgangsbepaling opnemen in het voorontwerp van besluit.

- Er bestaan veel verschillende erkenningsregelingen. Ook dit ontwerpbesluit bevat er een. De bijlagen die samen de lijst met inbreuken vormen, illustreren dat veel bepalingen van die verschillende erkenningsregelingen overlappen met elkaar. Om de regelgeving te vereenvoudigen kan werk gemaakt worden van één algemeen regelgevend kader voor dit instrument.<sup>1</sup>

De opleiding voor het verkrijgen van het bekwaamheidsbewijs mag volgens het ontwerpbesluit alleen gegeven worden door erkende instellingen. Die moeten afhangen van een open-

---

<sup>1</sup> Zie hierover Minaraad, Advies op hoofdlijnen van 18 november 2004 over de aanvulling van het DABM met een titel inzake de erkenning van deskundigen en laboratoria, afl. 04/42

baar bestuur of van een Vlaamse universiteit of instelling voor hoger technisch onderwijs (artikel 14, § 1).

Volgens de Raden rijst de vraag of deze bepaling in overeenstemming is met de Europese Dienstenrichtlijn. Minstens moet de overheid – conform deze richtlijn – motiveren waarom het noodzakelijk en evenredig is dat enkel de bedoelde instellingen de opleidingen in kwestie mogen geven. Of met andere woorden, ze moet aantonen omwille van welk dwingende belang deze markt afgeschermd moet worden van concurrentie door de private sector.

In het voorontwerp van besluit is de inhoud van de opleiding bijgestuurd ten opzichte van de bestaande regeling in Vlarem I. Toch vragen SERV en Minaraad om de opleiding nog eens goed te evalueren en bij te sturen met het oog op een maximale kwaliteit van het toezicht.

- Het ontwerpbesluit bepaalt dat de aanstelling van waarnemende toezichthouders tijdelijk is, maar het bepaalt geen maximumduur van de aanstelling. Volgens het decreet kunnen waarnemende toezichthouders worden aangesteld voor een termijn van maximaal 1 jaar (artikel 16.3.7). Om misverstanden te vermijden zou het ontwerpbesluit best bepalen dat elke beschikking houdende aanstelling van waarnemende lokale toezichthouders de duur moet bepalen van hun aanstelling (met een maximum van 1 jaar).
- De Raden sluiten zich aan bij de vraag van de Inspectie van Financiën (p. 3) om de nog aan te wijzen officieren van gerechtelijke politie onder te brengen bij de afdeling Milieu-inspectie en niet bij de nieuwe afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer. Hun werk sluit inhoudelijk veel meer aan bij dat van de afdeling Milieu-inspectie. Artikel 16.3.8, eerste lid DABM verbiedt al dat eenzelfde persoon zowel toezichthouder is als officier van gerechtelijke politie. Hierdoor is al een functiescheiding doorgevoerd die o.a. misbruik van toezichtsrechten in de opsporingsfase uitsluit. Opsporingstaken worden integendeel veiligheidshalve best gescheiden van de bevoegdheid om sanctiebeslissingen te nemen (vergelijk met de scheiding tussen openbaar ministerie en zittende magistratuur). Samenhang tussen de dossiers waarin de afdeling sancties bepaalt en dossiers waarin de afdeling opsporingstaken verricht, zal allicht niet de regel zijn, maar is ook niet uit te sluiten.

## 2.1.2 De toezichtsoopdrachten

Afdeling per afdeling omschrijft het besluit de opdrachten van de gewestelijke toezichthouders. De afdeling Milieu-inspectie is bevoegd voor het toezicht op de naleving van de meeste wetten, decreten en Europese verordeningen die gehandhaafd worden via de titel handhaving van het DABM. Een uitzondering is het Bodemdecreet (artikel 21). De andere opgesomde afdelingen van gewestelijk entiteiten zijn doorgaans bevoegd voor het toezicht in het kader van specifieke onderdelen van de milieuregelgeving die nauw aansluiten bij hun taken. Bijkomend worden ze ook bevoegd om op te treden tegen het illegaal achterlaten van afval. Dit met de bedoeling om de pakkans daarvoor te verhogen. (artikelen 22 tot en met 32).

De provinciale toezichthouders hebben een zeer beperkt takenpakket dat enkel verband houdt met de onbevaarbare waterlopen van categorie 2 en categorie 3 (artikel 33).

De toezichthouders van de gemeenten, de intergemeentelijke verenigingen en de politiezones hebben opnieuw een vrij algemene bevoegdheid voor het toezicht in het kader van de meeste wetten, decreten en Europese verordeningen die worden gehandhaafd via de titel handhaving van het DABM. Een belangrijke algemene beperking voor de lokale besturen is dat ze in principe alleen bevoegd zijn voor de inrichtingen van klasse 2 (met recent door een Vlarem-actualisatie ingevoerde klasse 2A), de inrichtingen van klasse 3, de niet-ingedeelde inrichtingen en de vrijevelddelicten. Bij bedrijven van klasse 1 kunnen ze alleen vaststellingen doen op basis van zintuiglijke waarneming en zaken onderzoeken (bv. via monsterneming). (artikel 34)

SERV en Minaraad hebben volgende opmerkingen bij deze regeling:

- Artikel 58, 1° en 2° van Vlarem I bevatte een taakverdeling tussen de lokale besturen en de gewestelijke afdeling Milieu-inspectie voor wat betreft het toezicht over inrichtingen van de verschillende klassen van de indelingslijst. Dit artikel wordt opgeheven door artikel 80 van het ontwerpbesluit.  
De vraag rijst dan ook hoe de taakverdeling er zal uitzien volgens het ontwerpbesluit. Uit artikel 34 van het ontwerpbesluit blijkt dat de taak van de lokale toezichthouders met betrekking tot ingedeelde inrichtingen ongewijzigd blijft: ze blijven bevoegd voor de inrichtingen van klasse 2 en 3. Artikel 21 van het ontwerpbesluit lijkt te impliceren dat de toezichthouders van AMI voortaan bevoegd zijn voor het toezicht in het kader van het Milieuvergunningsdecreet, ongeacht de klasse waarin een inrichting ingedeeld is. Daar waar de afdeling vroeger belast was met het toezicht over de inrichtingen van klasse 1 en met het hoog toezicht over de inrichtingen van klasse 2 en 3.  
Minaraad en SERV vragen zich af of het inderdaad de bedoeling is om het takenpakket van de afdeling Milieu-inspectie uit te breiden. SERV en Minaraad opteren voor het behoud van de bestaande taakverdeling en vragen dat het erg vage concept 'hoog toezicht' dat nu bestaat in Vlarem I goed uitgeklaard zou worden.
- Uit deze regeling blijkt dat heel wat toezichthoudende ambtenaren die bevoegd zijn voor de controle van specifieke onderdelen van de milieuregelgeving, verspreid zitten over een reeks gewestelijke entiteiten en hun afdelingen. Bovendien zijn die afdelingen dikwijls zowel bevoegd voor beleidsuitvoerende als voor handhavende taken. Zo worden personen van de afdeling die bevoegd is voor milieuvergunningen, bevoegd voor het toezicht op de bepalingen betreffende de milieucoördinator. De personeelsleden van de afdeling die bevoegd is voor erkenningen, leveren de erkenning af en zijn ook belast op het toezicht op de erkenningsregelingen, enz.  
SERV en Minaraad zijn vragende partij voor een gestroomlijnd systeem van toezicht waarmee een opeenvolging van verschillende deelcontroles bij een bedrijf vermeden wordt en waarmee functiescheiding verder wordt doorgevoerd. Al erkennen ze dat sommige uitvoerende en handhavende taken zo verstrengeld zijn dat ze niet van elkaar gescheiden kunnen worden. Ze vragen zich in dit verband af of – naar het voorbeeld van het Seveso-samenwerkingsakkoord – sommige toezichtsoopdrachten niet kunnen worden uitgevoerd door gemengde teams van ambtenaren van de verschillende relevante toezichthoudende afdelingen.
- Een potentieel belangrijke bevoegdheid van de gemeenten, de intergemeentelijke verenigingen en de politiezones is die betreffende de vrijevelddelicten. De nota aan de Vlaamse Regering (p. 1) stelt dat het de bedoeling is om zoveel mogelijk toezichthouders bevoegdheid te geven om op te treden tegen vrijevelddelicten.  
Deze beleidsintentie is terecht volgens de Raden omdat de handhaving van vrijevelddelicten tot nu toe een zwak punt is en omdat dit soort handhaving volledig steunt op een sterke aanwezigheid op het terrein.  
De bevoegdheid voor de handhaving van vrijevelddelicten zal nog veel belangrijker worden als het toepassingsgebied van de DABM-titel handhaving wordt uitgebreid tot het milieubeheer (natuur, bos, jacht) en de lokale besturen ook voor die regelgeving belast zouden worden met het toezicht op de vrijevelddelicten. Minaraad en SERV menen dat de lokale besturen en het Agentschap voor Natuur en Bos in dat geval goede afspraken moeten maken over samenwerking.  
Algemeen is er voor vrijevelddelicten een behoefte aan netwerking en technische ondersteuning. De Vlaamse overheid moet daarvoor een trekkersrol spelen.

- Minaraad en SERV vinden het positief dat alle toezichthoudende ambtenaren bevoegd zouden worden voor zwerfvuil.

### 2.1.3 De toezichtsrechten

Elke categorie van toezichthouders beschikt over alle toezichtsrechten.

Het ontwerpbesluit bevat een reeks bepalingen die regelen hoe technische controles - zijnde monsternemingen, metingen, beproevingen en analyses - moeten worden uitgevoerd (artikelen 37 tot en met 58). Deze regeling is een modernisering van de overeenkomstige bepalingen in Vlarem I, aangevuld met bepalingen voor trillinghinder, lichthinder en GGO's.

SERV en Minaraad hebben de volgende opmerkingen bij deze regeling:

- Minaraad en SERV steunen de optie om alle toezichthouders alle toezichtsrechten te geven. Dit zorgt voor een beter werkbaar systeem.
- Het is positief dat de modaliteiten van de technische controles goed worden geregeld. Dat is van belang voor de betrouwbaarheid van de resultaten.
- De gehanteerde methodes voor monsterneming, meting, beproeving en analyse moeten zoveel mogelijk op voorhand vastliggen en de rechtsonderhorigen moeten er zoveel mogelijk vooraf kennis van kunnen nemen. Het is voor de Raden niet duidelijk of het ontwerpbesluit dit principe altijd respecteert (zie bijvoorbeeld artikel 55).

### 2.1.4 De vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven

Het ontwerpbesluit bevat enkele bepalingen over de vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven (artikelen 57 en 58).

- De gewestelijke toezichthouders moeten in het geval van een milieumisdrijf schriftelijk melden aan het college van burgemeester en schepenen dat er een proces-verbaal werd opgesteld. Zoals de nota aan de Vlaamse Regering aanstipt, heeft deze doorstroming van informatie voordelen. Minaraad en SERV wijzen erop dat ze echter op een eenvoudige manier moet kunnen gebeuren, bijvoorbeeld via een internetdatabank met een automatische melding via e-mail van een relevante toevoeging. Ook zouden de lokale toezichthouders deze informatie achteraf op een eenvoudige manier moeten kunnen consulteren. Een vergelijkbare doorstroming van informatie is wellicht ook zinvol in het geval van milieu-inbreuken. Ze wordt trouwens ook voorzien voor veiligheidsmaatregelen (artikel 79).

## 2.2 Bestuurlijke maatregelen

Volgens de titel handhaving van het DABM (artikel 16.1.6) zijn de toezichthouders bevoegd voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen voor de milieuwetgeving waarop hun toezichtsoverdracht betrekking heeft. Het desbetreffende artikel delegeert aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om te bepalen in welke gevallen ook de gouverneur en de burgemeester, of hun respectievelijke plaatsvervangers, bestuurlijke maatregelen kunnen opleggen.

Het ontwerpbesluit (artikelen 59 en 60) maakt de gouverneur en de burgemeester bevoegd om bestuurlijke maatregelen op te leggen in enkele belangrijke gevallen, zoals het verontreinigen van

een oppervlaktewater zonder vergunning, het illegaal achterlaten van afvalstoffen en belangrijke overtredingen van het Milieuvergunningsdecreet.

Het ontwerpbesluit bevat verder bepalingen voor de procedure in eerste aanleg en beroep voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen en voor de procedure voor het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen (artikelen 61 t.e.m. 67).

Een belangrijk element is dat een persoon die bevoegd is voor het opleggen van een bestuurlijke maatregel (toezichthouder, gouverneur, burgemeester) steeds de andere bevoegde personen moet laten weten dat hij een maatregel oplegde.

- De gouverneur en de burgemeester kunnen alleen bestuurlijke maatregelen opleggen bij een inrichting van klasse 2 die geëxploiteerd wordt in strijd met de vergunningsvoorwaarden als de exploitant weigert gevolg te geven aan een schriftelijke aanmaning (artikel 59, 4° en artikel 60, 4°). De aanmaning is een formeel instrument dat geregeld is in artikel 16.3.27 DABM. Een min of meer vergelijkbare regeling bestond al in Vlarem I (artikel 64 tot en met 69). Minaraad en SERV merken op dat er heel wat verschillen zijn tussen de bestaande en de nieuwe regeling. De nota aan de Vlaamse Regering legt niet uit waarom die veranderingen worden doorgevoerd (al oogt de regeling eenvoudiger dan vroeger). Enkele voorbeelden:
  - Volgens Vlarem I kunnen alleen de toezichthouders en de burgemeester dwangmaatregelen nemen. Voortaan wordt ook de gouverneur bevoegd om maatregelen te nemen. Allicht om te vermijden dat tegenstrijdige maatregelen worden genomen, zorgt artikel 61 ervoor dat alle toezichthouders op de hoogte zijn van maatregelen die door een andere toezichthouder worden genomen. Er lijkt geen regeling meer te zijn die bepaalt dat sommige toezichthouders pas kunnen optreden als anderen dit nalaten (een dergelijke regeling is er wel in Vlarem I). De Raden achten het wenselijk dit te voorzien.
  - Vlarem I verplicht om aan te manen in het geval van een bevel tot stopzetting van een activiteit of voorlopige sluiting van een deel of het geheel van de inrichting. De verplichting om voorafgaandelijk schriftelijk aan te manen wordt hier uitgebreid tot alle vormen van bestuurlijke maatregelen.Verder verschilt de nieuwe regeling naargelang de bevoegde persoon, zonder dat er een reden wordt gegeven voor die verschillen. Enkele voorbeelden:
  - De gouverneur en de burgemeester moeten voorafgaandelijk schriftelijk aanmanen maar de toezichthouders niet.
  - Aanmaning moet voortaan als een inrichting van klasse 2 geëxploiteerd wordt in strijd met vergunningsvoorwaarden, maar niet als een inrichting van klasse 3 geëxploiteerd wordt in strijd met de geldende voorwaarden.
- De termijn die de minister heeft om een beslissing te nemen in het kader van de beroepsprocedures voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen en in het kader van het verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, is niet bepaald in het ontwerpbesluit maar wel in het decreet (artikel 16.4.17 en artikel 16.4.18 DABM). Een verwijzing in het ontwerpbesluit naar de bedoelde decretale bepaling kan verwarring voorkomen.

## 2.3 Bestuurlijke geldboeten

De afdeling Milieu-inspectie is niet bevoegd voor het opleggen in eerste aanleg van de alternatieve en de exclusieve bestuurlijke geldboeten. Een nieuw op te richten afdeling, de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, krijgt deze taak (artikel 3). De nota aan de Vlaamse Regering (p. 18) geeft aan dat voor deze afdeling bij de start een personeelskader wordt voorzien van 6 personeelsleden.

Het ontwerpbesluit bevat bepalingen over de samenstelling, de organisatie en de werking van het Milieuhandhavingscollege (artikelen 68 tot en met 75).

Er zijn ook bepalingen over de samenstelling van het dossier voor het opleggen van een alternatieve geldboete (artikel 76) en over het verloop van de procedure voor het Milieuhandhavingscollege (artikelen 77 en 78)

- Minaraad en SERV vragen dat de interne onderverdeling van het departement in verschillende afdelingen en de taakverdeling tussen de afdelingen (o.a. het al dan niet oprichten van een nieuwe afdeling Milieuhandhaving, milieuschade en Crisisbeheer en het al dan niet toewijzen van een voldoende groot aantal ambtenaren aan deze afdeling) kwalitatief werk garandeert.  
Zo valt uit de naam van de nieuw voorgestelde afdeling af te leiden dat ze ook verantwoordelijk zal zijn voor de uitvoering van de Milieuschaderichtlijn. De uitvoering van die richtlijn gaat wellicht gepaard met piekmomenten in het werkvolume omwille van ongevallen en crisissen. De bestuurlijke organisatie moet toelaten om zo'n pieken in de werking op te vangen. De bezorgdheid geldt des te meer omdat de decretale procedures voor het opleggen van geldboetes erg arbeidsintensief zijn. (zie verder punt 2.6 De kosten van de nieuwe regeling)
- De Vlaamse Regering benoemt de leden van het Milieuhandhavingscollege en evalueert hen ook met het oog op een mogelijke verlenging van hun zesjarig mandaat.  
Minaraad en SERV vragen dat er een algemeen objectief mechanisme ingesteld zou worden voor de benoeming - of de herbenoeming na evaluatie - van rechters bij Vlaamse administratieve rechtbanken en vergelijkbare instellingen. Dat is niet alleen van belang voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Onder meer in het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening is er ook een tendens om dergelijke instellingen op te richten. De federale Hoge Raad voor de Justitie en de rol die deze instelling speelt bij de benoeming van leden van de rechterlijke macht kan als voorbeeld dienen.
- Wat als een administratieve geldboete werd opgelegd wegens een milieu-inbreuk en de inbreuk ook de oorzaak is van burgerrechtelijke schade? Allicht geldt de inbreuk als een fout in burgerrechtelijke zin. Maar hoe kan het burgerrechtelijke slachtoffer op de hoogte geraken van de veroordeling wegens milieu-inbreuk? En hoe kunnen de instellingen ertoe bijdragen dat de burgerlijke schade wordt vergoed?  
In het kader van het strafrecht is deze problematiek geregeld via de mogelijkheid voor het slachtoffer om zich burgerlijke partij te stellen voor de strafrechtbank. Ook het opsporings- en vervolgingsapparaat is vertrouwd met de problematiek.  
In de context van milieu-inbreuken zou burgerrechtelijke schade minder frequent moeten voorkomen. Maar toch valt ze niet helemaal uit te sluiten.

## **2.4 Is een exclusieve geldboete (altijd) de meest aangewezen aanpak voor alle rubrieken van de lijst van de milieu-inbreuken?**

In het decreet wordt een tweedeling gemaakt tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven. Die tweedeling is het centrale concept waarmee een accentverschuiving plaatsvindt van strafrecht naar bestuursrecht in de handhaving van het milieurecht. Inbreuken kunnen enkel door het bestuur gesanctioneerd worden, en dit via een exclusieve bestuurlijke geldboete. Misdrijven kunnen ook strafrechtelijk worden aangepakt. In beide gevallen kunnen bestuurlijke maatregelen worden opgelegd. Het decreet bevat geen regeling voor het geval waarin er een samenhang is tussen inbreuken en misdrijven.

De bijlagen bij het ontwerpbesluit bevatten de lijst van de milieu-inbreuken. Die lijst moet voldoen aan de definitie van het begrip milieu-inbreuk (artikel 16.1.2, 1° DABM).

- SERV en Minaraad brengen in herinnering dat toezichthouders die bij de uitoefening van hun toezichtsoopdracht een milieu-inbreuk vaststellen steeds de mogelijkheid hebben om via overleg de problemen op te lossen en/of een aanmaning te geven (artikel 16.3.27 DABM). Ze hebben een zelfstandige afhandelingsbevoegdheid, wat wil zeggen dat ze niet verplicht zijn om een verslag van vaststelling van een milieu-inbreuk op te maken (artikel 16.3.23 DABM). Ze hebben zo de mogelijkheid om proportioneel te handelen in functie van de ernst van de feiten en moeten deze mogelijkheid ook efficiënt benutten.  
Minaraad en SERV menen dat bagatelfeiten of feiten waarbij geen sprake is van schuld (moreel bestanddeel van een misdrijf) geen sanctionering behoeven. Dat kan bijvoorbeeld geregeld het geval zijn bij sommige administratieve verplichtingen van laboratoria (bijvoorbeeld het versturen van afschriften van analyseverslagen naar de overheid).  
Daar staat tegenover dat de inspectiediensten, onder meer door omkadering en controle, erop moeten toezien dat deze bevoegdheid op een verantwoorde manier wordt gebruikt. De zelfstandige afhandelingsbevoegdheid mag er niet toe leiden dat belangrijke feiten aan sanctionering ontsnappen. Kleinere gemeenten kunnen zorgen voor de nodige omkadering en begeleiding van de individuele toezichthouder door gebruik te maken van de mogelijkheden die het decreet biedt voor samenwerking tussen de gemeenten.
- Eerder werd al gevraagd dat de lijst van gedragingen die worden ingedeeld bij de milieu-inbreuken, zorgvuldig en weloverwogen opgesteld zou worden.  
Conform het vorige advies over het handhavingsdecreet vragen de Raden dat de overheid de lijst met milieu-inbreuken periodiek (bv. om de 5 jaar) evalueert, onder meer met het oog op de uitbreiding of inkrimping van de lijst. Daarvoor zijn drie redenen:
  - Sommige administratieve verplichtingen zijn belangrijke middelen voor de overheid om het toezicht mogelijk te maken en handhaving van het milieubeleid te bevorderen. Naast het in het decreet vermelde Seveso-veiligheidsrapport en de milieuvergunning moet men zich voor sommige documenten die voorkomen op de lijst met inbreuken van het voorontwerpbesluit de vraag stellen hoe belangrijk ze zijn voor het milieubeleid. Zijn ze al dan niet noodzakelijk om toezicht mogelijk te maken en/of vervullen ze een andere cruciale rol bij de voorbereiding of de uitvoering van het milieubeleid?
  - Sommige administratieve verplichtingen kunnen bij meerdere herhalingen binnen een bepaalde periode worden beschouwd als een misdrijf.
  - Sommige verplichtingen die nu nog strafrechtelijk gesanctioneerd worden, kunnen in aanmerking komen om op te nemen op de lijst van de milieu-inbreuken.
- Voor de praktijk is het handig dat alle milieu-inbreuken samen op een lijst staan. Een dergelijk overzicht bestaat niet van de milieumisdrijven. Al werd de lijst met de milieumisdrijven verkleind door het Handhavingsdecreet, toch zou het handig zijn om hiervan een exemplatief overzicht te hebben. Op het terrein is er vraag naar informatie en vorming op dit vlak. SERV en Minaraad vragen dat de overheid deze vraag ter harte neemt.

## 2.5 Minder belangrijke uitvoeringsbepalingen

- Het ontwerpbesluit regelt de bekendmaking van het Milieuhandhavingsprogramma en het milieuhandhavingsrapport (artikel 5 en artikel 6). De documenten worden bezorgd aan de relevante overheden, ze worden op een website geplaatst en bekendgemaakt via de pers.

Minaraad en SERV vinden de aandacht voor de openbaarmaking van deze documenten positief.

- Het ontwerpbesluit regelt de vergoeding van de voorzitter, de ondervoorzitter en de leden van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. Voor de vaststelling van de hoogte van de bedragen is niet gekeken naar de regeling voor de strategische adviesraden. De bedragen stemmen wel overeen met de vergoedingen bij de Hoge Raad voor het Herstelbeleid van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening.

## 2.6 De kosten van de nieuwe regeling

Het voorliggende dossier (nota p. 14-18, nota van de Inspectie van Financiën, enz.) verschaft voor het eerst een – gedeeltelijk – zicht op de voorziene kost van het nieuwe decreet.

Onderstaande tabel geeft een overzicht voor de aangekondigde situatie in 2009. Ze maakt duidelijk dat de totale kost toch substantieel is en dat het Milieuhandvingscollege het leeuwendeel van de tot nu toe voorziene uitgaven vertegenwoordigt.

De tabel is gebaseerd op de cijfers in de nota aan de Vlaamse Regering. Die cijfers zijn blijkbaar teruggeschoefd ten opzichte van de cijfers die worden vermeld in de nota van de Inspectie van Financiën. Verder kunnen nog niet alle kostenposten ingevuld worden die de Minaraad identificeerde in zijn advies over het (toenmalige voorontwerp van) decreet.

De in de tabel vermelde uitgaven moeten volgens het principe 'geen groei, geen snoei' gecompenseerd worden op bestaande begrotingsposten. Uit het dossier blijkt niet op welke begrotingsposten dit bedrag gecompenseerd wordt en wat dat dan betekent voor de huidige werking van de milieu-overheden.

<b>Voorziene uitgaven in 2009 voor de operationalisering van het decreet handhaving</b>		
	Personeelskost in euro (+ vergoeding leden)	Werkingskost in euro
Beloofde extra toezichthouders op gewestelijk niveau	<i>Geen informatie beschikbaar</i>	
Subsidiëring lokale toezichthouders (incl. ondersteuning en vorming)	<i>Nog te bepalen na overleg met VVSG. De nota van de Inspectie van Financiën illustreert dat het om een groot bedrag kan gaan door uit te rekenen dat één gesubsidieerde VTE per gemeente een budgettaire weerslag zou betekenen van 15,4 miljoen euro.</i>	
Cel met opsporingsambtenaren	<i>Kostprijs nog niet gekend, de ambtenaren moeten nog worden aangewezen door de bevoegde minister. De cel is conceptueel voorzien als onderdeel van de nieuwe afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (*).</i>	
Prefinanciering van bestuursdwang	<i>Geen informatie beschikbaar</i>	
Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving	304.500	266.225 <i>(zonder optionele uitbreiding)</i>
Gewestelijke Entiteit - onderdeel van de nieuwe afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (*)	325.000	55.550
Milieuhandvingscollege	1.018.767	211.955
<b>Subtotaal 2009</b>	<b>1.648.267</b>	<b>478.236</b>

(\*) Volgens de nota van de Inspectie van Financiën werd voor de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer oorspronkelijk 10 VTE voorzien bij de start in 2009, stapsgewijs op te trekken tot 30 VTE in 2015. Dit uiteindelijke cijfer omvat wellicht de cel met opsporingsambtenaren en/of andere taken (richtlijn Milieuschade?).

De nota aan de Vlaamse Regering (p. 15 en p. 18) maakt melding van 6 personeelsleden voor de afdeling. Ze zullen belast worden met de behandeling van beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen en met het opleggen in eerste aanleg van exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboeten.

- Mineraad en SERV betreuren dat deze informatie niet beschikbaar was op het ogenblik dat de beleidskeuzes werden gemaakt, meer bepaald tijdens de besluitvorming over het (voor)ontwerpdecreet handhaving. Ze vragen verder een voortdurende aandacht voor de kosteneffectiviteit van de instrumenten en van de voorgestelde instellingen en de door hen te volgen procedures. Dit moet een aandachtspunt zijn bij de evaluatie.

## Referentielijst

- Minaraad, Advies over het voorontwerp van decreet Handhaving Milieurecht, 6 juli 2006, afl. 2006/28.