



Gezamenlijk advies

# de wijziging van het Milieuhandhavingsbesluit

## Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten n.a.v. de evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet

---

Datum van goedkeuring Minaraad **23 januari 2014**

Datum van goedkeuring SERV **27 januari 2014**

Volgnummer **2014 | 003**

Coördinator + e-mailadres **Sandra Sliwa, [sandra.sliwa@minaraad.be](mailto:sandra.sliwa@minaraad.be)**

Co-auteur + e-mailadres **Annick Lamote, [alamote@serv.be](mailto:alamote@serv.be)**

---

## Inhoud

Krachtlijnen .....	3
Procesbeschrijving .....	5
Dossierbeschrijving .....	6
Aanbevelingen .....	8
1      Vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma.....	8
2      Uitbreiding toezichtsoopdrachten ANB en VLM .....	10
3      Taakverdeling gewestelijke en lokale toezichthouders .....	12
4      Informatieplichten inzake het proces-verbaal .....	12
5      Operationalisering bestuurlijke dwangsom.....	13
6      Uitbreiding lijsten met milieu-inbreuken .....	16

## Krachtlijnen

In uitvoering van het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet wordt met voorliggend voorontwerp van besluit nu ook het Milieuhandhavingsbesluit gewijzigd.

De Raden vinden de overschakeling van een jaarlijks naar een vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma een positieve evolutie. Naast de afstemming op de Vlaamse en Europese beleidscyclus, vragen de Raden bijzondere aandacht voor een afstemming van de milieuhandhaving op de evaluatie en handhaving van de omgevingsvergunning. Aangezien vijf jaar een lange periode is waarin er zich nieuwe prioriteiten kunnen aandienen, vinden de Raden het aangewezen om de intentie zoals verwoord in de memorie van toelichting om het programma jaarlijks te evalueren, te vermelden in nieuw artikel 5 van het Milieuhandhavingsbesluit.

Het voorontwerpbesluit verankert de taakverdeling tussen de gewestelijke en de lokale toezichthouders inzake de overlappende bevoegdheid betreffende het Milieuvergunningendecreet. Het uitgangspunt hierbij is dat de gewestelijke toezichthouders in eerste instantie bevoegd worden voor de programmatische handhaving van klasse 1- en 2-inrichtingen terwijl de lokale toezichthouders blijven instaan voor de reactieve controles en het eerstelijns toezicht. De Raden vinden het aangewezen om de 1,8 miljoen euro van de gemeentelijke en provinciale samenwerkingsovereenkomsten die wordt bestemd voor een versterking van het handhavingsbeleid op Vlaams niveau, in te zetten voor de programmatische handhaving van klasse 2-inrichtingen en voor het uitoefenen van het "hoog toezicht".

De Raden onderschrijven de noodzaak van een "testperiode" of "eerste fase" waarin de gewestelijke toezichthouders ervaring opdoen met het instrument van de bestuurlijke dwangsom. Indien uit de decretaal opgelegde evaluatie blijkt dat de bestuurlijke dwangsom op een proportionele manier werd toegepast kan een beleidskader worden uitgewerkt dat een uniforme toepassing verzekert zodat nadien kan overwogen worden om de dwangsombevoegdheid uit te breiden naar de lokale toezichthouders.

De Raden erkennen dat een verdere depenalisering mogelijkheden biedt met het oog op een effectievere en efficiëntere handhaving van het milieubeheerrecht. Nu niet langer enkel administratieve overtredingen kunnen worden gedepenaliseerd, is de in nieuw artikel 16.1.2. van het Milieuhandhavingsdecreet gegeven definitie van milieu-inbreuk evenwel zeer ruim geworden. Gelet op het feit dat milieu-inbreuken en milieumisdrijven op een andere manier worden afgehandeld en gelet op het feit dat de parketten een toenemend aandeel misdrijven dat ze niet zelf behandelen doorsturen naar de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer,

zijn de Raden van mening dat een verdere depenalisering goed doordacht moet zijn en op basis van een duidelijke beleidslijn moet gebeuren. De nota aan de Vlaamse Regering geeft relatief weinig aanwijzingen over de manier waarop deze lijsten tot stand zijn gekomen. De Raden formuleren een aantal criteria die de Vlaamse Regering, bijkomend op de bestaande criteria in artikel 16.1.2. van het Milieuhandhavingsdecreet, zou moeten hantieren bij het bepalen welke milieumisdrijven al dan niet gedepenaliseerd (kunnen) worden.

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	<b>4 december 2013</b>
Naam adviesvrager + functie	<b>Joke Schauvliege</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>Artikel 11.2.1. §1, 6° DABM</b>
Adviestermijn	<b>30 dagen, met uitstel</b>
Samenwerking	<b>SERV</b>
Overlegcommissie	<b>Werkcommissie strategie en governance</b>
Vergaderingen: soort + datum	<b>WCSG 10 januari 2014, WCSG 15 januari 2014, schriftelijke procedure 16-17 januari 2014</b>

---

- [1] Minaraad en SERV zijn om advies gevraagd over het voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van de evaluatie van titel XVI van het DABM. De adviesvraag werd gesteld door minister Schauvliege. De Raden ontvingen de adviesvraag op 4 december 2013, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen. De Raden kregen echter uitstel tot eind januari 2014. Het ontwerpadvies kwam tot stand in het kader van de werkcommissie strategie en governance van de Minaraad.

## Dossierbeschrijving

- [2] **Decretaal opgelegde evaluatie.** Artikel 41 van het Milieuhandhavingsdecreet van 21 december 2007 bepaalt dat de Vlaamse Regering binnen de drie jaar na de inwerkingtreding van het decreet aan het Vlaams Parlement een verslag bezorgt over de wijze waarop het decreet is toegepast en hierbij eventueel de nodige voorstellen doet tot aanpassing van het decreet. Bij deze evaluatie onderzoekt de Vlaamse Regering ook de mogelijkheid om bij de oplegging van bestuurlijke maatregelen ook een bestuurlijke transactie en een bestuurlijke dwangsom te voorzien. Het Milieuhandhavingsdecreet is in werking getreden op 1 mei 2009.
- [3] **Conceptnota “evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet”.** Naar aanleiding van deze decretaal opgelegde evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet in 2012 hebben de betrokken handhavingsactoren van het beleidsdomein LNE voorstellen tot wijziging en optimalisering van de regelgeving voorgesteld. Op basis hiervan heeft de Vlaamse Hoge Raad voor Milieuhandhaving (VHRM) een advies<sup>1</sup> geformuleerd over deze voorstellen aangevuld met eigen beleidsaanbevelingen. Op 19 april 2012 hebben Minaraad en SERV op eigen initiatief een gezamenlijk advies<sup>2</sup> uitgebracht inzake de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid. Deze adviezen werden samengebracht in een conceptnota<sup>3</sup>, met zowel beleidsaanbevelingen als juridisch-technische aanbevelingen tot optimalisering van het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid, die op 20 juli 2012 werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
- [4] **Wijziging Milieuhandhavingsdecreet.** De voorstellen en aanbevelingen in de conceptnota vereisen zowel aanpassingen aan het Milieuhandhavingsdecreet als aan het Milieuhandhavingsbesluit. Minaraad en SERV gaven op respectievelijk 2 en 6 mei 2013 een gezamenlijk advies over het

---

<sup>1</sup> VHRM, Evaluatie decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” (Milieuhandhavingsdecreet), 25 april 2012:

<http://www.vhrm.be/documenten/adviezen/adv-12.1.10008-de-nota-evaluatie-milieuhandhavingsdecreet-vhrm.pdf>.

<sup>2</sup> MINARAAD en SERV, Advies van 19 april 2012 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid:

<http://www.minaraad.be/adviezen/2012/evaluatie-milieuhandhavingsbeleid>;

<http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-milieuhandhavingsbeleid>.

<sup>3</sup> Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende de evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet, 20 juli 2012 :

[http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/Attachments/1613/SV%20d766%20-%20Conceptnota%20%20Evaluatie%20Milieuhandhavingsdecreet%20\(VI%20Reg%2020-07-2012\).pdf](http://www.vvsg.be/Lists/Nieuws/Attachments/1613/SV%20d766%20-%20Conceptnota%20%20Evaluatie%20Milieuhandhavingsdecreet%20(VI%20Reg%2020-07-2012).pdf).

voorontwerp van decreet tot wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet. Dit decreet werd op 22 november 2013 definitief goedgekeurd<sup>4</sup>.

- [5] **Wijziging Milieuhandhavingsbesluit.** In uitvoering van het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet wordt met voorliggend voorontwerp van besluit nu ook het Milieuhandhavingsbesluit gewijzigd.

---

<sup>4</sup> Decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid: [http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech\\_n.htm](http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_n.htm).

## Aanbevelingen

### 1 Vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma

Het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet voorziet in de opmaak van een vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma in plaats van het huidige jaarlijkse milieuhandhavingsprogramma. Artikel 3 van voorliggend voorontwerpbesluit regelt de minimale inhoud, publicatie en tussentijdse actualisatie van het vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma.

- [6] **Minimale inhoud van het programma.** De Raden vinden de overschakeling van een jaarlijks naar een vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma een positieve evolutie. Opdat het milieuhandhavingsprogramma effectief een meerwaarde zal bieden met het oog op een meer programmatische handhaving, moet het volgens de Raden meer zijn dan een loutere bundeling van de individuele programma's van de verschillende handhavingsactoren<sup>5</sup> en bovendien ook aanbevelingen bevatten inzake de handhaving van het milieurecht op provinciaal en gemeentelijk niveau. De Raden stellen met tevredenheid vast dat de minimale inhoud zoals opgelegd in nieuw artikel 5, §1, Milieuhandhavingsbesluit dit in principe toelaat<sup>6</sup>.

De memorie van toelichting bij het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet verduidelijkt wat dit betreft dat het programma het resultaat zal zijn van het onderzoek van de gebundelde individuele vijfjaarlijkse milieuhandhavingsprogramma's. Op basis van deze analyse zal de Vlaamse Hoge Raad voor Milieuhandhaving (VHRM) op zoek gaan naar elementen die een goede coördinatie van en samenwerking tussen handhavingsactoren belemmeren. In de vorm van aanbevelingen zal de VHRM vervolgens de gezamenlijke intenties van de actoren formuleren om de gevonden knelpunten weg te werken. Aangezien het milieuhandhavingsprogramma de waarde heeft van een gentlemen's agreement, volgen uit een goedgekeurd programma evenwel geen bindende instructies voor de actoren. De Raden vragen dat er effectief werk gemaakt wordt van de afstemming tussen de verschillen-

---

<sup>5</sup> Artikel 16.2.4. van het Milieuhandhavingsdecreet bepaalt dat: "De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving coördineert de opmaak van een vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma dat de handhavingsprioriteiten van de handhavingsinstanties, vermeld in dit decreet, bundelt. De handhavingsinstanties stellen daarvoor zelf een individueel vijfjaarlijks handhavingsprogramma op dat op eenvoudig verzoek wordt bezorgd aan de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving".

<sup>6</sup> Zo zal het programma onder meer de strategische en operationele doelstellingen betreffende het gewestelijke milieuhandhavingsbeleid bevatten en overkoepelende aanbevelingen formuleren met betrekking tot de strategische en operationele doelstellingen betreffende het gewestelijke, provinciale en gemeentelijke milieuhandhavingsbeleid.



de individuele handhavingsprogramma's en het formuleren van aanbevelingen voor het lokale milieuhandhavingsbeleid.

- [7] **Afstemming met andere beleidsdocumenten.** Artikel 16.2.4. van het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet bepaalt ook dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen voor de afstemming van het milieuhandhavingsprogramma met andere beleidsdocumenten. Uit de memorie van toelichting bij het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet<sup>7</sup> blijkt dat hier in de eerste plaats de beleidsnota en de beleidsbrieven van de minister van Leefmilieu worden beoogd. De meerwaarde van het milieuhandhavingsprogramma zou volgens de Raden nog kunnen toenemen door naast de Vlaamse ook de Europese beleidsprioriteiten te vertalen in de overkoepelende aanbevelingen<sup>8</sup>.

De Raden wijzen er hier verder op dat de prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht<sup>9</sup> bepaalt dat de als "prioritair" aangeduide milieumisdrijven in het milieuhandhavingsprogramma kunnen worden geconcretiseerd. Ook de prioriteitennota geldt in principe voor vijf jaar.

- [8] **Afstemming met de evaluatie en handhaving van de omgevingsvergunning.** Naast de afstemming op de beleidscyclus vragen de Raden bijzondere aandacht voor een afstemming van de milieuhandhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning. Het (ontwerp)decreet betreffende de omgevingsvergunning bepaalt dat het voortschrijdend meerjarenprogramma in het kader van de specifieke en de periodieke integrale evaluaties zal worden afgestemd op de programmatische aanpak van de milieuhandhaving<sup>10</sup>.

De Raden vragen dat het milieuhandhavingsprogramma niet alleen wordt afgestemd op de evaluaties maar ook op de handhaving van de omgevingsvergunning. Op 25 oktober 2013 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerpdecreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning.

---

<sup>7</sup> Zoals toegelicht in het Vlaams Parlement op 2 oktober 2013, p. 15:

<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2013-2014/g2197-1.pdf>.

<sup>8</sup> De Raden wezen reeds in hun gezamenlijk advies van 19 april 2012 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid op het feit dat de betere tenuitvoerlegging van bestaande EU wetgeving een prioriteit is voor de Europese Commissie. Ook de beslissing van het Europees Parlement en de Raad van de EU van 20 november 2013 over het zevende milieuactieprogramma bevestigt dat een betere uitvoering van het milieu-acquis van de EU op lidstaatniveau de komende jaren de grootste prioriteit moet krijgen (punt 57, p. 51): [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/PE00064\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/PE00064_en.pdf).

<sup>9</sup> Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest, ondertekend door Vlaams Minister van Leefmilieu Schauvliege en federaal minister van Justitie Turtelboom op 18 maart 2013: <http://www.vhrm.be/ondertekening-nota.pdf>.

<sup>10</sup> Artikel 201 (nieuw artikel 5.4.11, § 2 DABM) van het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning zoals op 23 december 2013 ingediend voor bespreking in het Vlaams Parlement: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2013-2014/g2334-1.pdf>.

ning goed. Hierin wordt er voorzien in de opmaak van een handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening dat qua inhoud aansluit bij het milieuhandhavingsprogramma maar niet qua periodiciteit. Terwijl het milieuhandhavingsprogramma (en het voortschrijdend meerjarenprogramma voor de specifieke en periodieke integrale evaluaties) een looptijd heeft van vijf jaar, zal het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening tussentijds worden herzien maar zonder dat hiervoor een vaste termijn wordt opgelegd.

De Raden zijn voorstander van een geïntegreerd handhavingsprogramma ruimtelijke ordening en milieu<sup>11</sup>. In afwachting daarvan zou een afstemming tussen deze drie programma's volgens de Raden bevorderd worden indien ook de herziening van deze programma's op elkaar is afgestemd.

- [9] **Evaluatie en actualisatie.** Een vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma biedt volgens de Raden meer mogelijkheden met het oog op een programmatische handhaving dan een jaarlijks programma. Anderzijds is vijf jaar een lange periode waarin er zich nieuwe prioriteiten kunnen aandienen. Essentieel is dan ook dat vijfjaarlijks programma op gepaste tijdstippen geactualiseerd kan worden. Nieuw artikel 5, §3, Milieuhandhavingsbesluit bepaalt dat de VHRM het milieuhandhavingsprogramma tussentijds kan actualiseren op eigen initiatief of op initiatief van de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement. Deze bepaling geeft volgens de Raden niet duidelijk weer naar aanleiding waarvan het programma al dan niet geactualiseerd zal worden. Het is volgens de Raden aangewezen om de intentie zoals verwoord in de memorie van toelichting<sup>12</sup>, om het programma jaarlijks te evalueren en, indien vereist, te actualiseren, te vermelden in nieuw artikel 5 van het Milieuhandhavingsbesluit.

## 2 Uitbreiding toezichtopdrachten ANB en VLM

Artikel 10 van voorliggend voorontwerpbesluit geeft de toezichthouders van het ANB voortaan ook de mogelijkheid om toezicht uit te oefenen op artikel 21 van het Mestdecreet, dat bepaalt dat meststoffen niet in de onmiddellijke buurt van waterlopen op of in de bodem mogen worden gebracht. De toezichtbevoegdheid wordt beperkt tot de vogel- en habitatrichtlijngebieden en tot de ruimtelijk kwetsbare gebieden zoals bedoeld in de VCRO. De uitbreiding van toezichtopdrachten van het ANB kadert in een samenwer-

<sup>11</sup> Volgens de memorie van toelichting (p. 46) bij het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning zullen in eerste instantie twee afzonderlijke handhavingsprogramma's worden opgemaakt om in een later stadium te komen tot een handhavingsprogramma ruimtelijke ordening en milieu.

<sup>12</sup> Zoals toegelicht in het Vlaams Parlement op 2 oktober 2013, p. 15:  
<http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2013-2014/g2197-1.pdf>.

kingsovereenkomst tussen de VLM en het ANB inzake de implementatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Bedoeling is het gericht controleren van de mestwetgeving binnen speciale beschermingszones (SBZ) en de ruimtelijk kwetsbare gebieden.

- [10] **Uitbreiding toezichtopdrachten ANB.** De Raden waarderen dat de VLM zich engageert tot het gericht controleren van de mestwetgeving in de speciale beschermingszones. Hiervoor werd een samenwerkingsovereenkomst gesloten met het ANB als belangrijkste stakeholder. De nota aan de Vlaamse Regering bij voorliggend voorontwerpbesluit vermeldt echter niet waarom de controle op de afstandsregels uit artikel 21 van het Mestdecreet in SBZ en ruimtelijk kwetsbare gebieden zal gebeuren door de toezichthouders van het ANB en niet door de VLM zelf. De Raden erkennen dat de toezichthouders van het ANB hier een rol kunnen spelen op basis van hun specifieke expertise inzake kwetsbare gebieden en speciale beschermingszones. Daarnaast beschikt de VLM evenwel over een specifieke expertise inzake evoluties in de waterkwaliteit en goede landbouwpraktijken. Verder gaan de Raden er vanuit dat de toezichthouders zo handhaven dat de gehandhaafde er op kan vertrouwen dat er op een proportionele en doordachte wijze wordt gehandhaafd. Het doel moet immers zijn om zodanig te handhaven dat het mestbeleid op het terrein wordt uitgevoerd en zo de doelstellingen van dit beleid worden bereikt. Een onoordeelkundige handhaving kan immers het preciaire draagvlak voor de realisatie van de doelstellingen van het mestbeleid ondermijnen.

Artikel 11 van voorliggend voorontwerpbesluit voorziet in een uitbreiding van de toezichtbevoegdheden van de toezichthouders van de VLM met als bedoeling om meer toezicht te houden op slecht geconstrueerde inrichtingen die een ernstig risico inhouden op het lekken en sijpelen van mest.

- [11] **Uitbreiding toezichtopdrachten VLM.** Aangezien het lekken van mest in de praktijk een probleem vormt en de toezichthouders van de VLM nu pas kunnen optreden indien er effectief een lozing heeft plaatsgevonden terwijl ze de betreffende inrichtingen toch bezoeken in het kader van de handhaving van de bepalingen van het Mestdecreet, is de uitbreiding van hun toezichtbevoegdheden op de constructievoorschriften, zoals bepaald in Vlarem II, volgens de Raden een logische stap met het oog op een meer effectieve en efficiënte handhaving.

### 3 Taakverdeling gewestelijke en lokale toezichthouders

Artikel 14 van voorliggend voorontwerpbesluit voegt een nieuwe onderafdeling IV toe in afdeling II (Toezichtopdrachten) van hoofdstuk V (Toezicht) van het Milieuhandhavingsbesluit inzake de taakverdeling tussen lokale toezichthouders enerzijds en gewestelijke toezichthouders anderzijds. In lijn met de conceptnota "evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet" en het witboek interne staats hervorming, maakt voorliggend voorontwerpbesluit de gewestelijke toezichthouders in eerste instantie bevoegd voor de programmatische handhaving van klasse 1- en klasse 2-inrichtingen<sup>13</sup>. De lokale toezichthouders blijven instaan voor de reactieve controles en het eerstelijnstoezicht.

- [12] **Middelen voor het "hoog toezicht"**. De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat voorliggend voorontwerpbesluit geen weerslag heeft op het personeelskader en personeelsbudgetten van Vlaamse overheid en de lokale besturen. De Raden stellen echter vast dat er in het kader van de begrotingsopmaak 2014 1,8 miljoen euro beleidskrediet van de gemeentelijke en provinciale samenwerkingsovereenkomsten bestemd wordt voor een versterking van het handhavingsbeleid op Vlaams niveau<sup>14</sup>. Het is voor de Raden niet duidelijk waarvoor deze middelen precies gebruikt zullen worden. De Raden vinden het aangewezen om deze middelen in te zetten voor de programmatische handhaving van de klasse 2-inrichtingen en voor het uitoefenen van het met het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet opnieuw ingevoerde "hoog toezicht".

### 4 Informatieplichten inzake het proces-verbaal

Voor de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet bepaalden artikels 16.3.24. en 16.5.9. dat de toezichthouders milieumisdrijven vaststellen in een proces-verbaal en hiervan verplicht een kopie bezorgen aan "de relevante gewestelijke overheden" die belast zijn met de handhaving van de milieuwetgeving. Met de wijziging van artikels 16.3.24. en 16.5.9. van het Milieuhandhavingsdecreet is deze gegevensuitwisseling niet langer verplicht maar facultatief. Het gewijzigde decreet geeft de Vlaamse Regering wel nog de mogelijkheid om te bepalen in welke gevallen de toezichthouders een kopie van het proces-verbaal moeten bezorgen. In uitvoering van deze bepaling, regelt artikel 16 van voorliggend voorontwerpbesluit de informatieplichten voor de toezichthouders na

<sup>13</sup> Nieuw artikel 35/8 Milieuhandhavingsbesluit verplicht de gewestelijke toezichthouders om programma's op te stellen voor de controle van klasse 1- en klasse 2-inrichtingen. Programmatische handhaving van de klasse 2-inrichtingen op lokaal niveau blijft mogelijk mits de programma's van de lokale toezichthouders complementair zijn aan die van de gewestelijke toezichthouders.

<sup>14</sup> Toelichting door minister Schauvliege in het Vlaams Parlement bij het deel leefmilieu en natuur van de uitgavenbegroting 2014, p. 10: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2013-2014/g15-3-g.pdf>.

het afschaffen van de verplichting om een kopie van het proces-verbaal te bezorgen aan de "relevante overheden".

[13] Het is voor de Raden niet duidelijk waarom precies deze informatieplichten in het besluit worden vastgelegd en geen andere.

- Zo vragen de Raden zich af waarom in nieuw artikel 58, §3, 3°, Milieuhandhavingsbesluit, dat bepaalt in welke gevallen de toezichthouders van het ANB een kopie van het PV moeten bezorgen aan het Agentschap voor Landbouw en Visserij, specifiek verwezen wordt naar de regels over de bescherming van vogels en de bescherming van vegetatie en kleine landschapselementen terwijl de nota aan de Vlaamse Regering stelt dat het hier meer algemeen over de naleving van de randvoorwaarden gaat.
- Nieuw artikel 58 §3, 4°, bepaalt dat de toezichthouders van het ANB een kopie van het PV moeten bezorgen aan het federaal voedselagentschap, wegens het niet legaal in het bezit hebben van fazanten. Waarom wordt er hier enkel verwezen naar fazanten en niet naar ander wild?
- Ook inzake nieuw artikel 58, §6, is het niet duidelijk waarom enkel bij reliëfwijzigingen met afvalstoffen, en niet bij anderssoortige onwettige reliëfwijzigingen, een kopie van het PV moet worden bezorgd aan het Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening.

De versoepeling van de informatieplichten betreffende het PV mag er niet toe leiden dat overheden het noodzakelijke overzicht verliezen over de reële handhavingssituatie en het verband niet meer zien tussen overtredingen die met elkaar te maken hebben.

## 5 Operationalisering bestuurlijke dwangsom

Het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet geeft de personen die bevoegd zijn om bestuurlijke maatregelen op te leggen de mogelijkheid om samen met de bestuurlijke maatregelen een bestuurlijke dwangsom op te leggen. Artikel 20 van voorliggend voorontwerpbesluit geeft uitvoering aan deze bepaling en omschrijft de gevallen waarin een dwangsom kan worden opgelegd en de modaliteiten ervan.

Nieuw artikel 61/3 van het Milieuhandhavingsbesluit stelt het instrument van de bestuurlijke dwangsom (in een eerste fase) enkel open voor de toezichthouders van het beleidsdomein LNE. De nota aan de Vlaamse Regering motiveert deze keuze doordat de gewestelijke toezichthouders meer specialist zijn inzake de regelgeving waarop ze toe-

zicht houden. Een ander argument is dat men problemen met de invordering wil vermijden<sup>15</sup>.

- [14] **Een “testperiode”.** De Raden spraken in eerdere adviezen reeds hun principiële steun uit voor de invoering van een bestuurlijke dwangsom. Tegelijk wezen de Raden erop dat de bestuurlijke dwangsom een zwaar instrument is dat daarom zou moeten worden toegepast op basis van een Vlaams beleidskader. De toezichthouders hebben momenteel geen ervaring met dit instrument terwijl een niet-adequate toepassing van de dwangsom verregaande gevolgen kan hebben en het draagvlak voor de handhaving kan ondermijnen. De Raden onderschrijven daarom de noodzaak van een “testperiode” of “eerste fase” waarin de gewestelijke toezichthouders ervaring opdoen met het instrument van de dwangsom.
- [15] **Evaluatie van de mogelijke uitbreiding van de dwangsombevoegdheid naar de lokale toezichthouders.** Het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet zelf stelt echter dat de personen die bevoegd zijn om bestuurlijke maatregelen op te leggen, ook bevoegd zijn om een bestuurlijke dwangsom op te leggen<sup>16</sup>. Door de lokale toezichthouders de bevoegdheid voor het opleggen van een dwangsom te ontfemen, worden er in feite twee categorieën van toezichthouders gecreëerd.

De Raden vragen om in het kader van de decretaal opgelegde evaluatie<sup>17</sup> van de toepassing van dit instrument, na deze “eerste fase” te onderzoeken of de bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke dwangsom uitgebreid kan worden naar de lokale toezichthouders zonder de uniformiteit van de handhaving in het gedrang te brengen. De evaluatie zou daarom bijzondere aandacht moeten besteden aan de vraag of de bestuurlijke dwangsom op een proportionele manier is toegepast en aan de effecten op het terrein. Indien deze evaluatie een positief antwoord biedt op deze vragen, kan een beleidskader worden uitgewerkt (zie paragraaf 17) dat een uniforme toepassing verzekert zodat nadien kan overwogen worden om de dwangsombevoegdheid uit te breiden naar de lokale toezichthouders.

---

<sup>15</sup> Uit de Nederlandse ervaring met de last onder dwangsom blijkt immers dat verbeurde bedragen door gemeenten en provincies vrij vaak niet worden geïnd (nota aan de leden van de Vlaamse Regering, p. 9; MICHIELS, “Twee wapens in de strijd. Over de last onder dwangsom en de bestuurlijke transactie als instrumenten ter handhaving van het milieurecht in Nederland” in *Tijdschrift voor Milieurecht* 2009/6, p. 666-683).

<sup>16</sup> Nieuw artikel 16.4.18bis. Milieuhandhavingsdecreet.

<sup>17</sup> Het gewijzigde Milieuhandhavingsdecreet (nieuw artikel 16.4.18ter., 5<sup>de</sup> lid) bepaalt dat de Vlaamse Regering drie jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling inzake de bestuurlijke dwangsom een verslag bezorgt aan het Vlaams Parlement over de wijze waarop de bestuurlijke dwangsom is toegepast.

- [16] **Invorderingskosten.** Inzake de invordering van de dwangsom, bepaalt nieuw artikel 16.5.2bis. van het Milieuhandhavingsdecreet overigens dat van invordering kan worden afgezien als de invorderingskosten groter zijn dan het terug te vorderen bedrag of als niet kan worden vastgesteld wie de overtreder is. Het is voor de Raden niet duidelijk of de kosten van de invordering van de dwangsom niet boven op de verbeurde bedragen kunnen worden ingevorderd, zoals dit overeenkomstig artikel 16.5.2., §1, Milieuhandhavingsdecreet het geval is voor de kosten die zijn gemaakt voor de uitvoering van bestuurlijke maatregelen en in het kader van bestuursdwang.
- [17] **Een beleidskader in functie van een proportionele toepassing van de dwangsom.** De Raden wezen in hun eerdere adviezen telkens op de noodzaak van een coherent Vlaams beleidskader<sup>18</sup>. Voorliggend voorontwerpbesluit (nieuw artikel 61/3, Milieuhandhavingsbesluit) bepaalt wat dit betreft enkel dat het totaal van de dwangsommen voor eenzelfde schending maximum 1.000.000 euro kan bedragen<sup>19</sup>. Mede gelet op dit hoge bedrag, dat in het geval van vele milieu-inbreuken de overtreder niet beschermt tegen een onredelijke dwangsom, vinden de Raden de bepaling in het nieuwe artikel 61/5, met name dat er geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten en de hiervoor opgelegde dwangsom, cruciaal met het oog op een bescherming van de overtreder tegen een onredelijke dwangsom.

Om het risico op onwenselijke effecten als gevolg van een miskening van het proportionaliteitsbeginsel te vermijden, moet er volgens de Raden worden voorzien in een coherent beleidskader en praktische handleidingen<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Mede op basis van de ervaringen in Nederland. De Nederlandse ervaring met de bestuurlijke dwangsom toont aan dat de organen hun beleidsvrijheid ten volle benutten en dat het ontbreken van beleidsregels leidt tot grote verschillen in de hoogte van de opgelegde dwangsommen. Probleematischer dan verschillen tussen organen, die al bij al binnen de perken blijven, zijn de verschillen in bedragen die worden opgelegd door eenzelfde orgaan voor vergelijkbare overtredingen: MICHIELS, "Twee wapens in de strijd. Over de last onder dwangsom en de bestuurlijke transactie als instrumenten ter handhaving van het milieurecht in Nederland" in *Tijdschrift voor Milieurecht* 2009/6, p. 666-683.

<sup>19</sup> De nota aan de Vlaamse Regering (p. 8) vermeldt wel dat er in het kader van de evaluatie na drie jaar zal worden nagegaan of er vorken voor de hoogte van het bedrag van de dwangsom in de regelgeving ingeschreven kunnen worden naar gelang van het type schending waarvoor de dwangsom werd opgelegd.

<sup>20</sup> Zo voorziet het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Milieu bijvoorbeeld een leidraad waarin voor verschillende types overtredingen een indicatie wordt gegeven van de wenselijkheid van een dwangsom, de hoogte en de begunstigingstermijn: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/specialkids/vragen-en-antwoorden/dwangsom/@87158/dwangsom-hoe-de/>. Ook de Handhavingssamenwerking Noord-Brabant voorziet een handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen:

waarin de contouren (inzake onder meer modaliteiten van oplegging, begunstigingstermijnen, hoogte en maximumbedrag van de dwangsom) worden geschetst binnen dewelke de toezichthouders een dwangsom kunnen opleggen - zoals dit volgens het voorontwerpdecreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning zal gebeuren voor de toepassing van de dwangsom in het kader van de VCRO.

## 6 Uitbreiding lijsten met milieu-inbreuken

Het huidige Milieuhandhavingsbesluit bevat 26 bijlagen waarin telkens een aantal bepalingen uit (milieu- en natuur) decreten en besluiten worden opgesomd waarvan het niet-naleven wordt beschouwd als een zgn. "milieu-inbreuk". Milieu-inbreuken zijn in feite gedepenaliseerde milieumisdrijven en kunnen enkel bestraft worden met bestuurlijke sancties. Milieumisdrijven worden in principe strafrechtelijk behandeld, op basis van de prioriteitennota<sup>21</sup> vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest. De procureur heeft wel de mogelijkheid om, binnen een termijn van twee maal 180 dagen, te beslissen een misdrijf niet zelf (strafrechtelijk) te behandelen maar dit door te sturen naar de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement LNE met het oog op het opleggen van een bestuurlijke geldboete.

Artikel 16.1.2. van het Milieuhandhavingsdecreet bevat een aantal criteria waaraan cumulatief moet worden voldaan opdat een overtreding wordt beschouwd als een milieu-inbreuk. Tot voor kort was een van deze criteria dat het moest gaan om een gedraging die *"betreft exclusief een schending van administratieve verplichtingen zoals bepaald in de milieuwetgeving"* (waarop het Milieuhandhavingsdecreet van toepassing is). Tot voor kort kon een milieu-inbreuk kort gezegd worden omschreven als een administratieve inbreuk met een beperkte weerslag op het leefmilieu.

Met de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet werd het criterium dat het moet gaan om louter een schending van een administratieve verplichting geschrapt. Deze wijziging werd vooral doorgevoerd om een aantal lichte, niet-administratieve verplichtingen in het milieubeheerrecht te kunnen depenaliseren.

Voorliggend voorontwerpbesluit bevat nu 18 bijlagen ter vervanging van 18 huidige bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit waarmee telkens (vaak een substantieel) aantal bepalingen uit de milieu en natuur decreten en besluiten in kwestie bijkomend "gedepenaliseerd" wordt.

- [18] **Depenalisering kan voordelen hebben.** In hun advies over de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet erkenden de Raden dat een verdere depenalisering mogelijkheden biedt met het oog op een effectievere en efficiëntere handhaving van het milieubeheerrecht. Milieu-inbreuken kunnen

---

<http://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/veiligheid/handhaving-en-toezicht/handreiking-bestuurlijke-sanctiemiddelen.aspx>.

<sup>21</sup> Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest, ondertekend door Vlaams Minister van Leefmilieu Schauvliege en federaal minister van Justitie Turtelboom op 18 maart 2013: <http://www.vhrm.be/ondertekening-nota.pdf>.



immers meteen bestuurlijk beboet worden zonder te moeten wachten op de beslissing van de procureur over het al of niet strafrechtelijk behandelen van een milieumisdrijf. Aangezien de procureur hiervoor beschikt over een periode van twee maal 180 dagen<sup>22</sup> en er bij gebrek aan een tijdige beslissing van de procureur geen bestuurlijke geldboete meer kan worden opgelegd<sup>23</sup>, biedt een depenalisering mogelijkheden om een lik-op-stukbeleid te voeren.

[19] **Het onderscheid tussen inbreuken en misdrijven is fundamenteel.**

Door het schrappen van het criterium dat enkel overtredingen die exclusief een schending van administratieve verplichtingen betreffen, kunnen worden beschouwd als een milieu-inbreuk, komen er echter plots zeer veel overtredingen in aanmerking om te worden "gedepenaliseerd" tot milieu-inbreuk. De Raden vragen dan ook dat hier voorzichtig mee wordt omgegaan.

Het definiëren van een overtreding als inbreuk dan wel als misdrijf heeft immers een andere afhandeling tot gevolg. Zo wordt door een overtreding als milieu-inbreuk te classificeren een strafrechtelijke afhandeling bij voorbaat uitgesloten. Ook de hieraan verbonden rechtsbescherming voor derde-belanghebbenden wordt dan sterk bemoeilijkt. Een overtreding die als misdrijf wordt beschouwd komt, indien de procureur tijdig beslist deze niet strafrechtelijk te behandelen, wel in aanmerking voor een bestuurlijke geldboete. De maximale boetebedragen zijn echter veel hoger in het geval van een alternatieve bestuurlijke geldboete dan in het geval van een exclusieve bestuurlijke geldboete<sup>24</sup>.

[20] **Beslissingspraktijk van de parketten.** Sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet in 2009 is het aantal bij de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC) ingediende dossiers gestegen van 322 in 2009 naar 1592 in 2012<sup>25</sup>. De overgrote meerderheid van deze dossiers zijn door de parketten doorgestuurde milieumisdrijven.

Zo ontving de AMMC in 2012 1545 processen-verbaal tegenover 47 verslagen van vaststelling. Het Milieuhandhavingsrapport van 2012 geeft een overzicht van het aantal aan de AMMC overgemaakte verslagen van vast-

---

<sup>22</sup> Artikel 16.4.32. van het Milieuhandhavingsdecreet.

<sup>23</sup> Artikel 16.4.34. van het Milieuhandhavingsdecreet.

<sup>24</sup> Een *alternatieve* bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor milieumisdrijven die door de procureur aan de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer worden doorgestuurd en bedraagt maximaal 250.000 euro (artikel 16.4.27. Milieuhandhavingsdecreet). Een *exclusieve* bestuurlijke geldboete kan uitsluitend worden opgelegd voor milieu-inbreuken en bedraagt maximaal 50.000 euro (artikel 16.4.27. Milieuhandhavingsdecreet).

<sup>25</sup> Milieuhandhavingsrapport 2012, p. 160 en 164.

stelling en PV's sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet:

	2009	2010	2011	2012
Verslagen van vaststelling	18	38	18	47
Processen-verbaal	304	1100	1597	1545

Artikel 16.4.35. van het Milieuhandhavingsdecreet stelt dat de AMMC de procedure met het oog op het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete opstart, als de procureur de Afdeling tijdig heeft geïnformeerd over zijn beslissing om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen. Uit de Milieuhandhavingsrapporten van de VHRM blijkt dat de parketten steeds meer gebruik maken van deze mogelijkheid die het Milieuhandhavingsdecreet biedt om milieumisdrijven te seponeren ("sepot omwille van andere redenen") met het oog op bestuurlijke beboeting. Zo werd in 2012 27,56% van het aantal zaken 'milieuhandhaving' geregistreerd door de parketten geseponeerd met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete t.o.v. 25,59% in 2011; 15,31% in 2010 en 10,13% in 2009<sup>26</sup>. Het Milieuhandhavingsdecreet leidt er met andere woorden toe dat steeds meer milieumisdrijven die de parketten, onder meer omwille van technische of opportunitaire redenen, niet zelf behandelen, toch een passend gevolg kunnen krijgen via bestuurlijke beboeting.

[21] **Vaststelling van milieu-inbreuken in een verslag van vaststelling.** In het kader van de voorgestelde sterke uitbreiding van het aantal milieu-inbreuken, merken de Raden ook op dat het instrument "verslag van vaststelling", waarmee milieu-inbreuken kunnen worden vastgesteld, niet vaak gebruikt wordt. Aangezien het aantal verslagen van vaststelling opgesteld door gemeentelijke toezichthouders en toezichthouders van de Lokale Politie in 2012 nog gedaald is ten opzichte van 2011<sup>27</sup>, kan de vraag gesteld worden of de (lokale) toezichthouders wel voldoende vertrouwd zijn met dit instrument. In het licht van de voorgestelde sterke uitbreiding van het aantal milieu-inbreuken, waarbij bovendien een relatief eenvoudige vuistregel om te bepalen of een overtreding een inbreuk dan wel een misdrijf uitmaakt (betreft het een administratieve overtreding of niet), wegvalt, versterkt deze vaststelling de noodzaak aan vorming en ondersteuning van de lokale toezichthouders<sup>28</sup> met het oog op het effectief vaststellen van milieu-inbreuken en het vermijden van procedurefouten.

[22] **Evaluatie van de consequenties van een tweedeling tussen inbreuken en misdrijven.** Meer algemeen rijst de vraag in welke mate de zeer

<sup>26</sup> Milieuhandhavingsrapport 2012, p. 151:

<http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsrapport/mhr-2012-lage-resolutie.pdf>.

<sup>27</sup> Milieuhandhavingsrapport 2012, p. 104.

<sup>28</sup> Zoals voorzien in nieuw artikel 16.3.18. van het Milieuhandhavingsdecreet.

lange lijsten van (gedepenaliseerde) inbreuken nog werkbaar zijn in de praktijk. De noodzaak om deze lijsten met milieu-inbreuken op te stellen, is een gevolg van de keuze om te werken met twee gescheiden stelsels (de inbreuken enerzijds en de misdrijven anderzijds). In het licht van de sterke (en voortschrijdende) uitbreiding van het begrip "milieu-inbreuk", vragen de Raden om na enkele jaren ervaring een evaluatie te laten plaatsvinden van de feitelijke en juridische consequenties van de keuze om te werken met deze tweedeling. Meer bepaald vragen de Raden dat de VHRM in het milieuhandhavingsrapport<sup>29</sup> de nodige aandacht schenkt aan de vraag of dit systeem werkbaar is op het terrein.

[23] **Bijkomende criteria voor depenalisering.** Gelet op het feit dat milieu-inbreuken en milieumisdrijven op een andere manier worden afgehandeld en gelet op het feit dat de parketten een toenemend aandeel misdrijven dat ze niet zelf behandelen doorsturen naar de AMMC, zijn de Raden van mening dat een verdere depenalisering goed doordacht moet zijn en op basis van een duidelijke beleidslijn moet gebeuren.

Eerst en vooral wijzen de Raden erop dat, hoewel de parketten steeds meer dossiers doorsturen naar de AMMC, er geen overzichtelijke gegevens beschikbaar zijn over het aandeel en het soort geregistreerde zaken milieuhandhaving waarin de parketten niet tijdig beslissen met als gevolg dat ook de mogelijkheid om een bestuurlijke geldboete op te leggen vervalft. Deze gegevens zijn volgens de Raden essentieel in functie van een doordachte beslissing over welke misdrijven al dan niet gedepenaliseerd worden.

Nu niet langer enkel administratieve overtredingen kunnen worden gedepenaliseerd, is de in nieuw artikel 16.1.2. van het Milieuhandhavingsdecreet gegeven definitie van milieu-inbreuk zeer ruim geworden. Hoewel het Milieuhandhavingsdecreet niet uitsluit dat er bijkomende criteria worden gehanteerd bij het vastleggen van de lijsten met milieu-inbreuken, geeft de nota aan de Vlaamse Regering relatief weinig aanwijzingen over de manier waarop deze lijsten tot stand zijn gekomen. Gelet op het bovenstaande zijn de Raden van mening dat de Vlaamse Regering, naast de bestaande criteria in artikel 16.1.2., minstens onderstaande criteria bijkomend moet hanteren bij het bepalen welke milieumisdrijven al dan niet gedepenaliseerd (kunnen) worden. Als illustratie geven de Raden voor elke criterium een aantal voorbeelden van overtredingen die volgens de bijlagen bij het voorontwerpbesluit gedepenaliseerd worden en waarvoor dit op basis van onderstaande overwegingen mogelijk niet opportuun is<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Op basis van artikel 16.2.5. van het Milieuhandhavingsdecreet.

<sup>30</sup> De Raden beperken zich in dit advies tot een aantal aanbevelingen op strategisch niveau maar bespreken een aantal van de gewijzigde bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit mogelijk later in het

- **Prioriteitennota.** De Raden stelden eerder reeds dat de milieumisdrijven die in de prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht als prioritair worden aangeduid, beter niet gedepenaliseerd worden.
  - Artikel 8, §1, vijfde lid van het Jachtdecreet bevat het verbod om op minder dan honderdvijftig meter van woningen of gebouwen vuurwapens af te vuren in de richting van deze woningen of gebouwen. Vermits het overtreden van deze bepaling volgens de Raden kan opgevat worden als potentieel leidend tot “gezondheidsschade of dood”, overtredingen die volgens artikel 16.1.2., 1°, d), van het Milieuhandhavingsdecreet overigens niet gedepenaliseerd mogen worden, vragen de Raden om te onderzoeken of een depenalisering hiervan wel verstandig is.
  - Een aantal gedepenaliseerde overtredingen in het kader van het Bodemdecreet hebben niet alleen betrekking op de wijze waarop een oriënterend bodemonderzoek wordt uitgevoerd maar ook op het bestaan van een verplichting tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek op zich. Zo bevat het gedepenaliseerde artikel 29 van het Bodemdecreet bijvoorbeeld de verplichting om een oriënterend bodemonderzoek uit te voeren voor de overdracht van een risicogrond en verplicht artikel 33bis tot het uitvoeren van een oriënterend bodemonderzoek voor de exploitatie van een risico-inrichting van klasse 1 of 2. Het niet naleven van deze verplichtingen kan volgens de Raden leiden tot schade aan de volksgezondheid.
  - Artikel 35 §1, eerste en tweede lid van het decreet Natuurbehoud regelt de toegang van voetgangers tot de paden in natuurreservaten; artikel §2, 1°, en 4°, van het decreet Natuurbehoud bevat een verbod op sportbeoefening (individueel of in groep) en het verstoren van de rust in natuurreservaten. Het niet naleven van deze verplichtingen impliceert mogelijk schadelijke effecten op natuurwaarden.
- **Rechten van derden.** Ook de gevolgen voor de rechten van derden in het kader van de burgerlijke partijstelling zijn volgens de Raden

---

kader van gespecialiseerde (permanente) werkcommissies. In verband met de gedepenaliseerde bepalingen in het kader van de jachtregelgeving, maken de Raden de algemene bedenking dat het voorontwerpbesluit een aantal bepalingen depenaliseert uit het nieuwe Jachtvoorwaardenbesluit en het besluit houdende de administratieve organisatie van de jacht terwijl deze nog niet definitief zijn goedgekeurd. Verder depenaliseert het voorontwerpbesluit een aantal bepalingen uit het decreet Natuurbehoud terwijl dit in de nabije toekomst gewijzigd zal worden. De Raden behouden zich het recht voor om deze bepalingen te herbekijken na definitieve goedkeuring van de vermelde jachtbesluiten en na wijziging van het decreet Natuurbehoud.

een belangrijk criterium bij de beslissing over het al dan niet depenaliseren van milieumisdrijven.

- Het niet naleven van de hoger vermelde verplichtingen tot het opstellen van een oriënterend bodemonderzoek voor de overdracht van risicogronden en de exploitatie van een risico-inrichting kan leiden tot een schending van het eigendomsrecht. Depenalisering heeft in dit geval nadelige gevolgen voor de rechten van derden in het kader van de burgerlijke partijstelling.
  - Artikel 86 van het Vlarebo voorziet in de mogelijkheid om opmerkingen in te dienen in het kader van het aangekondigd bodemsaneringsproject; artikel 104 van het Vlarebo voorziet in de mogelijkheid voor eigenaars en gebruikers van gronden waarop bodemsaneringswerken zullen plaatsvinden of waarop een negatieve weerslag kan worden verwacht om opmerkingen in te dienen op de plaatsbeschrijving. Een overtreding van deze verplichtingen kan leiden tot een schending van het eigendomsrecht. Depenalisering heeft in dit geval nadelige gevolgen voor de rechten van derden in het kader van de burgerlijke partijstelling.
- **Administratieve verplichtingen die noodzakelijk zijn voor toezicht.** Sommige administratieve verplichtingen zijn noodzakelijk voor de overheid om toezicht mogelijk te maken. Naast de in artikel 16.1.2. 1° f) vermelde verplichting om te beschikken over een milieuvergunning of erkenning (a) of om een veiligheidsrapport of een milieueffectrapport op te maken (b), moet ook voor sommige andere documenten die op de voorgestelde lijsten voorkomen de vraag gesteld worden hoe belangrijk ze zijn voor het milieubeleid of om toezicht überhaupt mogelijk te maken.
    - Bijlage 3 bij het Besluit soortenbescherming en soortenbeheer bepaalt dat de bestrijding van een aantal beschermde soorten per uitzondering mag worden uitgevoerd na melding van de intentie hiertoe aan de burgemeester en aan het provinciale hoofd van het ANB. Het nalaten om de bevoegde administratie/overheid op de hoogte te brengen, maakt de controle van deze bestrijding grotendeels onmogelijk.
  - **Het gegeven dat lokale politieagenten geen milieu-inbreuken kunnen vaststellen.** Alleen toezichthouders kunnen milieu-inbreuken vaststellen in een verslag van vaststelling<sup>31</sup>. Politieagenten kunnen milieu-inbreuken enkel vaststellen wanneer ze zijn aangeduid als toezichthouder. De voorgestelde sterke uitbreiding van de lijst met mili-

---

<sup>31</sup> Op basis van artikel 16.3.23. van het Milieuhandhavingsdecreet.

eu-inbreuken heeft dus als gevolg dat een substantieel groter aantal overtredingen niet meer kan worden vastgesteld door de politie. Dit terwijl de helft van het aantal PV's dat de AMMC in 2012 heeft ontvangen afkomstig was van de Lokale Politie<sup>32</sup> terwijl uit de conceptnota van 20 juli 2012 over de evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet blijkt dat lokale toezichthouders over het algemeen weinig tot geen tijd besteden aan handhaving. Aangezien de voorgestelde groot-schalige depenalisering negatieve gevolgen kan hebben voor de effectiviteit van de lokale handhaving, is het volgens de Raden aangewezen om de bevoegdheid van de lokale politie te herbekijken.

- **De Eco-crime Richtlijn.** De discussie over het depenaliseren van niet-administratieve overtredingen kan ook niet los gezien worden van het Europees beleidskader en meer bepaald de zgn. Eco-crime Richtlijn<sup>33</sup>. Deze richtlijn verplicht de lidstaten om voor bepaalde zwaardere vormen van milieucriminaliteit strafrechtelijke sancties te voorzien die een sociale afkeuring uitdrukken en die kwalitatief verschillen van het effect van administratieve sancties of van een compensatieregeling naar burgerlijk recht. De in de bijlagen bij deze richtlijn genoemde wetgeving bevat bepalingen die gekoppeld moeten zijn aan strafrechtelijke maatregelen. Aangezien tot voor kort enkel administratieve overtredingen gedepenaliseerd konden worden, was het Vlaamse sanctiestelsel voor milieu-inbreuken in overeenstemming met de Eco-crime Richtlijn<sup>34</sup>. Aangezien voorliggend voorontwerpbesluit een groot aantal niet-administratieve overtredingen depenaliseert, moet volgens de Raden minstens worden nagegaan of de Eco-crime Richtlijn van toepassing kan zijn.
  - Zowel de Vogel- als de Habitatrichtlijn zijn opgenomen in de bijlage bij de Eco-crime Richtlijn. Bijlage 3 bij het Besluit soortenbescherming en soortenbeheer bepaalt dat de bestrijding van een aantal beschermde soorten per uitzondering mag worden uitgevoerd na melding van de intentie hiertoe aan de burgemeester en aan het provinciale hoofd van het ANB. Het betreft hier om een toegelaten uitzondering, die potentieel een negatieve impact kan hebben op Europees beschermde soorten.
  - Artikel 30 van het Bosdecreet bevat het verbod om in bosreservaten sport te beoefenen. Het kan volgens de Raden niet worden

---

<sup>32</sup> Milieuhandhavingsrapport 2012, p. 158.

<sup>33</sup> Richtlijn 2008/99/EG van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

<sup>34</sup> BILLIET, DE SMEDT en VAN LANDEGHEM, "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl" in *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2009, p. 326-374.

uitgesloten dat het uitoefenen van sportactiviteiten in bosreservaten een negatieve impact heeft op speciale beschermingszones.