



ADVIES

19 april 2012

EVALUATIE VAN HET MILIEUHANDHAVINGSBELEID

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Krachtlijnen.....	3
1. Inleiding	5
2. Beoordelingskader.....	5
2.1. Belangrijke ontwikkelingen in de omgeving van de milieuhandhaving.....	6
2.2. Kenmerken van een goed milieuhandhavingsbeleid	7
3. Algemene aanbevelingen voor het milieuhandhavingsbeleid	9
3.1. Programmatorisch handhaven invoeren	10
3.2. Doelgerichte handhaving centraal stellen.....	12
3.3. Versnippering van het handhavingslandschap wegwerken	13
3.4. Kwaliteit van de gemeentelijke handhaving verbeteren.....	15
4. Aanbevelingen bij specifieke milieuhandhavingsinstrumenten en -bepalingen.....	16
4.1. De bestuurlijke transactie.....	17
4.2. De bestuurlijke dwangsom.....	20
4.3. Herziening van de lijst van milieu-inbreuken	21
4.4. Verzoek tot onderzoek van bestuurlijke maatregelen	22
4.5. Beroep tegen bestuurlijke maatregelen	23
4.6. Beslissingstermijnen voor de parketten	23

Krachtlijnen

In dit gezamenlijk advies op eigen initiatief adviseren Minaraad en SERV over het milieuhandhavingsbeleid. Anders dan in de adviezen van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM) en de leefmilieuadministratie (LNE), ligt de focus in dit advies op een evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid in brede zin, eerder dan op een juridisch-technische evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet.

Naar een beter milieuhandhavingsbeleid

Een goed handhavingsbeleid moet volgens de raden niet alleen effectief zijn maar ook efficiënt, coherent en rechtmatig. Om dat te realiseren voor de Vlaamse milieuhandhaving, zijn er volgens SERV en Minaraad vier prioritaire werkpunten:

- *Programmatorisch handhaven invoeren.* Een goede handhaving begint met een goede planning en programmering. De raden stellen voor om, naar Nederlands voorbeeld, programmatorisch handhaven te verplichten. Gegeven dat de middelen en capaciteit in de praktijk nu eenmaal beperkt zijn, is een risicobenadering noodzakelijk om goed prioriteiten te kunnen leggen.
- *Doelgerichte handhaving centraal stellen.* Het eerste doel van handhaving is volgens de raden niet de sanctionering van overtredingen maar wel de naleving van de wetgeving bevorderen. Dit vereist dat de kenbaarheid van de milieuwetgeving vergroot zodat de doelgroepen goed weten waaraan zich te houden, en dat de kwaliteit van de milieuwetgeving (ook vanuit handhavingsperspectief) verbetert. Een doelgerichte handhaving vereist verder dat de inzet van de beschikbare handhavingsinstrumenten en interventiemogelijkheden proportioneel is met de aard, omvang en gevolgen van de niet-naleving en dat wordt gekozen voor de interventiestrategie die tegen de laagste kosten het beste resultaat geeft. Minaraad en SERV stellen daarom voor om de zgn. interventiepiramide te hanteren als concreet denkkader. De raden dringen daarnaast ook aan op een snelle beslissing of het bestuur dan wel het strafrechtelijke apparaat een misdrijf zal behandelen.
- *Versnippering van het handhavingslandschap wegwerken.* De handhavingsbevoegdheden zijn nog steeds verspreid over zeer veel actoren. Dat bemoeilijkt de organisatie van een effectieve, efficiënte en coherente handhaving. De raden vragen daarom een meer integrale handhaving (cf. conceptnota omgevingsvergunning) en gecoördineerde inspecties. Ook het overleg in de VHRM moet worden versterkt.
- *Kwaliteit van de gemeentelijke handhaving verbeteren.* In de praktijk lijken een aantal (vooral kleinere) gemeenten de ambities van het Milieuhandhavingsdecreet niet te kunnen waarmaken. De VHRM heeft daarom een studie uitbesteed over de lokale milieuhandhaving. In afwachting daarvan vragen de raden alvast dat de Vlaamse overheid de gemeenten beter zou ondersteunen, op het niveau van de concrete dossiers maar ook en vooral op het vlak van de organisatie van de handhaving. Verder kan naar Nederlands voorbeeld intergemeentelijke samenwerking vooral voor kleinere gemeenten een mogelijkheid zijn om kwaliteitsverbetering te realiseren en een voldoende kritische massa op te bouwen.

Een bestuurlijke transactie invoeren

De raden zijn, in principe, voorstander van een bestuurlijke transactie. Een transactie zou volgens de raden vooral een oplossing kunnen bieden voor kleine schade- en hinderdelicten die nu door de mazen van het handhavingsnet glippen maar maatschappelijk wel als bijzonder storend worden ervaren. Volgens de raden kan een bestuurlijke transactie bovendien meer geschikt zijn dan een aanmaning voor vrije velddelicten zoals sluikstorten, stroperij e.d. waarvoor de pakkans en de sanctiekans

eerder laag zijn. Essentieel is dat de inzet van een bestuurlijke transactie kadert in een duidelijke beleidslijn, dat gewerkt wordt met indicatieve transactiebedragen of vorken per categorie van overtreding en dat de bevoegde handhavingsactoren rapporteren over de inzet van dit instrument.

Bestuurlijke dwangsom vergt nadere onderbouwing en debat

De bestuurlijke dwangsom is een krachtig instrument om te komen tot een snelle stopzetting van problematische situaties, maar is potentieel ook een zwaar instrument. Daardoor is het volgens de raden noodzakelijk om de behoefte en meerwaarde ervan ten opzichte van de andere handhavingsinstrumenten te objectiveren: in welke concrete gevallen schiet het bestaande instrumentarium tekort? Zelf zien de raden een mogelijke rol als alternatief voor bestuursdwang in gevallen van zware milieumisdrijven, zoals illegale opslag of verwijdering van gevaarlijk afval, waar het noodzakelijk is om snel resultaat te boeken, verderzetting van het milieumisdrijf te vermijden en het ingrijpen door de overheid in de bedrijfsvoering te complex is. Verder wijzen de raden ook hier op het belang van een duidelijk beleidskader en op een degelijke ondersteuning van de toezichthouders.

Andere aanbevelingen

Het advies bevat tot slot ook enkele andere aanbevelingen bij een aantal specifieke instrumenten en bepalingen uit het Milieuhandhavingsdecreet.

1. Inleiding

Het Milieuhandhavingsdecreet¹ en –besluit² hebben het milieuhandhavingslandschap in het Vlaams Gewest in belangrijke mate gewijzigd. Met de goedkeuring van het Milieuhandhavingsdecreet werd immers een belangrijke koerswijziging doorgevoerd door te evolueren van een hoofdzakelijk strafrechtelijk handhavingsmodel naar een handhavingssysteem gedragen door twee sporen: een bestuurlijk en een strafrechtelijk. De aanleiding was de vaststelling dat het strafrechtelijk apparaat niet in staat bleek kleinere overtredingen van het milieurecht adequaat en tijdig af te handelen. Met het Milieuhandhavingsdecreet heeft het bestuur een uitgebreid en uniform arsenaal aan bestuurlijke handhavingsinstrumenten ter beschikking gekregen, die gericht zijn op een snelle remediëring van een illegale situatie. Binnen het departement LNE werd een nieuwe afdeling opgericht, bevoegd voor de bestuurlijke handhaving (de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en crisisbeheer, verder “Afdeling Milieuhandhaving”). Verder werd ook de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM) opgericht. Die kreeg een belangrijke taak inzake de coördinatie van de milieuhandhaving in het Vlaams Gewest, onder andere door een jaarlijks milieuhandhavingsprogramma en een milieuhandhavingsrapport op te stellen.

Artikel 41 van het Milieuhandhavingsdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering tegen 1 mei 2012 een verslag voorlegt aan het Vlaams Parlement over (1) de wijze waarop het decreet werd toegepast en, op basis hiervan, eventuele voorstellen doet tot verbetering, en (2) over de resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheid tot invoering van de bestuurlijke dwangsom bij de oplegging van bestuurlijke maatregelen. De leefmilieuadministratie en de VHRM zijn door de minister om een advies gevraagd. In aanvulling hierop hebben Minaraad en SERV beslist om op eigen initiatief een advies uit te brengen over milieuhandhaving. Anders dan de adviezen van de leefmilieuadministratie en de VHRM ligt de focus in dit advies niet zozeer op een juridisch-technische evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet, maar op een evaluatie van het bredere milieuhandhavings*beleid*. Ook inhoudelijk is het voorliggende advies m.a.w. aanvullend.

Het advies is als volgt gestructureerd. Hierna worden eerst belangrijke ontwikkelingen in de omgeving van de milieuhandhaving geschetst. Die ontwikkelingen vormen mee de basis voor een aantal kenmerken van een goed milieuhandhavingsbeleid die de raden naar voor schuiven als beoordelingskader voor de evaluatie van het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid. Dat beoordelingskader leidt op zijn beurt tot algemene aanbevelingen voor het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid. Tot slot formuleren de raden ook hun aanbevelingen bij een aantal meer specifieke handhavingsinstrumenten en –bepalingen uit het Milieuhandhavingsdecreet.

2. Beoordelingskader

Volgens de raden is het nuttig om de gewenste verdere ontwikkelingen in de milieuhandhaving te situeren binnen een aantal ontwikkelingen in de omgeving van de milieuhandhaving. Zulke bredere blik eerder dan een louter juridisch-technische focus

¹ Het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM) met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 29 februari 2008 en in werking getreden op 1 mei 2009.

² Het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 10 februari 2009 en is eveneens in werking getreden op 1 mei 2009.

op het Milieuhandhavingsdecreet levert belangrijke aandachtspunten en evaluatie- en monitoringscriteria op voor het toekomstige milieuhandhavingsbeleid. Die leiden op hun beurt tot enkele algemene aanbevelingen voor het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid.

2.1. Belangrijke ontwikkelingen in de omgeving van de milieuhandhaving

Volgens de raden zijn er enkele ontwikkelingen in de omgeving die van belang zijn voor het toekomstige milieuhandhavingsbeleid. Zonder volledig te willen zijn, wijzen de raden in het bijzonder op de onderstaande ontwikkelingen.

Toestand van milieu en natuur. Ten eerste is er de toestand van het leefmilieu en de natuur. De milieu- en natuurrapporten (MIRA, NARA) en andere informatie tonen aan dat er op onderdelen wel degelijk vooruitgang wordt geboekt in de bescherming van het leefmilieu en de verbetering van de milieukwaliteit (bv. afvalbeheer en recycling, ...) Maar voor heel wat thema's gaat de vooruitgang te traag of onvoldoende ver (bv. kwaliteit oppervlaktewateren, fijn stof, broeikasgassen, ...). Bovendien zijn er andere milieuthema's waar de situatie eerder verder verslechtert en duiken nieuwe uitdagingen op. (bv. biodiversiteit, duurzaam materialenbeleid...). Dit toont aan dat een slim maar ambitieus milieubeleid noodzakelijk blijft. Alle componenten van de milieubeleidsketen zijn daarin belangrijk, en dus ook de milieuhandhaving als sluitstuk van een effectief milieubeleid.

Slagkrachtige overheid. Ten tweede is er het streven naar een slagkrachtige overheid. De doelstelling van het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid van de Vlaamse Regering³ is om "als overheid beter, klantvriendelijker en meer probleemoplossend te werken en niet in het minst, gelet op de economische en budgettaire context, om beter te doen met minder middelen". Dit streven naar meer efficiëntie moet door innovatie van werkwijzen en instrumenten hand in hand gaan met een verbetering van de dienstverlening. Een efficiënte en effectieve overheid in Vlaanderen moet een kwaliteits- en concurrentieverschil maken binnen Europa. Het meerjarenprogramma van de Vlaamse Regering wil zo een belangrijke stap zijn in het bereiken van de Pact 2020 doelstellingen over een efficiënt en doeltreffend bestuur. Ook inspectie en handhaving liggen in het vizier van het meerjarenprogramma, deels als onderdeel van één van de sleutelprojecten en deels als onderdeel van de efficiëntietrajecten. Zo voorziet het sleutelproject 4.3 (administratieve vereenvoudiging en kwaliteitsvolle regelgeving) een afstemming tussen verschillende inspectiediensten van diverse instanties/domeinen/overheden. "Dit moet leiden tot het vermijden van lacunes en/of overlappingsen, een verminderde controlelast voor de gecontroleerden en een betere afdekking van de risico's".

Interne staatshervorming. Ten derde is er de interne staatshervorming en het streven naar partnerschappen op alle niveaus. Die moeten zorgen voor minder bestuurlijke drukte en voor vereenvoudiging zodat efficiëntieverliezen door versnippering, gebrek aan afstemming, dubbel werk, verkokering, enz. worden vermeden. Het witboek gaat in op de bevoegdheidsverdeling tussen de lokale en gewestelijke overheden en op instrumenten om afspraken te maken en samenwerking te regelen tussen en binnen de bestuursniveaus. Het voorziet m.b.t. de milieuhandhaving een overheveling van financiële middelen van de gemeenten naar het

³ Het meerjarenprogramma slagkrachtige overheid werd opgesteld door het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) en werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 4 februari 2011. Zie http://ikdoe.vlaandereninactie.be/wp-content/uploads/2011/03/Meerjarenprogramma_Slagkrachtige_overheid.pdf

Vlaams Gewest⁴. Een volledige overheveling van alle handhavingsopdrachten is echter niet de bedoeling. De Minister van Leefmilieu heeft daarom voorgesteld om (alleen) de controles die best planmatig gebeuren te laten uitvoeren door het Vlaams Gewest en de reactieve controles toe te vertrouwen aan de gemeenten.

Integratie met ruimtelijke ordening. Ten vierde zijn er de ontwikkelingen in het kader van het versnellen van investeringen en het vereenvoudigen van procedures. Specifiek zijn de conceptnota's over de omgevingsvergunning en de permanente milieuvergunning hier relevant. De eerste kondigt een grondige hervorming van de Vlarem-indelingslijst aan met een belangrijke deklassering van klasse 1- naar klasse 2-inrichtingen. Het systeem van de omgevingsvergunning voorziet voorlopig geen wijzigingen op het vlak van handhaving, maar de conceptnota wijst wel op de noodzaak om verdere synergieën te ontwikkelen zodat een performant en efficiënt handhavingsapparaat ontstaat met een tussen milieu en ruimtelijke ordening gecoördineerde, minstens op elkaar afgestemde, aanpak van het handhavingsbeleid en van de inspecties op het terrein⁵. De conceptnota voor de invoering van een permanente milieuvergunning stelt periodieke evaluaties en een versterkte monitoring voor van de afgeleverde vergunningen. Dit impliceert dat de rol van toezichthouders voor een deel verandert en belangrijker zou worden.

Europa. De betere tenuitvoerlegging van bestaande EU milieuwetgeving is een prioriteit voor de huidige Europese Commissie. De Commissie is het afgelopen decennium steeds meer gebruik gaan maken van haar handhavingsbevoegdheden en kondigde recent een versterking van het toezicht op de wetgeving in de lidstaten aan. Op 7 maart 2012 heeft de Commissie een mededeling⁶ gepubliceerd waarin wordt nagegaan hoe de lidstaten de kennis over⁷ en het toezicht op de tenuitvoerlegging van milieuwetgeving kunnen verbeteren. De Commissie overweegt om minimumcriteria aan te nemen voor inspecties en toezicht op nationaal niveau. Die zouden gericht zijn op o.a. een betere coördinatie gelet op de sectoroverschrijdende aard van milieuwetgeving en op een betere afstemming op de risico's (risicogestuurd toezicht).

2.2. Kenmerken van een goed milieuhandhavingsbeleid

De beschreven ontwikkelingen beklemtonen het belang van de onderstaande criteria die de raden op basis van een internationale verkenning naar voor schuiven als kenmerken van een goede (milieu) handhaving⁸ respectievelijk een goed (milieu) handhavingsbeleid.

⁴ Fiche D.38 "Subsidies in leefmilieu en natuur" voorziet in een afschaffing van de Samenwerkingsovereenkomst Leefmilieu, die loopt tot en met 2013. Dit "gegeven de maturiteit die het lokaal leefmilieubeleid ondertussen bereikt heeft en de nood aan (...) werkingsmiddelen voor handhaving". Hiertoe wordt "het provinciaal aandeel van de SO, met inbegrip van de middelen van het addendum van de SO gemeenten", herbestemd naar "handhaving vanuit het Vlaams Gewest in plaats vanuit gemeenten respectievelijk provincies".

⁵ Aan de beide inspecties (milieu-stedenbouw) werd de opdracht gegeven om te onderzoeken hoe dit kan worden georganiseerd. Parallel daarmee kan worden gewezen op de bestuurlijke hervormingen binnen ruimtelijke ordening, waar ook de modernisering van het handhavingsinstrumentarium op de agenda staat.

⁶ Europese Commissie, "Meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de reactiecapaciteit te verbeteren". COM (2012) 95.

⁷ Conform het SEIS beginsel ("eenmalige rapportage, talloze toepassingen") dat een meer efficiënte informatieverzameling en -beheer beoogt. SEIS staat voor Shared Environmental Information System, zoals voorgesteld in de mededeling van de Commissie "Naar een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem", COM (2008) 46.

⁸ Zowel de EU als de OESO zijn hiervoor een belangrijke bron van informatie. Naast specifieke rapporten die handelen over milieuhandhaving publiceerde de OESO recent ook landenstudies in het kader van de "Better Regulation" doorlichtingen die in 2010 plaats vonden. Daarnaast is er de informatie in diverse landen.

Effectiviteit. Handhaving is het sluitstuk van een goed milieubeleid. Handhaving omvat al die handelingen die ertoe strekken normconform gedrag te bewerkstelligen: overtreding van de regelgeving voorkomen of beëindigen, de gevolgen ervan ongedaan maken, de naleving na een overtreding bevorderen en de overtreding bestraffen. Een goede handhaving is effectief en zorgt ervoor dat het milieurecht wordt nageleefd. Finaal is niet de handhaving op zich van belang, maar wel de milieuwinst die dit oplevert. Dit betekent dat de milieuwetgeving zelf ook relevant, gekend en handhaafbaar moet zijn. Ook de aard van het handhavingsinstrumentarium en de handhavingstijl (adviserend, ondersteunend vs. sanctionerend) van handhavers spelen hier een belangrijke rol. Een effectieve handhaving vereist de nodige middelen, kwaliteit en capaciteit, zowel technisch als juridisch.

Efficiëntie. Een goede handhaving is niet alleen effectief maar ook efficiënt. Dit wil zeggen dat de gestelde doelen worden bereikt met een minimale inzet van middelen door zowel de handhaver als de gecontroleerde. Dit is een aandachtspunt doorheen het hele handhavingstraject, gaande van de planning (programmatorisch handhaven) en inspecties (gebruik van risico-benaderingen, coördinatie van inspecties, beperking van de informatie die moet worden aangeleverd...) tot en met sanctionering (juiste instrumenten, proportionele sancties...).

Coherentie. Nauw gelinkt aan effectiviteit en efficiëntie is coherentie of het vermijden van een complex handhavingslandschap met overlappende of ongecoördineerde inspecties, versnipperde bevoegdheden, leemtes in de toezichtbevoegdheden enz. Een groot aantal handhavingsactoren bemoeilijkt de organisatie van een effectieve en efficiënte handhaving. Wanneer hun aantal niet (meteen) kan worden verlaagd, is het verbeteren van de samenwerking inclusief het delen van informatie tussen verschillende inspectiediensten van groot belang. Dit speelt op twee niveaus: binnen en tussen bestuursniveaus.

Rechtmatigheid. Rechtmatigheid betekent in brede zin dat het optreden in het kader van een handhavingsactie in overeenstemming moet zijn met het bestaande rechtskader en algemene rechtsbeginselen of minimumeisen die vanuit juridisch en democratisch oogpunt worden gesteld. Voorop staat dat het optreden een wettelijke basis kent en rekening houdt met het geldende recht, alsook met de procedurele vereisten die zijn vastgelegd. Daarnaast moeten algemene rechtsbeginselen worden gerespecteerd zoals rechtsgelijkheid en proportionaliteit en moet rekening worden gehouden met democratische bekommernissen zoals motivering en beroep. Rechtmatigheid verwijst tot slot ook naar noties zoals integriteit en rechtvaardigheid.

Operationele principes vastleggen. Om deze kenmerken van goede (milieu)handhaving te realiseren, is het volgens de raden wenselijk om - zoals dat in sommige landen is gebeurd - voor de verschillende onderdelen van een goed milieuhandhavingsbeleid een aantal principes vast te leggen die deze kenmerken concretiseren en waaraan de (milieu)handhavingspraktijk kan worden getoetst en gemonitord (zie tabel). Ter illustratie verwijzen de raden naar de zgn. Hampton-Principes voor effectieve en efficiënte inspecties en de Macrory-principes voor effectieve en efficiënte sanctionering die in het Verenigd Koninkrijk de basis hebben gevormd voor een programma van regelmatige evaluatie en verbetering van de handhavingspraktijk, waaronder die van de milieuhandhaving⁹. In Nederland wordt de zgn. Tafel van 11 gebruikt als ex ante toets voor de regelgever als onderdeel van een risicoanalyse voor

⁹ P. HAMPTON (2005). "Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement", beschikbaar op: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud05hamptonv1.pdf>. R.B. MARCORY (2006). "Regulatory Justice: Making Sactions Effective", beschikbaar op: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.berr.gov.uk/files/file44593.pdf>.

het opstellen van een uitvoerings- of handhavingsprogramma en als onderdeel van een nalevingsmonitor voor de beleidsevaluatoren¹⁰. De VHRM zou in Vlaanderen de concrete aanzet kunnen geven in overleg met de MOVI-werkgroep handhaving (zie verder).

Componenten en principes van een goed milieuhandhavingsbeleid¹¹

Institutioneel kader	<ul style="list-style-type: none"> • Instanties • Bevoegdheden • Middelen • ...
Ontwikkeling en opvolging van het handhavingsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische planning • Programmatorisch handhaven • Performantiemeting (met focus op outcomes en niet enkel op outputs) • Monitoring van de handhavingslasten • ...
Bevorderen van de naleving van de milieuwetgeving (compliance promotion)	<ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitsvolle regelgeving met ex ante aandacht voor handhavingsaspecten (handhaafbaarheid van de wetgeving, betrekken van handhavingsactoren, onderzoek naar de beste handhavingsinstrumenten...) • Verzekeren van de kenbaarheid van en het draagvlak voor de wetgeving bij de doelgroepen (zo eenvoudig mogelijke regelgeving, aanvullende publiciteit en informatie op maat van de doelgroep, ...) • Verstrekken van advies en begeleiding van rechtsonderhorigen • Nalevingsincentives • ...
Organiseren van toezicht en inspectie (compliance monitoring)	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht toezicht met gebruik van risicobenaderingen • Coördinatie en gezamenlijke inspecties, mechanismen van zelfcontrole... • Beperken administratieve lasten • ...
Sanctioneren van overtredingen (enforcement)	<ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht en evenwichtig • Proportioneel • Gericht op gedragswijziging van de overtreder, elimineren van wederrechtelijk verkregen voordeel, en herstel van de schade indien aangewezen • Transparant • Goede opvolging • ...

3. Algemene aanbevelingen voor het milieuhandhavingsbeleid

Met het bovenstaande beoordelingskader als uitgangspunt, formuleren de raden hieronder hun prioritaire algemene werkpunten voor het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid. Dat zijn:

- Programmatorisch handhaven invoeren
- Doelgerichte handhaving centraal stellen
- De versnippering van het handhavingslandschap wegwerken

¹⁰ 'De Tafel van elf' is een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving: 1. kennis van regels, 2. kosten en baten, 3. mate van acceptatie, 4. normgetrouwheid doelgroep, 5. niet-overheidscontrole, 6. Meldingskans, 7. Controlekans, 8. Detectiekans, 9. Selectiviteit, 10. Sanctiekans, 11. sanctie-ernst. Zie bv.

http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/tafel_van_elf.pdf

¹¹ Op basis van OECD (2009). Ensuring Environmental Compliance: trends and good practices. Paris, OECD.

- De kwaliteit van de gemeentelijke handhaving verbeteren

3.1. Programmatorisch handhaven invoeren

Programmatorisch handhaven verplichten. De raden suggereren om programmatorisch handhaven te verplichten. Goede handhaving begint immers met een goede planning en programmering. Dat levert niet alleen meer resultaat en efficiëntie op (op welke thema's en doelgroepen zetten we onze beperkte handhavingscapaciteit in?) maar helpt ook om de keuzes die in de handhaving gemaakt moeten worden aan bestuurders en burgers uit te leggen (hoe verantwoord worden de gemaakte keuzes?). Programmatorisch handhaven is een proces waarin handhavers samen met andere partijen die bij de handhaving van een bepaald beleidsdossier, beleidsdomein of decreet een rol spelen de risico's van niet-naleving inschatten, op basis hiervan prioriteiten vaststellen en vervolgens de interventiestrategie opstellen. Het is een methode die overheden in hun rol van handhaver helpt de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te vergroten. Dit proces leidt tot een strategisch meerjarenprogramma voor de handhaving. Programmatorisch handhaven is een cyclisch proces. Dat wil zeggen dat de gemaakte keuzes en de effectiviteit van de interventies regelmatig opnieuw worden geëvalueerd en input leveren voor de volgende cyclus van programmatorisch handhaven en zo zorgen voor een continu verbeterproces. Voordelen zijn:

- gezamenlijke drijfveren formuleren op basis waarvan de toezicht- en handhavingsorganisaties handelen;
- verbeteren van de afstemming tussen beleid en inspectie;
- systematisch verzamelen en beoordelen van informatie;
- duidelijke prioriteiten formuleren;
- gezamenlijk op zoek gaan naar effectieve interventies;
- de middelen efficiënter inzetten;
- de juiste/beste interventiemogelijkheden inzetten;
- oplossen van de bestaande onduidelijkheid over wie wat beslist;
- kunnen begrijpen en uitleggen waarom bepaalde dingen wel of niet worden gedaan.

Goede voorbeelden beschikbaar stellen. Vandaag zijn er al toezichthouders die programmatorisch handhaven (AMI, ANB,...), maar dit gebeurt zeker nog niet overal en er is ook nog geen algemeen beleid rond programmatorisch handhaven. Dat is in sommige andere landen wel het geval. Interessant in dit opzicht is het Nederlandse besluit omgevingsrecht¹². Dat draagt het bestuursorgaan bevoegd voor de handhaving op om het handhavingsbeleid neer te schrijven in een of meer documenten waarin het, op basis van een analyse van de problemen die zich op het grondgebied van dat bestuur (kunnen) voordoen, aangeeft welke prioriteiten het bestuur nastreeft op het vlak van handhaving en hoe het deze doelen tracht te bereiken. In het handhavingsbeleid wordt ook aangegeven welke afspraken het bestuursorgaan hiertoe maakt met andere bestuursorganen en met de organen bevoegd voor de strafrechtelijke handhaving. Dit beleid moet vervolgens worden uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgestelde acties worden uitgevoerd in het komende jaar. Het bestuur bewaakt de uitvoering van het programma en de mate waarin de doelen worden bereikt. Verder kan worden verwezen naar de algemene richtlijnen in Nederland inzake programmatorisch handhaven¹³. Handhavers worden er aangemoedigd

¹² Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/Opschrift/geldigheidsdatum_15-02-2012. Hoofdstuk 7 van dit besluit regelt de handhaving van het omgevingsrecht.

¹³

http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/programmatisch_handhaven_departementen.pdf

om periodiek een nieuwe ronde van risicoanalyse, prioriteitstelling, doelgroepenanalyse, vormgeving van interventiestrategieën, beleggen van acties en effectmeting te doorlopen (zie figuur).



Risicobenadering hanteren. De raden wensen specifiek ook het belang te benadrukken van het gebruik van een risicobenadering binnen het programmatorisch handhaven¹⁴. Een risicoanalyse brengt in beeld wat de (grootste) risico's zijn en waarop de handhaving zich moet richten. Dat is nodig om goed prioriteiten te kunnen leggen omdat een handhavinginstantie op het terrein nooit alle handhavingstaken in dezelfde mate volledig kan uitvoeren. De middelen en capaciteit zijn nu eenmaal beperkt. Dat betekent dat er moet worden gekozen: wat wel, wat niet, wat eerst, wat later. Door een risicoanalyse uit te voeren, kan er een betere afweging worden gemaakt. Er zijn diverse methoden beschikbaar voor een risicoanalyse. In Nederland bijvoorbeeld werd daarvoor de zgn. risicomatrix ontwikkeld¹⁵. Kenmerkend in alle methoden is dat informatie wordt verzameld en afgewogen over:

- de risico's als regels niet worden nageleefd;
- de mate waarin die risico's een bedreiging vormen voor de beoogde beleidseffecten;
- de mate van naleving en de motieven van burgers en bedrijven om zich al dan niet aan regels te houden.

Milieuhandhavingprogramma en milieuhandhavingrapport verder uitbouwen.

De raden menen dat het milieuhandhavingprogramma en milieuhandhavingrapport verder uitgebouwd moeten worden als instrumenten voor het programmatorisch handhaven. Vandaag is dat nog te weinig het geval. Het milieuhandhavingprogramma van de VHRM is in zijn huidige vorm beperkt tot een louter overzicht van de handhavingprogramma's van de verschillende handhavingfactoren en wordt laat gepubliceerd. Hierdoor is de meerwaarde ervan beperkt. Ook het

¹⁴ Werkgroep 4 van de VHRM heeft in 2011 een congres "Doelgericht milieutoezicht" georganiseerd. Het Hampton rapport over effectieve inspecties en handhaving in het Verenigd Koninkrijk stelt dat "comprehensive risk assessment should be the foundation of all regulatory enforcement programmes". Zie ook <http://oaithesis.eur.nl/ir/repub/asset/6876/Berden%20en%20Meinster.pdf>

¹⁵ www.hetccv.nl

milieuhandavingsrapport kent belangrijke gebreken. In het Milieuhandavingsrapport 2009 gaf de VHRM dit overigens zelf aan. Ook in het Milieuhandavingsrapport 2010 werd gewezen op een aantal belangrijke tekortkomingen (responschaarste, data-ongelijkheid, het louter kwantitatieve karakter van de bevraging, de beperkte scope van de bevraging, het gebrek aan output en outcome-indicatoren, ...). Verder zijn de raden van mening dat de huidige louter kwantitatieve benadering aangevuld moet worden met meer kwalitatief onderzoek waarbij ook contextgegevens in rekening worden gebracht. Bovendien is ook hier de late publicatie problematisch omdat dit de bruikbaarheid voor het bepalen van de handavingsprioriteiten voor het volgende jaar beperkt.

3.2. Doelgerichte handhaving centraal stellen

Kenbaarheid van de milieuwetgeving vergroten. Het primaire doel van de milieuhandhaving moet niet de sanctionering van overtredingen zijn, maar de naleving van de wetgeving te bevorderen. Een eerste vereiste daarvoor is dat de doelgroep ook weet waaraan die zich moet houden. Onbekendheid met de regels kan immers tot (onbewuste) overtreding leiden. Volgens de raden moet er dan ook veel meer aandacht gaan naar informatie en voorlichting op maat van de afzonderlijke doelgroepen over de concrete implicaties van nieuwe en bestaande milieuwetgeving. Dat kan afhankelijk van de situatie via algemene media (kranten, tijdschriften, radio, televisie en internet) of wanneer er sprake is van een duidelijk te onderscheiden doelgroep via meer specifieke media (vaktijdschriften, een speciale site op internet) of via een middenveldorganisatie. Maar het blijft de verantwoordelijkheid van de overheid om die informatie en voorlichting te (laten) verzekeren.

Kwaliteit van de milieuwetgeving verbeteren. Ook onduidelijke of ingewikkelde wetgeving kan zorgen voor een gebrekkige naleving. In het geval van de milieuwetgeving zijn er soms zoveel regels van toepassing of volgen wetswijzigingen elkaar zo snel op, dat betrokkenen de actuele stand van zaken niet kennen. Sommige regelgeving is bovendien zo ingewikkeld, dat specifieke technische of juridische kennis nodig is om deze te begrijpen. Ook vage formuleringen, tegenstrijdige bepalingen, en gebrek aan maatschappelijke steun kunnen de nalevingsgraad en de handhaafbaarheid van de wetgeving beperken. Het is dan ook belangrijk om de regelgeving zo eenvoudig mogelijk te houden en de handhaafbaarheid te verzekeren. De raden vragen daarom meer aandacht voor de zgn. handhaafbaarheidstoets bij de opmaak van nieuwe regelgeving, als onderdeel van de reguleringssimpactanalyse (RIA). Die moet aandacht voor de handhaafbaarheid in een vroege(re) fase van de besluitvorming bevorderen. Het voorbereidende werk is hier al grotendeels gebeurd, voortbouwend op de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets in Nederland¹⁶. De raden vragen daarnaast dat er mechanismen worden ingevoerd om problemen met de milieuwetgeving die worden vastgesteld door handhavers op een transparante manier terug te koppelen naar de beleidsmakers zodat de wetgeving kan worden aangepast. Een mogelijkheid is de invoering van een verplichting voor de VHRM om periodiek een overzicht te geven van de moeilijkheden die door handhavers werden vastgesteld bij de toepassing of de interpretatie van de milieuwetgeving¹⁷. Verder benadrukken de raden nogmaals, deze keer vanuit handavingsperspectief, het belang van een tijdige en kwaliteitsvolle consultatie van de doelgroepen bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving. Ook de mate van acceptatie van het beleid (zowel van het beleidsdoel als

¹⁶ Zie http://www.bestuurszaken.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/handhaving_EindrapportICW.pdf

¹⁷ Vergelijk met art. 11 van de wet van 25 april 2007 tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie: "De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en het College van procureurs-generaal zenden aan het Comité in de loop van de maand oktober een verslag toe, dat een overzicht bevat van de wetten die voor de hoven en de rechtbanken tijdens het voorbije gerechtelijk jaar moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie ervan hebben opgeleverd".

van de uitwerking van het beleid) door de doelgroepen is immers belangrijk voor de nalevingsgraad van de regelgeving. Ook hier is een groot deel van het voorbereidende werk al gebeurd¹⁸.

Interventiepiramide gebruiken als denkkader. Het handhavingsapparaat bevat een groot aantal handhavingsinstrumenten en interventiemogelijkheden. Een belangrijk uitgangspunt hier is proportioneel handhaven. Dat betekent dat de handhaving proportioneel moet zijn met de aard, omvang en gevolgen van de niet-naleving, en dat wanneer mogelijk moet worden gekozen voor de interventiewijze die tegen de laagste kosten het beste resultaat geeft. Het antwoord op die vraag zal verschillen naargelang de situatie¹⁹, de politieke instructies en de gewenste handhavingstijl en in veel gevallen zal een combinatie van ontrading, overtuiging en bestraffing wenselijk zijn. Om een goede keuze te maken, suggereren de raden het gebruik van de zgn. interventiepiramide als denkkader (zie figuur)²⁰. Onderaan de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal bovenaan staat handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is in de filosofie van de interventiepiramide vooral van belang als een effectieve stok achter de deur.



3.3. Versnippering van het handhavingslandschap wegwerken

Versnipperd handhavingslandschap remediëren. De handhavingsbevoegdheden zijn nog steeds verspreid over zeer veel actoren. De handhavingsbevoegdheden zijn enerzijds verdeeld over verschillende beleidsdomeinen en over verschillende afdelingen en agentschappen binnen eenzelfde beleidsdomein en anderzijds over verschillende

¹⁸ Zie consultatiecode: <http://www.bestuurszaken.be/wetsmatiging>

¹⁹ Als de doelgroep totaal niet achter het beleid staat bijvoorbeeld, is het de vraag of een louter sanctionerend beleid dat het gedrag zal veranderen in de gewenste richting. Repressieve handhaving is bovendien duur. In zo'n geval zou men ook kunnen nadenken over de vraag hoe men het beleid geaccepteerd krijgt.

²⁰

http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/programmatisch_handhaven_departementen.pdf

bestuursniveaus²¹. Deze situatie leidt tot een sterk versnipperd handhavingslandschap met overlappende bevoegdheden maar ook hiaten, en heeft belangrijke negatieve gevolgen voor de milieuhandhaving. Hieraan moet absoluut worden geredigeerd. In de onderstaande analyse en aanbevelingen formuleren de raden hiervoor alvast enkele pistes.

Integrale handhaving promoten. Met het debat over de invoering van een omgevingsvergunning komt ook de discussie over integrale handhaving meer op de voorgrond. De raden ondersteunen de ambitie in de conceptnota om te komen tot meer synergie in de handhaving. Dit kan belangrijke voordelen opleveren voor de kwaliteit van de handhaving, de toezichtslasten verlagen, de samenwerking tussen handhavers verbeteren, en een efficiëntere aanwending van de ingezette middelen realiseren. Ook hiermee is al wat ervaring in Nederland²².

Coördinatie van inspecties realiseren. De raden vragen dat de verschillende instanties minstens hun controle-activiteiten onderling beter afstemmen. Dat zou efficiënter zijn, zowel voor de handhaver als voor de gecontroleerde, en kan vermijden dat (1) verschillende inspectiediensten op verschillende tijdstippen langskomen en dezelfde data (in verschillende vorm) opvragen, (2) dat inspecties gefragmenteerd gebeuren en (3) dat er grote verschillen zijn tussen inspectiediensten in de wijze waarop inspecties gebeuren. Concreet doen de raden terzake meerdere concrete suggesties:

- De oprichting van een uniek eerstelijns aanspreekpunt voor zowel burgers als bedrijven
- Het invoeren van gezamenlijke inspectieteams
- Een rationalisering van het grote aantal handhavingsactoren
- Het afsluiten van formele handhavingsprotocollen tussen inspectiediensten
- De invoering van een eenvormige legitimatiekaart
- Het gebruik van een gedragscode voor de inspectiediensten

Het overleg in de VHRM versterken. De VHRM kreeg een centraal adviserende en beleidsondersteunende rol. Meer concreet werd de VHRM belast met volgende functies: 1) het bevorderen van het overleg tussen verschillende handhavingsactoren, 2) het adviseren van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering over het te voeren beleid, 3) het voorstellen van de krachtlijnen en prioriteiten van het handhavingsbeleid en 4) het verslag uitbrengen en evalueren van het handhavingsbeleid. De oprichting en werking van de VHRM betekent volgens de raden potentieel een meerwaarde voor de organisatie van de milieuhandhaving. Dit neemt niet weg dat er in de werking van de VHRM zowel sterke als zwakke punten zijn. Enerzijds lijkt de VHRM haar decretale opdracht inzake evaluatie, en op basis hiervan planning van het milieuhandhavingsbeleid, nog niet optimaal te kunnen waarmaken. Anderzijds lijkt de VHRM er wel in te slagen het overleg tussen de verschillende handhavingsactoren te

²¹ Naast de Afdeling Milieu-inspectie van het departement LNE worden er op het niveau van het Vlaams Gewest ook toezichts- en milieuhandhavingstaken uitgevoerd door de Secretaris-generaal, de Afdeling Milieuvergunningen en de Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het Departement LNE, het Agentschap voor Natuur en Bos, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, de Vlaamse Milieumaatschappij, de Vlaamse Landmaatschappij, het Agentschap voor Zorg en Gezondheid, het Agentschap Economie, de afdelingen Planning en Coördinatie en Maritieme toegang van het Departement MOW, het Agentschap voor Wegen en Verkeer, het Agentschap Waterwegen en Zeekanaal. Op provinciaal niveau hebben de gouverneur en de provinciale toezichthouders toezichtsbevoegdheden in het Milieuhandhavingsdecreet. Op lokaal niveau hebben de burgemeester, de gemeentelijke / lokale toezichthouders en de lokale politie handhavingsbevoegdheden in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet. Verder zijn er nog federale overheidsdiensten met toezichts- en handhavingsbevoegdheden.

²² Zie www.handhavingsportaal.nl

faciliteren. Van belang is volgens de raden vooral dat de VHRM in zijn werking een meer strategische benadering hanteert die toelaat om als gangmaker te fungeren voor heel wat van de aanbevelingen die in dit advies worden geformuleerd.

3.4. Kwaliteit van de gemeentelijke handhaving verbeteren

Problematiek van de gemeentelijke milieuhandhaving onderzoeken. De raden stellen vast dat de lokale milieuhandhaving veel aandacht kreeg in het Milieuhandhandhavingsdecreet maar dat in het algemeen beschouwd, vooral dan bij de kleinere gemeenten, het lokale niveau die ambitie niet kan waarmaken. Uit de milieuhandhavingsrapporten en –programma's van de VHRM bijvoorbeeld blijkt dat (vooral kleinere) gemeenten moeilijkheden ondervinden bij het organiseren van een goede milieuhandhaving. Een aantal problematische vaststellingen zijn dat

- een aantal gemeenten geen inzicht hebben in het aantal hinderlijke inrichtingen op hun grondgebied²³;
- een kwart van de responderende gemeenten geen milieuhandhavingsprogramma opstelt²⁴;
- er tussen de gemeenten grote verschillen zijn op het vlak van de organisatie en performantie van de handhaving.

De VHRM heeft naar aanleiding van deze vaststellingen een studie uitbesteed over de organisatie van de lokale handhaving. Deze studie loopt momenteel. De resultaten worden verwacht tegen juni 2012, dus na het verstrijken van de in het Milieuhandhavingsdecreet voorziene evaluatietermijn. Toch wensen de raden alvast enkele aandachtspunten mee te geven voor het debat, die mogelijks verder kunnen worden ingevuld op het moment dat de resultaten van deze studie bekend zijn.

Maatwerk mogelijk maken. De Minister van Leefmilieu heeft recent voorgesteld om (alleen) de controles die best planmatig gebeuren te laten uitvoeren door het Vlaams Gewest en de reactieve controles toe te vertrouwen aan de gemeenten. Terwijl de opdeling van bevoegdheden momenteel gebeurt op basis van de klasse-indeling van een bedrijf, zou het dus de bedoeling zijn om de opdeling in de toekomst te laten plaatsvinden op basis van de aanleiding om tot inspectie over te gaan. Dit voorstel heeft volgens de raden zeker een aantal voordelen, maar impliceert dat bedrijven gecontroleerd kunnen worden door zowel het gewest als de gemeente. Overleg tussen beide niveaus wordt dan alleen maar nog belangrijker. De raden zijn bovendien van mening dat een zekere mate van maatwerk nodig kan zijn, binnen een uniform Vlaams beleidskader dat een minimumniveau van handhaving garandeert. De verschillen tussen de gemeenten zijn immers groot, zowel wat de bedrijven betreft die de gemeenten op hun grondgebied moeten controleren als wat de personele en financiële middelen betreft waarop de gemeente een beroep kan doen. De raden denken dan bv. aan intergemeentelijke samenwerking.

Kwaliteitscriteria opstellen. Gemeenten moeten voor hun handhavingstaken volgens de raden voldoen aan een aantal voorwaarden. Zo vereist een goede handhaving een programmatorische aanpak. Gelet op de onmogelijkheid om met de beschikbare middelen en tijd, zeker in het geval van (kleinere) gemeenten, alle inrichtingen te controleren, is het aangewezen de handhaving zorgvuldig te plannen. In het Milieuhandhavingsprogramma 2011 is vastgesteld dat vooral kleinere gemeenten geen

²³ Hoewel hier een positieve evolutie merkbaar is, zo blijkt uit het Milieuhandhavingsrapport 2010 (p. 82). Het aandeel gemeenten dat geen zicht heeft op het aantal klasse 1 bedrijven daalt van 12% in 2009 naar 7% in 2010, het aandeel dat geen zicht heeft op het aantal klasse 2 bedrijven daalt van 12% naar 6%, het aandeel dat geen zicht heeft op het aantal klasse 3 bedrijven daalt van 17% naar 9%. Het aandeel gemeenten dat geen kennis heeft over het aantal niet-vergunde inrichtingen neemt af van 68% in 2009 naar 44%.

²⁴ Milieuhandhavingsprogramma 2011.

milieuhandhavingsprogramma opstellen²⁵.

Gemeenten ondersteunen. Een goede handhaving vereist bovendien dat gemeenten hiervoor de nodige capaciteit hebben, zowel voldoende technisch en juridisch bekwaam personeel als voldoende financiële middelen. Op basis van de vastgestelde problemen blijkt dat gemeenten duidelijk nood hebben aan ondersteuning. De raden zien hier een belangrijke rol voor het Vlaamse niveau. De Vlaamse overheid zou de gemeenten beter moeten ondersteunen, zowel op het niveau van concrete dossiers maar ook, en vooral, wat de organisatie van de handhaving betreft door te zorgen voor doorstroming van kennis en ervaring via lerende netwerken (bv. kenniscentrum of helpdesk voor technische en juridische ondersteuning, peer reviews, peterschapsmodellen...). Aanvankelijk zal dit dus eerder eenrichtingsverkeer zijn waarbij het Vlaams Gewest de gemeenten ondersteunt. Op termijn kan deze samenwerking uitgroeien tot een overleg met gelijkwaardige participatie van beide niveaus.

Intergemeentelijke samenwerking bevorderen. Verder kan ook intergemeentelijke samenwerking in een aantal gevallen een oplossing bieden voor de problemen waarmee kleine gemeenten te maken hebben. Ter inspiratie kan worden verwezen naar de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) die in Nederland (weliswaar verplicht) worden opgericht met het oog op kwaliteitsverbetering en vergroting van de kritische massa. Daar heeft de zgn. commissie Mans in 2008 vastgesteld dat veel gemeenten te klein zijn voor de vereiste schaal waarop de handhaving van het omgevingsrecht moet plaatsvinden, en dat de grote versnippering over zo'n 500 organisaties een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat²⁶. De belangrijkste vaststellingen zijn sterk gelijklopend met de huidige situatie in Vlaanderen:

- De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen;
- Die versnippering leidt weer tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven;
- Ook maakt de versnippering het heel moeilijk en kostbaar om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden. Vooral mobiele en ketenactiviteiten;
- De versnippering en het gebrek aan informatie-uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

4. Aanbevelingen bij specifieke milieuhandhavingsinstrumenten en -bepalingen

Momenteel kan bestuurlijke handhaving de vorm aannemen van bestuurlijke maatregelen (het probleemverhelpend of reparatoire spoor) of bestuurlijke geldboeten (het bestraffende of punitieve spoor), deze laatste eventueel gecombineerd met een ontneming van het wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel (artikel 16.4.2 Milieuhandhavingsdecreet). Voorstellen van decreet die het Milieuhandhavingsdecreet voorafgingen, voorzagen eveneens in een bestuurlijke transactie en een bestuurlijke dwangsom als instrumenten ter beschikking van de bestuurlijke handhaving.

²⁵ VHRM, Milieuhandhavingsprogramma 2011 (p. 50 e.v.):

<http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsprogramma/mhr-11.1.40002-de-mhp2011-webversie.pdf>.

²⁶ Het toenmalige kabinet Balkenende IV heeft bovenstaande elementen breder getrokken dan alleen handhaving. Naast het advies van de commissie Mans zijn de afgelopen jaren meer adviezen geschreven over taakuitvoering en bevoegdheidsverdeling in VROM-regelgeving (commissies Oosting, d'Hondt, Lodders). Deze gaan niet alleen over nalevingstoezicht, maar ook over vergunningverlening en interbestuurlijk toezicht.

Deze instrumenten werden echter niet weerhouden in de goedgekeurde versie van het Milieuhandhavingsdecreet. Wel bepaalt art. 41 van dat decreet dat de Vlaamse Regering tegen 1 mei 2012 een verslag moet voorleggen aan het Vlaams Parlement over o.a. de resultaten van een onderzoek naar de mogelijkheid tot invoering van een bestuurlijke dwangsom bij de oplegging van bestuurlijke maatregelen.

De raden kennen de resultaten van dat onderzoek niet, maar hebben wel inzage gekregen in de werkzaamheden van de VHRM terzake²⁷. Mede op basis van deze informatie formuleren de raden hierna hun standpunt over achtereenvolgens de bestuurlijke transactie en de bestuurlijke dwangsom. Vervolgens formuleren ze opmerkingen bij de herziening van de lijst van milieu-inbreuken, het verzoek tot oplegging van bestuurlijke maatregelen, het beroep tegen bestuurlijke maatregelen en de beslissingstermijn van de parketten om een overtreding van de milieuwetgeving al of niet strafrechtelijk te behandelen.

4.1. De bestuurlijke transactie

Omschrijving van het instrument²⁸. Een bestuurlijke transactie is het voorstel van een overheidsorgaan aan de wetsovertreder om te voldoen aan één of meer gestelde voorwaarden, meestal de betaling van een geldsom²⁹, in ruil waarvoor de overtreder die deze voorwaarden naleeft niet verder wordt vervolgd en bestraft. Weigert de overtreder op het aanbod in te gaan, dan wordt de bestraffingsprocedure in principe verder gezet. Hieruit volgt dat de toestemming van de overtreder noodzakelijk is voor een rechtsgeldige toepassing van het instrument. Een bestuurlijke transactie is eigenlijk geen sanctie. Dit is een wezenlijk verschil met de (bestuurlijke) geldboete die eenzijdig wordt opgelegd door het bestuur en executoriale kracht heeft. De overheid kan een geldboete met andere woorden invorderen zonder hiervoor een bijkomende gerechtelijke procedure op te starten. Als de overtreder het niet eens is met (het bedrag van) een geldboete, is het aan hem om hiertegen in beroep te gaan. Een overtreder die het niet eens is met (het bedrag van) de voorgestelde transactie kan daarentegen gewoon wachten tot het bestuur eventuele volgende stappen onderneemt. Het bijzondere van de bestuurlijke transactie is dat dit enerzijds een alternatief voor een straf is, maar anderzijds ook zelf als straf wordt ervaren.

Een bestuurlijke transactie werd niet opportuun bevonden. De bestuurlijke transactie werd uiteindelijk niet weerhouden in het Milieuhandhavingsdecreet. In de Memorie van Toelichting³⁰ bij het decreet lezen we dat het voorstel voor de invoering van een bestuurlijke transactie niet opportuun wordt bevonden omdat het ontwerpdecreet de doelstellingen van de bestuurlijke transactie in feite realiseert zonder hiervoor afzonderlijke instrumenten in te voeren. Zo kunnen kleine inbreuken ook zonder de mogelijkheid van een transactie worden afgehandeld met een minimum aan

²⁷ Werkgroep 4 van de VHRM "Dataverzameling, Kennisopbouw en Innovatie" heeft in 2011 een aantal workshops georganiseerd waarin de voor- en nadelen van de bestuurlijke transactie en de bestuurlijke dwangsom werden bediscussieerd. De resultaten van deze discussie zijn in de vorm van een discussienota overgemaakt aan de VHRM. De verslagen van werkgroepvergaderingen en van plenaire VHRM-vergaderingen kunnen worden opgevraagd bij het permanent secretariaat van de VHRM.

²⁸ Voor meer informatie over het instrument van de bestuurlijke transactie, en de hieraan gekoppelde voor- en nadelen, zie bijvoorbeeld: R. MEEUS (2011). "Een toekomst voor de transactie als sanctioneringsinstrument in het milieurecht? Lessen uit de praktijk in België en Nederland" in *Tijdschrift voor Milieurecht* 2011/4, p. 325-345; F.C.M.A. MICHIELS (2009). "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.

²⁹ Naast het betalen van een geldsom kunnen ook andere voorwaarden, zoals herstelvoorwaarden of het afstand doen van bepaalde zaken, worden voorgesteld.

³⁰ Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Vlaams Parlement. 2006-2007, nr 1249/1. Beschikbaar op: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2006-2007/g1249-1.pdf>.

formaliteiten. Enerzijds kan de toezichthouder ervoor kiezen om een kleine inbreuk af te handelen via een aanmaning. Anderzijds is de Afdeling Milieuhandhaving niet verplicht elk verslag van vaststelling te laten resulteren in het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete. In functie van de ernst, frequentie en de omstandigheden van de inbreuk, kan de Afdeling Milieuhandhaving immers zelf beoordelen of ze overgaat tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete (artikel 16.4.41§1 Milieuhandhavingsdecreet in combinatie met de Memorie van Toelichting). Deze filters zouden volstaan om ervoor te zorgen dat niet elke milieu-inbreuk automatisch bestraft wordt met een bestuurlijke geldboete.

Bestuurlijke transactie in het Verzameldecreet Leefmilieu en Natuur 2011.

Minaraad, SERV en SALV hebben in september 2011 een gezamenlijk advies³¹ gegeven over het Verzameldecreet Leefmilieu en Natuur 2011. De tekst van het voorontwerp van verzameldecreet is echter aangevuld na de vaststelling van dit advies. Meer bepaald zijn er in hoofdstuk 10 van het ontwerp verzameldecreet "Het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid" een aantal artikels 26ter, 26quater en 26quinquies ingevoegd. Deze artikels voorzien in de mogelijkheid voor de Afdeling Milieuhandhaving om de overtreder van een milieumisdrijf of een milieu-inbreuk een voorstel tot een geldsom te doen (bestuurlijke transactie). De reden hiervoor is dat de huidige regelgeving voor bepaalde dossiers voorziet in een te zware procedure, die mede de grote achterstand bij de Afdeling Milieuhandhaving verklaart. Los van een oordeel over de wenselijkheid en de concrete modaliteiten van de bestuurlijke transactie zoals voorzien in het Verzameldecreet, betreuren de raden dat dit instrument is ingevoerd zonder dat ze hierover eerst werden geconsulteerd.

Een bestuurlijke transactie invoeren³². De raden zijn, in principe, voorstander van de bestuurlijke transactie³³. De bestuurlijke transactie is een relatief gebruiksvriendelijk (kosteneffectief)³⁴ instrument dat de overheid toelaat om proportioneel te reageren op een overtreding van de milieuregelgeving. Volgens de raden zou een transactie vooral een oplossing kunnen bieden voor kleine schade- en hinderdelicten, zoals het verbranden of slukstorten van huisvuil of geluidsoverlast (van niet-ingedeelde inrichtingen). Dergelijke inbreuken op de milieuwetgeving glijpen momenteel vaak door de mazen van het handhavingsnet maar worden maatschappelijk wel als bijzonder storend ervaren. Een snelle(re) afhandeling van deze kleinere overtredingen laat de handhavende overheid toe zich te concentreren op de zwaardere overtredingen. Volgens de raden kan een bestuurlijke transactie bovendien meer geschikt zijn dan een aanmaning³⁵ voor vrije velddelicten zoals slukstorten, stroperij e.d. waarvoor de pakkans en de sanctiekans eerder laag zijn. Een transactie zou de handhaver in die gevallen de mogelijkheid bieden om snel te sanctioneren (een "lik op stuk" beleid). Uit de ervaring met dit instrument in Nederland³⁶ blijkt dat de betalingsbereidheid, in geval

³¹ Advies van 8 september 2011 over het voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur: <http://www.minaraad.be/adviezen/2011/voorontwerp-van-decreet-houdende-diverse-bepalingen-inzake-leefmilieu-en-natuur-verzameldecreet-met-serv-en-salv>.

³² De beschrijving van de voor- en nadelen is hier beperkt tot de essentie, voor een volledig(er) overzicht kan worden verwezen naar de verslagen van de VHRM en naar MEEUS (2011) waaraan eerder gerefereerd.

³³ De transactie kan worden ingezet voor duidelijk vaststelbare overtredingen met een beperkte milieu-impact en zonder dat er schade aan derden is aangericht.

³⁴ De formaliteiten zijn minder zwaar dan bij de oplegging van een bestuurlijke geldboete. Gelet op het feit dat toestemming van de overtreder noodzakelijk is voor een rechtsgeldige toepassing van het instrument, blijven de rechten van de verdediging wel gewaarborgd. De overtreder hoeft immers niet in te gaan op het voorstel.

³⁵ Het instrument dat in de Memorie van Toelichting naar voren werd geschoven als alternatief voor de bestuurlijke transactie.

³⁶ Het Transactiebesluit milieudelicten is in werking getreden op 1 november 2000. Dit besluit kent aan een beperkt aantal bestuurlijke organen de bevoegdheid toe om een transactie aan te bieden voor een beperkt aantal categorieën van milieudelicten.

een transactie wordt voorgesteld, bijzonder hoog is³⁷. De bestuurlijke transactie kan dus potentieel zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de handhaving verhogen.

Gefaseerd invoeren, gekoppeld aan een evaluatie. De inzet van de bestuurlijke transactie kan, zoals voorzien in het Verzameldecreet Leefmilieu 2011, in een eerste fase worden voorbehouden aan de Afdeling Milieuhandhaving. De raden vragen dat het gebruik van dit instrument na verloop van tijd wordt geëvalueerd. Op basis daarvan kan de bevoegdheid om te beslissen over een bestuurlijke transactie eventueel worden veralgemeend naar andere toezichthouders³⁸.

De inzet van de bestuurlijke transactie kaderen in een duidelijke beleidslijn. De raden benadrukken dat het gebruik van de bestuurlijke transactie moet gebeuren op basis van een duidelijk uitgetekende en gepubliceerde beleidslijn³⁹. De overtreder moet immers weten waaraan zich te verwachten bij een overtreding van de milieuwetgeving. Er moeten dan ook criteria komen voor de toepassing van dit instrument. Bovendien moet de beleidslijn de coherente inzet van de bestuurlijke transactie verzekeren. De behoefte daaraan neemt nog toe wanneer de bevoegdheid om te beslissen over een bestuurlijke transactie zou worden uitgebreid naar andere toezichthouders (cf. supra).

Werken met indicatieve transactiebedragen of vorken per categorie van overtreding. Met het oog op de gebruiksvriendelijkheid, rechtszekerheid en uniforme inzet van het instrument is het volgens de raden tevens aangewezen dat wordt gewerkt met indicatieve transactiebedragen of vorken per categorie van overtreding. De discussie over de hoogte van de transactie hoeft dan immers niet meer bij elke overtreding plaats te vinden. Dit laat een snelle afhandeling van dossiers toe en verhoogt de efficiëntie. Voor de overtreder biedt dit het voordeel van duidelijkheid over de mogelijks te betalen geldsom en van een meer gelijke behandeling van vergelijkbare gevallen. Tegelijk laat het de noodzakelijke flexibiliteit toe zodat de context van de overtreding en situatie van de overtreder in rekening kan worden gebracht bij het nemen van een beslissing.

Regelmatig rapporteren. De raden vragen dat de Afdeling Milieuhandhaving en, in het geval van een gedecentraliseerde transactiebevoegdheid, de verschillende bevoegde toezichthouders jaarlijks verslag zouden uitbrengen over hoe vaak en op welke wijze zij gebruik hebben gemaakt van dit instrument.

Inkomsten toewijzen aan het Minafonds. De raden benadrukken dat het invoeren van de mogelijkheid om een transactie voor te stellen er niet mag toe leiden dat handhavers zoveel mogelijk transacties voorstellen om doelcijfers of quota te halen. Zulke quota hebben geen plaats in een effectief en efficiënt handhavingsbeleid (cf. supra). Om perverse effecten te vermijden, menen de raden bovendien dat de inkomsten geenszins rechtstreeks mogen worden toegewezen aan het milieuhandhavingsapparaat. De raden zijn van mening dat het transactiebedrag gestort moet worden in het Minafonds. Deze keuze werd ook gemaakt in het Verzameldecreet.

³⁷ Een onderzoek uitgevoerd door de universiteit van Tilburg komt tot de bevinding dat in 79% van de gevallen direct betaald werd. Zie MICHIELS (2009), o.c.

³⁸ Een gedecentraliseerde bevoegdheid voor het voorstellen van een minnelijke schikking bestaat bijvoorbeeld in de verkeerswetgeving.

³⁹ Zie wat dit betreft ook de nieuw ontworpen artikels 16.4.36, §3, vijfde lid en 16.4.41, §2, vijfde lid DABM, zoals ingevoerd via het Verzameldecreet waarin staat dat de Vlaamse Regering de nadere regels vaststelt m.b.t. de termijn waarin de betaling moet geschieden, de modaliteiten tot het opleggen van een geldsom en de milieumisdrijven, respectievelijk milieu-inbreuken, waarop de procedure van toepassing is. In Nederland genieten de bevoegde bestuursorganen slechts een beperkte beleidsvrijheid bij de inzet van de bestuurlijke transactie. Zo zijn zij gebonden door bindende richtlijnen van het Openbaar Ministerie (zie MICHIELS, 2009, o.c.).

4.2. De bestuurlijke dwangsom

Bestuurlijke dwangsom werd niet weerhouden in het decreet. Een bestuurlijke dwangsom werd niet weerhouden in de oorspronkelijke⁴⁰ versie van het Milieuhandhavingsdecreet. Volgens de Memorie van Toelichting⁴¹ maken de mogelijkheden voor het bestuur om niet-nageleefde regularisatiebevelen en stakingsbevelen ambtshalve uit te voeren (bestuursdwang op kosten van de overtreder) en de mogelijkheid om de niet-naleving van bestuurlijke maatregelen te bestraffen met een geldboete tot 100 000 euro of een gevangenisstraf tot een jaar (artikel 16.6.1§2 1° Milieuhandhavingsdecreet) het invoeren van een bijkomende dwangsomprocedure onnodig en onwenselijk.

Beschrijving van het instrument. De bestuurlijke dwangsom is een geldelijke verplichting opgelegd door een overheidsorgaan aan een wetsovertreder die opeisbaar wordt bij niet-tijdige naleving van de uitvoering van een of meerdere verplichtingen⁴², opgelegd in het kader van *bestuurlijke maatregelen*. Een dwangsom is met andere woorden altijd gekoppeld aan een bestuurlijke maatregel: het is een financiële prikkel die wordt opgelegd om de tijdige en volledige uitvoering van een bestuurlijke maatregel af te dwingen.

Eventuele invoering vergt nadere onderbouwing en debat. De dwangsom is een krachtig instrument om te komen tot een snelle stopzetting van problematische situaties⁴³. De raden wijzen er anderzijds op dat de bestuurlijke dwangsom potentieel een zwaar instrument is, waardoor het noodzakelijk is dat de behoefte en meerwaarde ervan ten opzichte van de andere handhavingsinstrumenten wordt geobjectiveerd: in welke concrete gevallen schiet het bestaande instrumentarium tekort? Het lijkt de raden alvast niet wenselijk om een eventuele invoering van de bestuurlijke dwangsom mogelijk te maken voor alle types overtredingen en bestuurlijke maatregelen. Zelf zien de raden, naar analogie met de regeling in Nederland, een mogelijke rol als alternatief voor bestuursdwang in gevallen van zware milieumisdrijven, zoals bijvoorbeeld illegale opslag of verwijdering van gevaarlijk afval, waar het noodzakelijk is om snel resultaat te boeken, verderzetting van het milieumisdrijf te vermijden en een ingrijpen door de overheid in de bedrijfsvoering te complex is. In elk geval zal – indien de bestuurlijke dwangsom er zou komen - een selectieve toepassing nodig zijn, mogelijks gekoppeld aan een limitatieve lijst van milieumisdrijven waarvoor een bestuurlijke dwangsom mag worden gehanteerd.

Randvoorwaarden respecteren. Verder menen de raden dat ook hier, net zoals bij de bestuurlijke transactie, een aantal randvoorwaarden moet gerealiseerd worden indien voor de invoering van een bestuurlijke dwangsom wordt gekozen. Zo is ook hier een duidelijk beleidskader nodig dat een uniforme toepassing verzekert⁴⁴ en wordt best

⁴⁰ Het Milieuhandhavingsdecreet in de versie zoals goedgekeurd op 21 december 2007 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 29 februari 2008.

⁴¹ Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Vlaams Parlement. 2006-2007, nr 1249/1. Beschikbaar op: <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2006-2007/g1249-1.pdf>.

⁴² Het kan hierbij gaan zowel om de verplichting om iets te doen als om iets niet te doen.

⁴³ Uit de Nederlandse ervaring blijkt dat een dwangsom een zeer effectieve stok achter de deur is. In Nederland is de bevoegdheid voor het opleggen van een dwangsom gekoppeld aan de bestuursdwangbevoegdheid. Uit een onderzoek aan de universiteit van Tilburg (MICHIELS, 2009, o.c.) blijkt dat de last onder dwangsom het gebruik van bestuursdwang in de praktijk grotendeels heeft vervangen. De last onder dwangsom wordt er veel gebruikt en met het gewenste effect. De bestuurlijke dwangsom blijkt een gebruiksvriendelijk instrument waarbij in de grote meerderheid van de gevallen de overtreding wordt beëindigd binnen de opgelegde begunstigingstermijn. Michiels concludeert hieruit dat de afschrikwekkende werking van een dwangsom hoog is. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat tegen een opgelegde dwangsom zeer weinig in beroep wordt gegaan.

⁴⁴ De Nederlandse ervaring met de bestuurlijke dwangsom toont aan dat de organen hun beleidsvrijheid ten

gewerkt met minimum en maximum bedragen. De raden merken daarnaast op dat toezichthouders momenteel geen ervaring hebben met dit instrument. Een optimale inzet van dit instrument vereist dan ook dat de toezichthouders hierin ondersteund en opgeleid worden.

4.3. Herziening van de lijst van milieu-inbreuken

Criteria voor kwalificatie als milieu-inbreuk. Een belangrijke trend in Vlaanderen en in andere landen is om de handhaving en sanctiemechanismen meer proportioneel te maken met de aard en omvang van de niet-naleving (cf. supra). In dat verband is bv. de accentverschuiving van het strafrecht naar bestuurlijke sanctionering van belang, met o.a. de discussie over een mogelijke uitbreiding van de lijst met milieu-inbreuken. Art. 16.1.2 van het Milieuhandhavingsdecreet bevat zes criteria⁴⁵ waaraan cumulatief moet worden voldaan opdat een overtreding beschouwd wordt als een milieu-inbreuk. Kort gezegd moet het gaan om een administratieve inbreuk op het milieurecht met een beperkte weerslag op het leefmilieu. Milieu-inbreuken zijn in feite gedepenaliseerde milieumisdrijven en kunnen enkel bestraft worden met bestuurlijke sancties. Ze zijn opgenomen in een bijlage bij het Milieuhandhavingsbesluit. Art. 4 van het Milieuhandhavingsbesluit bepaalt dat de minister de lijst met milieu-inbreuken om de vijf jaar evalueert.

Een herziening van de criteria wordt momenteel onderzocht. Momenteel wordt in de eerste plaats onderzocht welke regelgevende bepalingen kunnen worden toegevoegd aan de lijst met milieu-inbreuken. Daarnaast kan, met het oog op de verdere depenalisering, de vraag gesteld worden of de huidige decretaal bepaalde criteria voor het kwalificeren als een milieu-inbreuk verruimd moeten worden. Vooral het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB)⁴⁶ is vragende partij voor het herzien van de lijst met milieu-inbreuken. ANB argumenteert dat de wetgeving efficiënter kan worden gemaakt door meer delicten in het milieubeheerrecht te kwalificeren als een milieu-inbreuk. Dit vereist volgens ANB een herziening van de criteria die worden gehanteerd om een overtreding te kwalificeren als een milieu-inbreuk. Momenteel is een van de criteria die hiervoor worden gehanteerd dat de overtreding louter het niet naleven van een administratieve verplichting betreft; precies dergelijke overtredingen komen echter weinig voor in het milieubeheerrecht.

Debat voeren. In het licht van de vraag naar de eventuele verdere depenalisering van overtredingen van de milieuwetgeving, wensen de raden er eerst en vooral op te wijzen dat het onderscheid tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven wezenlijk is. Dit onderscheid bepaalt namelijk welk handhavingsspoor, het bestuurlijke of het strafrechtelijke, wordt gevolgd of voorrang krijgt. Een milieu-inbreuk kan uitsluitend bestraft worden met bestuurlijke sancties. Milieumisdrijven daarentegen worden bij voorrang bestraft via het strafrecht en pas in tweede orde via het bestuursrecht. De criteria waaraan een gedraging moet voldoen om te kunnen worden beschouwd als een

volle benutten en dat het ontbreken van beleidsregels leidt tot grote verschillen in de hoogte van de opgelegde dwangsommen. Problematischer 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 (2009), o.c..

⁴⁵ De gedraging 1) betreft exclusief een schending van een administratieve verplichting, 2) betreft geen emissies, 3) betreft niet het achterlaten, beheren of overbrengen van afvalstoffen, 4) veroorzaakt geen gezondheidsschade of door, 5) wordt niet strafrechtelijk gesanctioneerd en 6) moet zijn opgenomen in een lijst die wordt bepaald door de Vlaamse Regering met die toevoeging dat de verplichting om te beschikken over een milieuvergunning of een erkenning evenals de verplichting om een VR of MER op te maken niet beschouwd kunnen worden als milieu-inbreuk.

⁴⁶ ANB, Handhavingsrapport 2010, p. 32-33. Beschikbaar op: http://www.natuurenbos.be/nl-BE/Natuurbeleid/Natuurinspectie/~media/Files/Themas/Natuurinspectie/Handhavingsrapport_2010.ashx.

milieu-inbreuk, zijn ontwikkeld om ervoor te zorgen dat bepaalde overtredingen van het milieuhygiënerecht met een aanzienlijke impact op het leefmilieu niet enkel bestuursrechtelijk maar ook strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd. Het is duidelijk dat het onderscheid tussen milieu-inbreuken en milieumisdrijven verregaande maatschappelijke gevolgen heeft. Het is volgens de raden dan ook essentieel dat een eventuele verdere depenalisering enkel gebeurt op basis van een grondig debat met alle betrokken partijen.

4.4. Verzoek tot onderzoek van bestuurlijke maatregelen

Verzoek tot onderzoek van bestuurlijke maatregelen. Artikel 16.4.18 van het Milieuhandhavingsdecreet verleent een aantal opgesomde (categorieën van) personen het recht om de overheid te verzoeken bestuurlijke maatregelen op te leggen. Een verzoek tot onderzoek van bestuurlijke maatregelen biedt volgens de raden een noodzakelijke waarborg tegen de situatie waarin de overheid niet (adequaat) optreedt tegen een overtreding van de milieuwetgeving. Het verzoek laat toe een bevoegd bestuursorgaan voor zijn verantwoordelijkheden te stellen. Het instrument verschilt immers van een klacht in de zin dat een verzoek het aangesproken bestuursorgaan dwingt een beslissing te nemen waartegen in beroep kan worden gegaan. Dit verzoekrecht verstevigt de participatierechten van derden aan de rechtshandhaving en biedt derden-belanghebbenden een betere rechtsbescherming⁴⁷. Voor milieuverenigingen kan het recht tot verzoek in sommige gevallen een laagdrempelig alternatief vormen voor een vordering op grond van de wet van 1993 inzake een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu. De drempel naar (gemeentelijke) bestuursorganen is immers lager dan die naar een rechtbank. Uit het Milieuhandhavingsrapport 2010 blijkt effectief dat vooral gemeentelijke toezichthouders bestuurlijke maatregelen opleggen naar aanleiding van een verzoek⁴⁸. Een mogelijke verklaring is dat de gemeentelijke overheid gemakkelijker toegankelijk is voor het indienen van een verzoek dan het gewestelijke niveau.

Termijn verlengen. Volgens artikel 16.4.18 §3 Milieuhandhavingsdecreet moet de bevoegde overheid de verzoeker *"zo spoedig mogelijk en in elk geval binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek"* in kennis stellen van de gemotiveerde beslissing over het al dan niet nemen van bestuurlijke maatregelen. Gelet op het feit dat op de verzoeker geen bewijslast rust, zal de overheid in de regel eerst moeten onderzoeken of er sprake is van een overtreding van de milieuregelgeving. De raden benadrukken dat de overheid over een voldoende lange termijn moet beschikken om dit onderzoek op een grondige manier te kunnen voeren. Een termijn van dertig dagen is volgens de raden te kort en ondermijnt de effectiviteit van deze maatregel (zeker ingeval deze termijn beschouwd wordt als een termijn van verval).

Een verzoek bij verschillende handhavingsactoren tegelijk vermijden. Het verzoek moet worden ingediend bij de bevoegde handhavende actor. Aangezien de handhavingsbevoegdheden soms overlappen (cf. supra), betekent dit dat een verzoek

⁴⁷ Het belang van dit verzoekrecht zal alleen maar toenemen als de permanente milieuvergunning wordt ingevoerd. De invoering van een permanente vergunning, verhoogt immers het belang van de monitoring en handhaving van het naleven van de vergunningsvoorwaarden. Op dit moment is het allerm minst duidelijk hoe de periodieke evaluaties concreet worden vormgegeven. Hoe dan ook benadrukken de raden dat de invoering van een permanente milieuvergunning geenszins mag leiden tot een verminderde garantie op informatie, inspraak en rechtsbescherming.

⁴⁸ Bijna één of vijf van de door de gemeentelijke toezichthouders opgelegde bestuurlijke maatregelen werd opgelegd naar aanleiding van een verzoek. Voor de enige twee andere actoren die bestuurlijke maatregelen hebben opgelegd liggen de percentages lager. Ter vergelijking: 10% van de bestuurlijke maatregelen opgelegd door de Afdeling Milieu-inspectie gebeurde op basis van een verzoek, voor de Lokale politie kende slechts 0,7% (2 van de 270) van de opgelegde bestuurlijke maatregelen een verzoek als aanleiding.

soms tegelijk kan worden ingediend bij verschillende instanties. Dit is problematisch. De raden stellen voor een bepaling in het decreet op te nemen op basis waarvan derde-belanghebbenden slechts verschillende verzoeken kunnen indienen voor zover deze geen betrekking hebben op dezelfde feiten. Dit met dien verstande dat de unieke ontvangende overheid, ingeval het verzoek wordt gericht tot een persoon of instantie die niet bevoegd is voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen, de verplichting heeft om het verzoek door te sturen naar de bevoegde overheid. De raden vragen tevens dat voorzien wordt in een gestroomlijnde procedure waarbij verzoeken voor het opstarten van een bemiddelingsprocedure gericht worden tot de burgemeester en niet tot elke (lokale) toezichthouder.

Bemiddeling voorzien. Aangezien klachten van burgers vaak betrekking hebben op lokale hinderproblemen, kan een meer informeel bemiddelingsproces soms meer geschikt zijn dan een formeel verzoek tot onderzoek van bestuurlijke maatregelen. Bemiddeling is in essentie een vrijwillig overleg tussen conflicterende partijen dat verloopt via een vooraf bepaalde procedure en geleid wordt door een onafhankelijke derde die de communicatie vergemakkelijkt en probeert de partijen zelf tot een akkoord te laten komen. Hieruit volgt dat er zowel bij de overtreder als bij de benadeelde een minimale bereidheid tot overleg moet zijn. Een bemiddelingsprocedure heeft bovendien een aantal mogelijke bijkomende positieve gevolgen. Zo heeft een bemiddelingsproces mogelijk een pedagogisch effect op de overtreder (en het slachtoffer). Een bemiddelingsprocedure kan verder bijdragen aan het zichtbaar en bespreekbaar maken van veel voorkomende problemen (in een gemeente / regio).

4.5. Beroep tegen bestuurlijke maatregelen

Vlaams Bestuursrechtcollege. Het Vlaams Bestuursrechtcollege zou ontstaan als een fusie van vier bestaande Vlaamse administratieve rechtscolleges. Dit betekent dat het college zeer uiteenlopende dossiers zal behandelen. De raden benadrukken dat het essentieel is dat de rechter beschikt over de vereiste kennis om de hem voorgelegde zaken op een adequate wijze te beoordelen. Het lijkt dan ook aangewezen dat het Vlaams Bestuursrechtcollege wordt vormgegeven op basis van verschillende kamers.

Beroepen tegen bestuurlijke maatregelen laten behandelen door het Milieuhandhavingscollege? Momenteel doet het Milieuhandhavingscollege uitspraak over beroepen tegen bestuurlijke geldboeten opgelegd door de Afdeling Milieuhandhaving⁴⁹. De vraag kan gesteld worden of het wenselijk is om beroepen tegen een bestuurlijke maatregel te laten behandelen door het Milieuhandhavingscollege (of het Vlaams Bestuursrechtcollege) in plaats van door de Vlaamse Regering. Hier is de ruimte voor en de noodzaak van een politieke belangenafweging immers veel kleiner.

4.6. Beslissingstermijnen voor de parketten

Lange beslissingstermijnen vermijden. De raden wijzen er op dat de termijn van 180 (+ eventueel 180) dagen om te beslissen of het bestuur dan wel het strafrechtelijke apparaat het misdrijf zal behandelen erg lang is⁵⁰. Ook in de praktijk duurt het soms

⁴⁹ Beroepen tegen het afleveren of weigeren van een milieuvergunning moeten worden aangetekend bij de deputatie (voor klasse 2 inrichtingen) of bij de minister (voor klasse 1 inrichtingen). Dit moet volgens de raden zo blijven omdat het in wezen gaat om een politieke belangenafweging binnen bepaalde wettelijke grenzen.

⁵⁰ Bij administratieve geldboetes in het federale sociale recht heeft het openbaar ministerie een niet-verlengbare termijn van ofwel twee maanden ofwel zes maanden om zijn beslissing mee te delen aan het bestuur. In het Vlaamse sociaal recht bedraagt de termijn twee maanden. Voor Brusselse leefmilieumisdrijven bedraagt de termijn zes maanden.

lang vooraleer parketten het bestuur informeren over de afhandeling van al dan niet prioritaire processen-verbaal. De raden dringen nogmaals aan op een snelle beslissing en communicatie daarvan aan het bestuur. Als er factoren zijn die dit op korte termijn belemmeren (langs de kant van de parketten dan wel langs de kant van de toezichthouders of het bestuur), moeten die worden opgespoord en worden weggewerkt.