



de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet

Briefadvies over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Datum van goedkeuring Minaraad **2 mei 2013**

Datum van goedkeuring SERV **6 mei 2013**

Volgnummer Minaraad **2013 | 22**

Coördinator + e-mailadres **Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be**

Co-auteur + e-mailadres **Peter Van Humbeeck, pvhumbeeck@serv.be**

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Na-
tuur en Cultuur
Koolstraat 35
1000 Brussel

Datum **6 mei 2013**

Uw referentie **K37-U-13/0486**

Onze referentie **01/L16/2013/0395**

Betreft **Briefadvies over het voorontwerp van decreet houdende wij-
ziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende
de algemene bepalingen inzake milieubeleid**

Mevrouw de Minister,

- [1] Minaraad en SERV zijn om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet (verder: "voorontwerp decreet"). SERV ontving de adviesvraag op 4 april 2013, Minaraad ontving de adviesvraag op 5 april 2013.
- [2] Naar aanleiding van de evaluatie van het Milieuhandhavingdecreet 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 advies¹ geformuleerd over deze voorstellen aangevuld met eigen beleidsaanbevelingen. Op 19 april 2012 hebben Minaraad en SERV op eigen initiatief een gezamenlijk advies² uitgebracht inzake de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid. Deze adviezen werden samengebracht in een

¹ 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>.

² 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>.

conceptnota³, met zowel beleidsaanbevelingen als juridisch-technische aanbevelingen tot optimalisering van het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid, die op 20 juli 2012 werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Het voorliggend voorontwerp decreet vertaalt deze voorstellen in regelgeving.

- [3] De raden waarderen dat het voorliggende voorontwerp een aantal aanbevelingen uit hun eerder advies vertaalt in wijzigingsvoorstellen van het milieuhandhavingsdecreet. Zij beklemtonen echter dat een betere milieuhandhaving ook andere maatregelen vergt dan louter juridische. Het eerdere gezamenlijke advies van SERV en Minaraad bevatte concreet heel wat cruciale aanbevelingen waarvoor niet zozeer of alleen juridische maar vooral organisatorische, procesmatige, communicatie- of beleidsmatige initiatieven nodig zijn. Voorbeelden zijn programmatorisch handhaven (wat vooral een proces is), een risicobenadering hanteren, doelgericht handhaven, de kwaliteit en kenbaarheid van de milieuwetgeving vergroten (inclusief handhaafbaarheidstoets), de versnippering van het handhavingslandschap wegwerken, de kwaliteit van de gemeentelijke handhaving verbeteren enz. De raden vragen dan ook dat parallel aan de wijzigingsvoorstellen werk wordt gemaakt van de nodige andere initiatieven om te komen tot een effectiever, efficiënter, coherenter en rechtmatiger milieuhandhavingsbeleid. Zij verwijzen terzake naar hun eerder gezamenlijk advies.
- [4] Artikel 2 van voorliggend voorontwerp decreet verruimt de definitie van een milieu-inbreuk: het criterium dat het om een schending van een administratieve verplichting moet gaan wordt geschrapt waardoor meer schendingen gedepenaliseerd kunnen worden. De raden erkennen dat een verdere depenalisering mogelijkheden biedt voor een effectievere en efficiëntere handhaving van het milieubeheerrecht maar benadrukken tegelijk dat hier omzichtig moet mee worden omgegaan. Het onderscheid tussen milieuinbreuken en milieumisdrijven is immers wezenlijk en heeft verregaande maatschappelijke gevolgen. De raden vinden het in die zin een goede zaak dat ook in de toekomst alle gedepenaliseerde overtredingen blijvend opgenomen worden op een limitatieve lijst in de vorm van bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit. Een wijziging van deze bijlagen vereist volgens de raden een grondig debat met alle betrokken partijen. Milieumisdrijven die op basis van de criteria in de geactualiseerde prioriteitennota vervolgings-

³ 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).

beleid⁴ als prioritair worden beoordeeld, worden volgens de raden beter niet gedepenaliseerd.

- [5] Artikel 3 voorontwerp decreet voert een algemene termijnregeling in. De in het voorontwerp decreet voorziene termijnregeling wijkt licht af van de termijnregeling in artikel 4.1.2 DABM. Het lijkt de raden wenselijk om de termijnregeling af te stemmen op de regeling in artikel 4.1.2 DABM.

Het nieuwe artikel 16.1.3 §3 Milieuhandhavingsdecreet stelt dat "als een schriftelijke mededeling de handeling is die gedaan moet worden binnen een bepaalde termijn, geldt de termijn voor het *verzenden of afgeven*". Aangezien een brief pas wordt "afgegeven" een dag / enkele dagen na verzending en aangezien er gewerkt wordt met kalenderdagen (en niet met werkdagen) kan deze bepaling volgens de raden leiden tot discussie.

- [6] Artikel 4 van het voorontwerp decreet voorziet in de overschakeling van een jaarlijks naar een vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma. De raden vinden dit een positieve evolutie. Het versterken van de programmatorische handhaving was immers een van de prioritaire aanbevelingen in het advies van de raden naar aanleiding van de evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet. Het strategische milieuhandhavingsprogramma mag echter niet beperkt blijven tot het louter bundelen van de individuele handhavingsprogramma's⁵. Een strategisch meerjarenprogramma moet het niveau van de individuele programma's overstijgen en ook sector- en beleidsniveau overschrijdende prioriteiten bevatten. Verder vinden de raden het belangrijk dat de bepaling in het huidige decreet " *het milieuhandhavingsprogramma kan eveneens aanbevelingen bevatten inzake de handhaving van het milieurecht op provinciaal en gemeentelijk niveau, alsook inzake de samenwerking tussen deze beleidsniveaus*⁶" behouden blijft in het nieuwe strategische handhavingsprogramma.

- [7] Artikel 6 voorontwerp decreet stelt dat provinciale toezichthouders, als ze daarvoor de toestemming hebben, voortaan ook toezicht kunnen uitoefenen in een andere provincie. Zoals de memorie terecht stelt, laat een uitbreiding van het werkingsgebied toe dat toezichthouders zich specialiseren, alsook een werkverdeling in weekends en vakantieperiodes. De raden vinden de voorziene uitbreiding van het werkingsgebied van provinciale toezichthouders dan ook positief en vragen een gelijkaardige uitbreiding van het werkingsgebied te voorzien voor toezichthouders van politiezones.

⁴ Vlaams minister voor Leefmilieu Schauvliege en federaal minister voor Justitie Turtelboom ondertekenden de Prioriteitennota Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest 2012 op 18 maart 2013: <http://www.vhrm.be/ondertekening-nota.pdf>.

⁵ Zoals gesuggereerd door de formulering in artikel 4 voorontwerp decreet.

⁶ Zoals opgenomen in het huidige artikel 16.2.4 van het Milieuhandhavingsdecreet.

- [8] Artikel 8 van het voorontwerp decreet voorziet dat gemeentelijke toezichthouders zich mogen laten ondersteunen door gewestelijke toezichthouders. Aangezien de term “gemeentelijke toezichthouders” enkel betrekking heeft op de toezichthouders aangesteld binnen de eigen gemeente en niet op de toezichthouders aangesteld in het kader van een intergemeentelijke vereniging of binnen een politiezone, is het volgens de raden correcter om te spreken over “lokale toezichthouders” die wel de drie categorieën omvat⁷. Vooral kleinere gemeenten ondervinden moeilijkheden bij het organiseren van een goede lokale milieuhandhaving en zijn vragende partij voor meer ondersteuning, onder meer in de vorm van een gecentraliseerd en beter uitgebouwd opleidingsaanbod, kennisdeling met het Vlaams Gewest en het ter beschikking stellen van organisatorische middelen (zoals checklists...)⁸. De raden vinden de decretale verankering van de ondersteuning van de lokale toezichthouders door het Vlaams Gewest dan ook een goede zaak, zeker in het licht van de voorziene declassering in het kader van de omgevingsvergunning.

Artikel 15 van het voorontwerp voorziet in de herinvoering van het zogenaamde “hoog toezicht”. De raden erkennen de capaciteitsproblemen die een aantal gemeenten ondervindt en op basis hiervan de nood aan de mogelijkheid tot optreden door het Vlaams Gewest in die gevallen waar de gemeente onterecht niet optreedt. Essentieel is dat het Vlaams Gewest hiervoor over de nodige mensen en middelen beschikt. Optreden door het Vlaams Gewest kan volgens de raden enkel in die gevallen waar het gaat om een in de plaats stelling bij gemeentelijke handhavingstekortkomingen.

- [9] Zowel de decretale verankering van de ondersteuning van de lokale toezichthouders door het Vlaams Gewest als de invoering van het hoog toezicht wekken de suggestie dat er een capaciteitsprobleem is op het gemeentelijke niveau. Ook de lokale toezichthouders zelf maken zich zorgen over de onzekerheid en toenemende werklast inzake de op komst zijnde omgevingsvergunning⁹. Ook in het licht van een aantal andere evoluties (witboek interne staats hervorming, project-m.e.r. screening) is een versterking van de kritische massa op gemeentelijk niveau volgens de raden noodzakelijk. Hiervoor moet worden gestreefd naar een meer efficiënte in-

⁷ Artikel 13 §1 Milieuhandhavingsbesluit.

⁸ TRITEL i.o.v. De Vlaamse overheid, « De implementatie van het Milieuhandhavingsdecreet op gemeentelijk niveau »: <http://www.vhrm.be/documenten/studies/adv-12.3.7001-eindrapport-studie-lokale-milieuhandhaving.pdf>. Zie ook de Milieuhandhavingsrapporten van de VHRM van 2010 (<http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsrapport/1mhr-2010.pdf>) en 2011 (<http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsrapport/1mhr2011-de-lr-digitaal.pdf>).

⁹ TRITEL i.o.v. De Vlaamse overheid, « De implementatie van het Milieuhandhavingsdecreet op gemeentelijk niveau », p. 96: <http://www.vhrm.be/documenten/studies/adv-12.3.7001-eindrapport-studie-lokale-milieuhandhaving.pdf>.

zet van mensen en middelen. Intergemeentelijke samenwerking en het herdenken van de toewijzing van bevoegdheden, zijn hiervoor interessante mogelijkheden.

- [10] Artikel 13 voert de mogelijkheid in om samen met bestuurlijke maatregelen een bestuurlijke dwangsom op te leggen. Artikels 28-30 concretiseren een aantal aspecten inzake het opleggen van een dwangsom. De dwangsom is volgens de raden een potentieel zeer effectief maar zwaar instrument waar niet lichtzinnig mee mag worden omgesprongen. Het voorontwerp decreet voorziet dat de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt met betrekking tot de gevallen waarin de dwangsom kan worden opgelegd en de modaliteiten ervan vastlegt. De regering brengt ook binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze bepaling verslag uit aan het Vlaams Parlement over de wijze waarop de bestuurlijke dwangsom is toegepast waarbij eventueel voorstellen tot aanpassing gedaan worden.

De raden zijn in principe voorstander van het invoeren van een dwangsom maar wijzen op het belang van een Vlaams kader. Er moet worden voorzien in een coherent beleidskader dat duidelijk aangeeft wanneer de bestuurlijke dwangsom kan worden toegepast en dat, om de uniformiteit en rechtszekerheid van de handhaving niet in gevaar te brengen, geen aanleiding kan geven tot verschillende interpretaties. Inzake de invulling van dit beleidskader verwijzen de raden naar hun advies van 19 april 2012 waarin de raden de bestuurlijke dwangsom zien als alternatief voor bestuursdwang in duidelijke gevallen van zware milieumisdrijven (zoals bijv. illegale opslag of verwijdering van gevaarlijk afval), mogelijk opgenomen op een limitatieve lijst, die onmiddellijk ingrijpen door de overheid verantwoordt. De prioriteitennota vervolgingsbeleid kan hiervoor als inspiratie dienen.

De in het voorontwerp decreet voorziene regeling laat enkel toe om een dwangsom op te leggen samen met het opleggen van bestuurlijke maatregelen. De raden vragen om ook de mogelijkheid te voorzien om bestuurlijke maatregelen na het opleggen te versterken met een dwangsom. Dit biedt de mogelijkheid om de handhaving trapsgewijs te versterken als men merkt dat bestuurlijke maatregelen niet worden uitgevoerd.

Artikel 25 van het voorontwerp decreet regelt het beroep tegen een opgelegde dwangsom. De raden wijzen op een tegenstrijdige formulering in de tekst van het voorontwerp decreet en de memorie van toelichting. Daar waar het voorontwerp decreet stelt dat de minister bepaalt binnen welke termijn de bestuurlijke maatregel moet worden uitgevoerd "wanneer de minister de bestuurlijke maatregel met inbegrip van de bestuurlijke dwangsom volledig of deels gegrond verklaart (de toezichthouder heeft gelijk)" stelt de memorie dat dit het geval is "indien het beroep tegen de bestuurlijke maatregel en de dwangsom door de minister deels of volledig

gegrond verklaard wordt (de beroepsindiener krijgt gelijk)". De discrepantie tussen het voorontwerp decreet en de memorie van toelichting moet volgens de raden uitgeklaard worden.

De memorie van toelichting bij artikel 13 voorontwerp decreet stelt dat er gepreciseerd dient te worden dat de inning van de dwangsom plaatsvindt op het bestuursniveau waar de dwangsom is opgelegd. De raden vinden deze precisering echter niet terug in het voorontwerp decreet. Het gewijzigde artikel 16.5.1 van het Milieuhandhavingsdecreet wordt volgens de raden best verduidelijkt met een verwijzing naar artikel 94 van het Gemeentedecreet .

- [11] Artikel 26 voorontwerp decreet stelt dat de verzoeker moet vermelden welke verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen eventueel al eerder of gelijktijdig zijn ingediend. Dit om te vermijden dat er tegenstrijdige beslissingen worden genomen in geval van "forumshoppen" (waarbij verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen worden ingediend bij verschillende bevoegde personen). De raden vroegen in hun advies van 19 april 2012 reeds om in het decreet een bepaling op te nemen op basis waarvan derde-belanghebbenden slechts verschillende verzoeken kunnen indienen voor zover deze geen betrekking hebben op dezelfde feiten. Ingeval verschillende verzoeken tegelijk kunnen worden ingediend, vinden de raden het een effectievere oplossing om te voorzien in een gestroomlijnde procedure waarbij dergelijke verzoeken bijvoorbeeld enkel gericht kunnen worden aan de burgemeester (voor de gemeente) of de provinciegouverneur (voor de provincies en de Vlaamse overheid).

Aangezien op de verzoeker geen bewijslast rust, vinden de raden het positief dat het voorontwerp decreet voorziet in een langere termijn (45 in plaats van 30 dagen) voor de overheid om een gemotiveerde beslissing te nemen over het al of niet opleggen van bestuurlijke maatregelen.

- [12] Toezichthouders stellen milieumisdrijven vast in een proces-verbaal waarvan ze in de huidige regeling verplicht een kopie bezorgen aan de relevante gewestelijke overheden. Artikels 10 en 43 voorontwerp decreet maken deze gegevensuitwisseling niet langer verplicht maar facultatief. De memorie verduidelijkt dat de Vlaamse Regering evenwel nog steeds kan bepalen in welke gevallen het bezorgen van een kopie van het proces-verbaal verplicht blijft. Gelet op het belang van informatie-uitwisseling tussen verschillende handhavingsactoren, is het volgens de raden essentieel dat het decreet minstens de mogelijkheid hiervoor voorziet. Het opnemen van informatie over gestelde handhavingshandelingen in een centrale databank die toegankelijk is voor alle toezichthoudende actoren (zonder dat hierbij informatie wordt vrijgegeven over de inhoud van deze handelingen) kan volgens de raden een geïntegreerde handhaving bevorderen.

De raden vinden het geen goed idee om de verwijzing naar de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie te schrappen. Dit voorbeeld is gebruikelijk in sectorale handhavingswetgevingen. Hoewel de memorie van toelichting verduidelijkt dat dit niet de bedoeling is, menen de raden dat het schrappen van deze bepaling verkeerdelijk de indruk kan geven dat alleen ambtenaren en niet langer de politie milieumisdrijven kunnen vaststellen.

- [13] De procureur beschikt over een termijn van 180 dagen om te beslissen over de al dan niet strafrechtelijke behandeling van een milieumisdrijf. Op basis van huidig artikel 16.4.32 Milieuhandhavingsdecreet is een herinnering door de verbalisant aan het nakende verstrijken van deze termijn een noodzakelijke voorwaarde voor een eenmalige verlenging van deze termijn met 180 dagen. Artikel 34 voorontwerp decreet maakt de herinnering door de verbalisant niet langer noodzakelijk voor het verlengen van de beslissingstermijn van de procureur. Aangezien het uitblijven van een herinnering door de verbalisant in de huidige regeling impliceert dat het milieumisdrijf zonder beslissing van de procureur na 180 dagen niet meer bestuursrechtelijk kan worden behandeld, vinden de raden het goed dat de herinnering door de verbalisant niet langer verplicht is. Anderzijds wijzen de raden nogmaals op het belang van een snelle beslissing en communicatie daarvan aan het bestuur.

Hoogachtend,

Bert De Wel
voorzitter Minaraad

Ann Vermorgen
voorzitter SERV