

ONTWERP VAN DECREET tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu en de en de overheveling van taken inzake omgevingshandhaving

Opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) en overheveling van de taken in uitvoering van het Regeerakkoord en de beleidsnota Omgeving

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Het Regeerakkoord 2019 - 2024 van de Vlaamse Regering bepaalt onder doelstelling "6. een geïntegreerd, innovatief, risico-gebaseerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid" het volgende aangaande de VHRM (pag. 237):

De uitvoerende taak van de VHRM hevelen we over naar het departement Omgeving. We onderzoeken hoe en waar we beleidsadvies van de VHRM en het forum voor handhavers best wordt georganiseerd. We leggen de advies- en beleidstaken en de organisatie van het forum voor handhavers bij de Omgevingsraad en hevelen de uitvoerende taken over naar het departement Omgeving.

2. In de beleidsnota Omgeving 2019-2024 van 8 november 2019 is onder "6. Strategische overkoepelende omgevingsdoelstellingen" onder SD 6 "Een sterke omgevingsadministratie" in OD 4 "Een forum voor handhavers als netwerk van kennisuitwisseling" (Parl. St. 135 (2019-2020) – Nr 1. -pag. 23) opgenomen als volgt:

De Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) werd in 2009 opgericht om het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering te ondersteunen bij de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het handhavingsbeleid inzake milieu. In 2014 werd die taak uitgebreid met ruimtelijke ordening. De voorbije jaren werden de beleidsvelden ruimte en milieu meer geïntegreerd. Hierdoor wijzigde de context waarbinnen de VHRM functioneerde sterk.

Omwille van de gewijzigde context hevel ik op korte termijn de uitvoerende taken van de VHRM over naar het departement Omgeving. Vanuit zijn beleidsvoorbereidende opdracht neemt het departement de inhoudelijke afstemming en integratie van de handhavingsprioriteiten alsook de periodieke rapporteringstaken op zich. Ik geef mijn administratie dan ook de opdracht om op korte termijn de nodige decretale initiatieven op te zetten zodat ze het volgend handhavingsprogramma en -rapport ter harte kan nemen. Ik leg de handhavingsprioriteiten voor aan mijn collega's.

Ik geloof sterk in kennisuitwisseling tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van

het departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn adviestaken en – verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

3. Zowel op inhoudelijk, procedureel als organisatorisch vlak hebben de beleidsvelden ruimte en milieu een sterke verandering ondergaan. De realisatie van de omgevingsvergunning en het decreet handhaving omgevingsvergunning hebben al gezorgd voor een toenemende procedurele en organisatorische integratie binnen het departement Omgeving. Voorliggend ontwerp kadert in de realisatie van de verdere optimalisering van de omgevingsadministratie op het niveau van het beleidsdomein. De inhoudelijke integratie en afstemming van handhavingsprioriteiten, handhavingsprogramma's en handhavingsrapportering vormt een prioritaire actie in het omgevingshandhavingsbeleid bij de verdere uitbouw van de strategische planning en rapportering.

Het departement en de agentschappen van het beleidsdomein Omgeving zijn niet enkel bevoegd voor handhaving, maar voor alle pijlers binnen het omgevingsbeleid. Hierdoor zijn ze verantwoordelijk voor de afstemming van hun handhavingsopdrachten met hun andere opdrachten waardoor handhaving wordt beschouwd als een sluitstuk van beleidsvoering. Het samenbrengen van coördinerende en afstemmende taken zowel op operationeel vlak als op beleidsmatig vlak zal zorgen voor een optimale cohesie.

De handhavingsactoren binnen het beleidsdomein Omgeving zijn niet de enige partners in de handhavingsketen. De opeenvolgende taken inzake toezicht, opsporing, vervolging, bestraffing en herstel zijn verdeeld tussen verschillende niveaus en instanties, die ook lokaal, provinciaal en federaal bevoegd zijn. In dat opzicht blijft het van belang om de verschillende handhavingsactoren in het handhavingstraject in al zijn onderdelen samen te brengen zodat standpunten kunnen gewisseld worden, knelpunten kunnen besproken worden en afspraken kunnen gemaakt worden voor een optimale samenwerking om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren en zo een vlotte werking van de keten te bewerkstelligen. Daartoe zal een netwerk- en kennisplatform opgericht worden in de vorm van een forum voor handhavers dat wordt georganiseerd vanuit de reguliere werking van de administratie.

4. De decretale bepalingen over het milieuhandhavingsbeleid en de VHRM zitten thans vervat in de artikelen 16.2.1 tot en met 16.2.11 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), meer bepaald onder Hoofdstuk II Beleid en organisatie – Afdeling I Milieuhandhavingsbeleid en Afdeling II Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, alsook voor wat het RO-handhavingsbeleid betreft in artikel 6.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) onder Afdeling 2 Handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening.

De opheffing van de VHRM en de overheveling van haar uitvoerende taken vereist een aantal aanpassingen. De decretale wijzigingen zijn in voorliggend ontwerp opgenomen.

De verdere uitvoeringsbepalingen zijn terug te vinden in het Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995

houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid van 12 december 2008. Ook op dat vlak dient nog het nodige gedaan te worden.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Dit kadert in de optimalisering van een sterke omgevingsadministratie en geeft mee vorm aan een geïntegreerd, innovatief, risico-gebaseerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid.

Impactanalyse

De overheveling van de taken gebeurt naar verwachting budgetneutraal. De overgehevelde taken worden voor wat het niveau van de uitvoering, de coördinatie en de organisatie betreft opgenomen in de reguliere werking van het departement Omgeving. De werkingsmiddelen voor de VHRM zijn ab initio steeds beheerd binnen het departement Omgeving. De 2 personeelsleden van het vast secretariaat dienen niet te worden overgedragen maar kunnen de overgehevelde taken verder volgen in het departement Omgeving.

Er is geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel.

Implementatie

De transitie wordt voorbereid zodat de overheveling zo snel als mogelijk kan plaatsvinden. De zorg voor de continuïteit van de werking is daarbij cruciaal.

C. Totstandkomingsprocedure

Het voorontwerp van decreet is voor een eerste maal principieel goedgekeurd op 17 juli 2020 (VR 2020 1707 DOC.0894).

De SERV heeft op 24 augustus 2020 advies gegeven. Op 26 augustus 2020 verleende de SARO advies. De Minaraad bracht op 3 september 2020 advies uit.

Deze adviezen zijn verder besproken onder punt E.

Dit voorontwerp van decreet is voor een tweede maal principieel goedgekeurd op 9 oktober 2020 (VR 2020 0910 DOC.1098).

De afdeling wetgeving van de Raad van State verstrekke haar advies nr. 68.156/1 op 10 november 2020.

Dit advies is verder besproken onder punt F.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

E. Bespreking van de adviezen van de adviesraden

Op 30 juli 2020 is advies gevraagd aan SARO, SERV en Minaraad.

De elementen uit de adviezen worden hieronder kort besproken.

E.1. Advies van de SERV d.d. 24 augustus 2020

Op 24 augustus 2020 bracht de SERV een advies uit.

- De SERV kan zich vinden in het voorgestelde alternatief voor de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) en ondersteunt de doelstellingen en de uitwerking zoals opgenomen in het voorontwerp van decreet.
- In het bijzonder waardeert de SERV de nieuwe procedure voor de vaststelling van het omgevingshandhavingsprogramma met daarin ook een adviesrol voor o.a. de SERV. Ook de wijziging in de periodiciteit van de rapportering en de omvorming naar een meer flexibel netwerk- en kennisplatform dat functioneert als forum voor alle betrokken handhavers wordt positief onthaald.
- De SERV adviseert om aan het decreet toe te voegen dat het omgevingshandhavingsrapport ook een overzicht moet bevatten van de Vlaamse regelgeving die bij de toepassing of de interpretatie ervan moeilijkheden heeft opgeleverd.

De uitvoeringsbepalingen die de inhoud van de rapportering zullen bepalen, kunnen daarover nog de bijkomende duidelijkheid scheppen.

- De SERV verwijst ook nog naar het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (KBH)

Wat dit betreft kan worden opgemerkt dat er op dat vlak inderdaad een wisselwerking bestaat en dat er steeds op wordt toegezien dat de gezamenlijke ambities gerealiseerd kunnen worden. Het ene staat het andere niet in de weg. De opmaak van de tweede tranche van het KBH loopt nog. Het generieke karakter van het KBH zoals het thans voorligt en de focus op opsporing en vervolging, alsook op bestuurlijke sanctionering voor wat de algemene beleidslijnen betreft maakt dat voor beleid en rapportering inzake het uitoefenen van toezicht, wat een kernactiviteit bij de gewestelijke milieuhandhaving uitmaakt, een eigen regelgeving in geen geval overbodig is.

E.2. Advies van de SARO d.d. 26 augustus 2020

Op 26 augustus 2020 bracht de SARO een advies uit.

- De SARO ondersteunt de voorliggende regelgeving die de doelstellingen opgenomen in het regeerakkoord invulling geeft. Ook de ambitie inzake de oprichting van een forum voor handhavers wordt positief onthaald. De SARO bevestigt hierbij de rol van de toekomstige Omgevingsraad als ondersteuning voor de minister bij het uitstippelen van een krachtig omgevingsbeleid, ook wat handhaving betreft.

E.3. Advies van de Minaraad d.d. 3 september 2020

Op 24 augustus 2020 vroeg de Minaraad een uitstel met 10 werkdagen en bracht zijn advies uit op 3 september 2020.

- In zijn *algemene beoordeling* heeft de Minaraad bedenkingen over de redenen waarom de VHRM wordt opgeheven en stelt hij zich de vraag waarom het departement beter geplaatst zou zijn om de overgehevelde taken te vervullen.

Het gaat in deze om een verdere stap in de optimalisatie van de fusie van de entiteiten, het focussen op de kerntaken in functie van een geïntegreerde omgevingshandhaving en de afslanking van de adviesorganen (regeerakkoord pag. 193), reden waarom in het regeerakkoord in één adem wordt verwezen naar de oprichting van een Omgevingsraad en diens adviesfunctie.

- Tevens wordt aandacht geschonken aan het decretale kader dat door de Minaraad minimalistisch wordt genoemd en de Minaraad uit een voorkeur voor een meer verregaande institutionalisering.

De fundamentele beleidskeuzes zijn opgenomen in het voorontwerp en voor de verdere uitwerking zijn specifieke delegaties voorzien zoals de vuistregels bij wetgevingstechniek het ook voorschrijven. Dit maakt het geheel duidelijker en beter hanteerbaar.

- De Minaraad uit zijn bezorgdheid over de inspraak van het middenveld bij de rapportering en stelt voor om een meer geschikte manier te zoeken om zowel de (mens)wetenschappelijke als de maatschappelijke betrokkenheid op een zinvolle en duurzame wijze te realiseren.

De rapportering van de cijfers, de toelichting daarbij en de daaraan gekoppelde beleidsevaluatie zijn bij uitstek taken voor een departement dat het Vlaamse kennis- en expertisecentrum voor Omgeving vormt. De raden zelf, die garant staan voor de betrokkenheid van het middenveld, zullen de bevindingen uit de rapporteringen in hun beleidsadviezen verder kunnen analyseren. Ook de uitbreiding van hun adviesrol bij de totstandkoming van het omgevingshandhavingprogramma zorgt ervoor dat hun inspraak gegarandeerd is.

- In verband met het omgevingshandhavingprogramma ondersteunt de Minaraad het concept van een strategische lange termijn programmering over een periode van vijf jaar. Hij benadrukt hierbij dat het programma meer moet zijn dan louter een bundeling van de individuele programma's van de handhavingfactoren. De voorziene interactie tussen het overkoepelende deel en de individuele programma's wordt dan ook positief onthaald. De Minaraad benadrukt tevens de noodzaak aan overleg met de ander bestuursniveaus inzake programmering en ondersteuning bij de opmaak van handhavingsprioriteiten.

De uitvoeringsbepalingen die de inhoud en de procedure inzake de programmering zullen bepalen, kunnen daarover nog de bijkomende duidelijkheid scheppen.

- De Minaraad wijst op de sturende kracht van de handhavingprogramma's en de verhouding met de algemene beleidslijnen voor opsporing en vervolging die in het concept dat is uitgewerkt binnen het project Coördinatie Vlaamse Handhaving (CVH), zullen worden gerealiseerd, alsook de voorziene rechtsgrond in het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (KBH) voor beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering.

Zoals hoger aangegeven bij het advies van de SERV is er inderdaad sprake van een wisselwerking met de algemene beleidslijnen die de Vlaamse Regering zal vastleggen op basis van het KBH. De entiteiten die betrokken zijn bij omgevingshandhaving hebben steeds een constructieve rol opgenomen en bijgedragen aan het geheel door hun eerdere expertise van samenwerking met de federale vervolgingsinstanties positief aan te wenden bij vb. de totstandkoming van de strafrechtelijke prioriteiten (COL 04/2019). De opmaak van de tweede tranche van het KBH loopt nog en de algemene beleidskaders

voor bestuurlijke sanctionering door de gewestelijke beboetingsinstantie zijn ook nu reeds te raadplegen op de website.

- De Minaraad is voorstander van een betere omschrijving van en een onderbouwde visie op het begrip "omgeving" en het "omgevingsdenken" in functie van een geïntegreerd omgevingshandhavingsprogramma.

De uitvoeringsbepalingen die meer concreet de inhoud zullen bepalen, kunnen daarover nog de bijkomende duidelijkheid scheppen.

- De Minaraad waardeert de adviesrol die voor de adviesraden is voorzien bij de totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma. Hij wijst erop dat er voor de provinciale handhavingsactoren geen adviesinstantie is voorzien om hun belangen te behartigen en vraagt de VVP toe te voegen.

Voor zover alle aspecten van de omgevingshandhaving bij de provincies uitvoering zouden krijgen, kan in overweging genomen worden om voor hen ook een belangenbehartiger te voorzien.

- In verband met het omgevingshandhavingsrapport onderschrijft de Minaraad de keuze voor een geïntegreerd handhavingsrapport in het tweede en vijfde jaar van een legislatuur. De Minaraad vraagt om minstens voor het kwantitatieve deel de inhoud van het rapport decretaal te verankeren en te voorzien in een opsomming van de basisgegevens.

De fundamentele beleidskeuzes inzake de cyclische opmaak van een omgevingshandhavingsrapport, de jaarlijkse opvraging van de blote cijfers, de bijhorende toelichting voor de cyclische rapportering en de verhouding tot de programmering zijn decretaal verankerd in het voorontwerp. Zoals hoger gesteld zijn er voor de verdere uitwerking specifieke delegaties voorzien zoals de vuistregels bij wetgevingstechniek het ook voorschrijven. Dit maakt het geheel duidelijker en beter hanteerbaar. Bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit met de nadere regels rond de rapportering zal aan het inhoudelijke luik de nodige aandacht besteed worden.

- In het kader van de rapportering vraagt de Minaraad om de rechtsonderhorige inzicht te verschaffen over de manier waarop de gewestelijke beboetingsentiteit de boetes berekent, naar een weergave van de hoogte van de opgelegde boetes en transacties en de proportionaliteit en dit voor verschillende categorieën van misdrijven en inbreuken.

Zoals hoger gesteld zal bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit met de nadere regels rond de rapportering aan het inhoudelijke luik de nodige aandacht besteed worden. De algemene beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering door de gewestelijke beboetingsinstantie zijn, zoals hoger gesteld, nu reeds te raadplegen op de website.

- De Minaraad onderschrijft de uitbreiding met een kwalitatieve analyse om also een betere analyse van de omgevingshandhaving te kunnen maken en geeft een aantal voorbeelden waarvoor hij een meer diepgaande analyse aangewezen acht. Hij vraagt de decretale verankering van de opmaak van een kwalitatieve toelichting.

Zoals hoger gesteld zal daaraan bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit de nodige aandacht besteed worden.

- De Minaraad vraagt ook om de tijdige openbaarmaking van de cijfers op jaarbasis decretaal te waarborgen.

Zoals hoger gesteld zal daaraan bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit de nodige aandacht besteed worden.

- De Minaraad haalt de rol aan van het departement Omgeving voor de opmaak van het omgevingshandhavingsrapport, alsook voor de uitbouw van een expertisennetwerk binnen het beleidsdomein Omgeving in functie van o.a. de evaluatie van het globale omgevingsbeleid. De Minaraad uit daarbij zijn bezorgdheid over de betrokkenheid van het middenveld en vraagt om het middenveld te betrekken bij de rapportering en wenst dat decretaal wordt voorzien dat het rapport aan hem wordt bezorgd.

Zoals hoger gezegd zijn de rapportering van de cijfers, de toelichting daarbij en de daaraan gekoppelde beleidsevaluatie bij uitstek taken voor een departement dat het Vlaamse kennis- en expertisecentrum voor Omgeving vormt. De raden zelf, die garant staan voor de betrokkenheid van het middenveld, zullen de bevindingen uit de rapporteringen in hun beleidsadviezen verder kunnen analyseren. Ook de uitbreiding van hun adviesrol bij de totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma zorgt ervoor dat hun inspraak gegarandeerd is.

- In verband met het *forum voor handhavingsactoren* uit de Minaraad haar waardering voor het systematisch en interbestuurlijk overleg in de VHRM en suggereert om inzake het nieuwe forum voor handhavers om de opdrachten, samenstelling en werking van het forum decretaal te verankeren en de betrokkenheid van VVSG, VVP, politie en parketten te waarborgen.

De fundamentele beleidskeuze om een forum op te richten is opgenomen in het voorontwerp en vormt op zich al een stevig statement nu er voor netwerk- en kennisplatformen gebruikelijk geen decretaale basis is voorzien. Gezien de uitvoering, de coördinatie en de organisatie wordt opgenomen in de reguliere werking van het departement Omgeving is daartoe geen regelgeving vereist. Het gaat hier om een flexibel netwerk- en kennisplatform dat functioneert als forum voor alle betrokken handhavers. Het forum staat open voor de handhavingspartners van alle niveaus (lokaal, federaal, interlokaal, provinciaal en gewestelijk) die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de RO-handhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning.

- De Minaraad vraagt een verduidelijking van de finaliteit van het forum en suggereert het forum te belasten met wat *grosso modo* overeenkomt met de eerdere taken van de VHRM

Het forum wordt niet meer geconcipieerd zoals eerder de VHRM. Er wordt niet meer geopteerd voor de institutionalisering ervan. Noch wordt ervoor geopteerd om het forum opnieuw te gaan opladen met eigen kerntaken inzake advisering, rapportering en programmering. De nadruk ligt op de kennis-, informatie-, en expertise-uitwisseling om zo de stroomlijning van de handhaving te stimuleren en een vlotte werking van de keten te bewerkstelligen. Niets belet dat de ontwerpen van rapporten en programma's, adviezen, regelgeving etc. daar worden besproken en dat feedback wordt verzameld door en bij de handhavingsactoren zoals dat ook op andere netwerk- en kennisplatform gebeurt.

- De Minaraad doet de aanbeveling om de lokale en federale handhavingsactoren te betrekken bij het forum

Zoals hoger gesteld staat het forum open voor de handhavingspartners van alle niveaus (lokaal, federaal, interlokaal, provinciaal en gewestelijk) die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de RO-handhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning.

- De Minaraad benadrukt het belang van een inhoudelijke en procesmatige omkadering om tot een duurzame samenwerking te komen.

Het departement Omgeving staat in voor een professionele organisatie van het forum, zoals dit ook voor andere netwerk- en kennisplatformen gebeurt. Er wordt niet meer gewerkt met vaste benoemingen, een vast secretariaat of vaste werkgroepen. Reguliere taken zoals het versturen van uitnodigingen, agenda, stukken, verslagen etc. behoeven echter geen regelgeving.

- De Minaraad wenst tot slot ook in de toekomst constructief mee te werken aan de oprichting van de Omgevingsraad, inclusief de vormgeving en uitvoering van zijn verplichtingen ten aanzien van de in het forum vertegenwoordigde actoren. De Minaraad benadrukt de noodzaak tot het bekomen van het jaarlijkse cijfermateriaal en de handhavingsrapporten opdat de betrokken adviesraden op eigen initiatief kan adviseren over het handhavingsbeleid. De Minaraad uit haar tevredenheid over de adviesrol die wordt toebedeeld aan de adviesraden.

Over de toegankelijkheid van het jaarlijkse cijfermateriaal en de omgevingshandhavingsrapporten zal bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit de nodige aandacht besteed worden.

F. Bespreking van het advies van de Raad van State

Op 10 november 2020 bracht de afdeling wetgeving van de Raad van State advies uit over het voorontwerp (advies nr. 68.156/1).

De opmerkingen van de Raad van State werden verwerkt zoals hierna zal worden toegelicht:

Pag. 3, randnummer 3.1 - algemene opmerking : De Raad merkt op dat met inachtnaam van de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet een aantal minimale criteria of elementen inzake de omgevingshandhavingsprogrammering en de omgevingshandhavingsrapportering moeten worden opgenomen. Dergelijke criteria zouden alvast de aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheden nader afbakenen zonder dat daartoe noodzakelijkerwijze hoeft te worden overgegaan tot een detailopname van bepaalde data en rubrieken. Het gaat in se om de reikwijdte van de delegatiebevoegdheid bij het grondwettelijk beschermd "recht op de bescherming van een gezond leefmilieu" voor wat het bepalen van de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht betreft.

- In de memorie van toelichting wordt een verduidelijking aangebracht en in de tekst wordt een toevoeging gedaan.

Pag. 6, randnummer 4 – opschrift : De Raad doet een suggestie bij het opschrift van het decreet zodat het beter aansluit bij de draagwijdte van het ontworpen decreet.

- Het opschrift van het ontwerpdecreet wordt aangepast zoals voorgesteld door de Raad van State.

Pag. 6, randnummer 5 – artikel 4 : De Raad stelt voor om minstens in de memorie van toelichting de nodige verduidelijking te geven bij de precieze juridische draagwijdte van de in het ontworpen artikel 16.2.1, §2, tweede lid DABM. Dit ter wille van de rechtszekerheid.

- In de memorie van toelichting wordt een verduidelijking aangebracht zoals geadviseerd door de Raad van State.

Pag. 7, randnummer 6 – artikel 5 : De Raad vraagt zich af of voldoende duidelijk is wie de overheden zijn “waarvoor het Vlaams Gewest niet bevoegd is”, die moeten worden uitgenodigd door de Vlaamse Regering. De vraag stelt zich in verband met de ontworpen artikelen 16.2.2, §2, tweede lid en 16.2.3, §2, tweede lid DABM.

- In de memorie van toelichting wordt daartoe een verduidelijking aangebracht.

Pag. 8, randnummer 7 – artikel 13 : De Raad wijst erop dat voor wat de inwerkingtreding van het ontworpen decreet betreft het voornamelijk open is gelaten of dit in werking treedt volgens de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van de decreten, dan wel op een specifieke datum. De Raad van State wijst erop dat geen retroactieve inwerkingtreding kan worden voorzien en dat voldoende tijd moet worden gelaten voor de voorbereiding.

- In het betreffende artikel zal een datum van inwerkingtreding worden opgenomen waarbij rekening wordt gehouden met het advies van de Raad van State.

II. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 2

Dit artikel wijzigt de titel van Hoofdstuk II van Beleid en organisatie naar Omgevingshandhavingsbeleid.

Artikel 3

Dit artikel heft de bestaande afdeling I “Milieuhandhavingsbeleid” integraal op. Verder in artikel 8 zal ook afdeling II worden opgeheven gezien Hoofdstuk II geen verdere onderverdeling behoeft.

Artikel 4

Dit artikel bevestigt de bevoegdheid van de Vlaamse Regering tot coördinatie en het geven van invulling aan het beleid inzake milieu, ruimtelijke ordening en de integratie ervan in omgeving, mits inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden.

Gezien deze artikelen van het DABM in de VCRO van overeenkomstige toepassing worden verklaard (zie verder vanaf artikel 9) en het geheel omvatten, worden ruimtelijke ordening en de integratie in omgeving ook expliciet mee opgenomen in de opsomming. Dit met het oog op een uniforme regeling.

De bestaande mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om protocollen af te sluiten met andere overheden in het kader van de betreffende specifieke handhavingsregelgeving blijft behouden. Gelijkaardige regelingen zijn voorzien in de GAS-wet (art. 23) en in het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (art. 41 e.v.). De procedure kan verder uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt het juridisch statuut van de protocollen verduidelijkt. De protocollen geven uiting aan de engagementen die de respectieve administraties aangaan inzake hun onderlinge samenwerking. Ze zijn geen regelgeving en kunnen ook niet afwijken van wettelijke bepalingen. Ze wijzigen geenszins de bevoegdheden, noch kan dit het optreden van de administraties uitsluiten. Ze geven geen rechten aan derden, noch kunnen zij de rechten van de overtreders schenden. Juridisch gezien zijn het geen overeenkomsten. Het betreft een rechtsfiguur sui generis waaraan de decreetgever in deze geen verordenende bevoegdheid toekent. Het zijn onafdwingbare afspraken en in die zin komt de kwalificatie naar analogie met de *gentleman's agreement* uit het contractenrecht redelijk in de buurt. Er wordt verondersteld dat ze op basis van een morele grondslag vrijwillig zullen worden nagekomen en in die zin als bindend worden ervaren zonder dat ze het zijn. Het gaat in essentie om afsprakennota's tussen de administraties en ze zijn op hen gericht. Het protocol bevindt zich op het kruispunt waar de beleidsstandpunten van verschillende besturen in overeenstemming met elkaar gebracht worden zodat de werking van de verschillende actoren optimaal kan gebeuren in functie van het doelmatig handhaven van de milieuwetgeving, de VCRO en het Omgevingsvergunningendecreet.

Artikel 5

Deze bepaling zorgt voor een integratie van het bestaande milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening (afgekort: RO) naar een meerjaren omgevingshandhavingsprogramma en bevat ook een eenvormige procedure voor de opmaak ervan.

Het nieuwe omgevingshandhavingsprogramma wordt opgemaakt met een tijdshorizon van 5 jaar en volgt de cycli van de regeerperiodes.

Voorliggend artikel voorziet in een inhoudelijk concept dat een overkoepelend 5-jaren omgevingshandhavingsprogramma met strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten combineert met de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten.

De individuele gewestelijke handhavingsinstanties maken individuele handhavingsprioriteiten voor hun eigen instantie op, eveneens voor de duurtijd van 5 jaar. Zij maken deze over in de vorm van een vijfjaarlijks individueel handhavingsprogramma. Ook de andere handhavingsactoren zullen worden gevraagd hun individuele handhavingsprioriteiten over te maken zodat een zo volledig mogelijk beeld kan worden bekomen van de verschillende prioriteiten in het handhavingslandschap.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de procedure tot overmaking van deze individuele handhavingsprogramma's en kan daarbij aanduiden aan welke entiteiten het eenvoudig verzoek of de uitnodiging (voor

wat betreft de partners waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is) zal gericht worden. De individuele prioriteiten kunnen in de praktijk dan verder uitgewerkt worden in de jaarlijkse operationele plannen van de inspectiediensten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt verduidelijkt dat de overheden "waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is", staan tegenover de overheden "die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest". Dit artikel is een overname van de formulering in het huidige artikel 16.2.5 VCRO dat bij decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI « Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen » van 21 december 2007 is ingevoerd en dat zonder problemen is toegepast. In de memorie van toelichting (*Parl.St.VI. Parl.*, Stuk 1249(2006-2007) – Nr. 1, pag. 25) bij voornoemd decreet wordt uiteengezet dat met de overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest wordt bedoeld de gemeenten, intercommunales, provincies en entiteiten die deel uitmaken van de Vlaamse overheid. Met de overheden waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is wordt verwezen naar vb. de lokale en federale politie. De overname van deze formulering bij het omgevingshandhavingsprogramma aligneert de opmaak van het omgevingshandhavingsprogramma met de handhavingsrapportering die eveneens een beschrijving, analyse en evaluatie van het gevoerde omgevingshandhavingsbeleid zoals opgenomen in de vastgestelde beleidsdoelstellingen en van de individuele handhavingsprioriteiten in het omgevingshandhavingsprogramma.

Het omgevingshandhavingsprogramma heeft ook een overkoepelend deel dat de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten van het globale omgevingshandhavingsbeleid bevat. Dit geeft de ambitie weer van de Vlaamse Regering om tot een meer geïntegreerde en afgestemde omgevingshandhaving te komen, minstens op gewestelijk niveau. Het omgevingshandhavingsprogramma zet de grote krachtlijnen uit. Voor de overige partners geldt het als aanbeveling. Er is voorzien dat er ook aanbevelingen kunnen gedaan worden voor de handhaving op lokaal en provinciaal vlak.

Aangaande de opmerkingen van de Raad van State over de toepassing van artikel 23 van de Grondwet, meer bepaald wat betreft "het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu" en voor wat het bepalen van de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht betreft, kan het volgende worden aangehaald.

Alvorens in te gaan op het verzoek van de Raad dient het statuut van het omgevingshandhavingsprogramma te worden toegelicht. Het omgevingshandhavingsprogramma wordt niet bij decreet goedgekeurd en mist bijgevolg kracht van wet. Het is een beleidsdocument waarin de prioriteiten en beleidslijnen uitgetekend worden op het gebied van de omgevingshandhaving op gewestelijk niveau. Het bindt dan ook in de eerste plaats de Regering zelf, die de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud en de uitvoering ervan. Voor de gewestelijke handhavers is dit beleidsdocument 'bindend', in die zin dat het uitgaat van een hiërarchisch hogere instantie en loyaal uitgevoerd moet worden door de ondergeschikte ambtenaren. Het is geenszins bindend voor de handhavers van het lokale niveau, ook al kan het omgevingshandhavingsprogramma wel aanbevelingen aan het lokale niveau bevatten. En het is uiteraard niet bindend voor het openbaar ministerie, dat onafhankelijk is. Voor de rechtsonderhorigen heeft het document geen rechtsgevolgen. De conclusie is dus dat het Omgevingshandhavingsprogramma een beleidsdocument is van het Vlaamse Gewest, zonder bindend karakter ten aanzien van derden.

In die zin kan niet worden aangenomen dat in casu het bepalen van voorwaarden die betrekking hebben op het uitoefenen van het recht op bescherming van het leefmilieu, op het omgevingshandhavingprogramma betrekking zou hebben, nu

dit beleidsdocument geen rechtsgevolgen genereert en niet bindend is ten aanzien van derden. Het bepalen van de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* voor het omgevingshandhavingsprogramma op te maken, zit reeds mee vervat in de kwalificatie als beleidsdocument zoals hoger aangegeven. Er dienen geen bijkomende criteria of elementen te worden bepaald om de aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheden af te bakenen. Immers moet het omgevingshandhavingsprogramma a priori worden opgemaakt in overeenstemming met het recht. M.a.w. het omgevingshandhavingsprogramma doet niets af aan de wettelijke bepalingen, die de waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op een gezond leefmilieu in zich dragen. Dit zal nog worden toegevoegd.

Voorliggend artikel voorziet daarnaast ook in een concept van totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma waarbij een ontwerp van omgevingshandhavingsprogramma opgemaakt wordt en voor advies wordt voorgelegd aan de bevoegde adviesraden en de lokale en intergemeentelijke partners.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de inhoud, de opmaak, de inwerkingtreding, de verspreidingen de actualisering van het omgevingshandhavingsprogramma.

De facto zal het departement Omgeving de opdracht krijgen om te zorgen voor de bundeling van alle vijfjaarlijkse individuele handhavingsprogramma's en om deze bundeling op te nemen in het omgevingshandhavingsprogramma. Tevens zal het departement Omgeving instaan voor de opmaak van het overkoepelde deel dat de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten van het globale omgevingshandhavingsbeleid bevat. Het overkoepelende deel en de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprogramma's worden samen het ontwerp van omgevingshandhavingsprogramma. Hoewel de individuele programma's en het overkoepelende deel gelijktijdig opgemaakt worden alvorens bundeling en voeging in het ontwerp, staan zij niet volledig los van elkaar. Zo kan het overkoepelende deel (in eerste instantie) nog inspiratie putten uit de individuele programma's en op termijn zou men idealiter over de jaren heen het overkoepelende deel meer en meer moeten weerspiegeld zien in de individuele programma's, waar zij dan door de actoren zelf opgenomen worden op eigen initiatief. Het zijn als het ware communicerende vaten waarbij in eerste instantie gewerkt wordt met een bottom-up benadering om verder te evolueren in een deductieve uitwerking van de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en -prioriteiten.

Volgende stap is het inwinnen van de adviezen bij de bevoegde strategische adviesraden inzake milieu, ruimtelijke ordening en omgeving, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen alsook bij VVSG en Vlinter. De ingewonnen adviezen worden verwerkt in een definitief omgevingshandhavingsprogramma en dit wordt ten slotte vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Het omgevingshandhavingsprogramma blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien. Ook kunnen de beleidsprioriteiten nog bijgesteld worden, vb. omwille van nieuwe maatschappelijke noden of criminele praktijken die plots veelvuldig opduiken. Ook hiervoor kan de Vlaamse Regering bijkomende uitvoeringsbepalingen opmaken.

Tot aan de inwerkingtreding van het eerste omgevingshandhavingsprogramma blijven de bestaande programma's gelden (zie ook artikel 12 voor het handhavingsprogramma RO).

Dit artikel voorziet in een concept van omgevingshandhavingsrapportering.

Het concept voorziet een andere timing dan voorheen gebaseerd op een cyclische benadering van het omgevingshandhavingsprogramma (tijdshorizon 5 jaar) en een reductie van de tussentijdse handhavingsrapporteringen (2x per legislatuur). Een meer uitgebreide omgevingshandhavingsrapportering over het beleid en de uitvoering zal tijdens een cyclus met de duurtijd van een regeerperiode nog 2 keer worden voorzien, in het 2^o jaar en aan het einde in het 5^o jaar. De bevraging daarvoor zal dus niet alleen de blote cijfers betreffen maar ook een inhoudelijke en meer kwalitatieve bevraging en toelichting inhouden, nu het doel is om een betere analyse van de omgevingshandhaving te kunnen maken.

Aangaande de opmerkingen van de Raad van State over de toepassing van artikel 23 van de Grondwet, meer bepaald wat betreft "het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu" en voor wat het bepalen van de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht betreft, kan het volgende worden aangehaald.

Verwijzend naar wat hoger is gezegd over het handhavingsprogramma, dient te worden opgemerkt dat de rapportering geenszins een impact heeft op de wettelijke bepalingen, die de waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op een gezond leefmilieu in zich dragen. Het omgevingshandhavingsrapport wordt niet bij decreet goedgekeurd en mist bijgevolg kracht van wet. Ten einde dit duidelijk te maken wordt ook hier een toevoeging gedaan.

De facto zullen de gewestelijke instanties hun cijfers en toelichting in functie van de periodieke rapportering dienen over te maken aan het departement Omgeving. De andere overheden, waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, kunnen daartoe eveneens uitgenodigd worden door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de procedure tot overmaking en kan daarbij aanduiden aan welke entiteiten het eenvoudig verzoek dan wel de uitnodiging voor wat betreft de partners waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, zal gericht worden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt verduidelijkt dat de overheden "waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is", staan tegenover de overheden "die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest". Dit artikel is een overname van de formulering in het huidige artikel 16.2.5 VCRO dat bij decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI « Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen » van 21 december 2007 is ingevoerd en dat zonder problemen is toegepast. In de memorie van toelichting (Stuk 1249 (2006-2007) – Nr. 1, pag. 25) bij voornoemd decreet wordt uiteengezet dat met de overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest wordt bedoeld de gemeenten, intercommunales, provincies en entiteiten die deel uitmaken van de Vlaamse overheid. Met de overheden waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is wordt verwezen naar vb. de lokale en federale politie.

De Vlaamse Regering zal in een uitvoeringsbesluit ook nog verdere bepalingen kunnen opnemen over de inhoud, de opmaak en de verspreiding. Zo zal onder meer de inhoudelijk link tussen het vijfjaarlijkse omgevingshandhavingsprogramma en de 2 omgevingshandhavingsrapporteringen (per regeerperiode) worden geconcretiseerd door te rapporteren over:

- de uitvoering en evaluatie van de overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten uit het omgevingshandhavingsprogramma;
- de uitvoering en evaluatie van de individuele handhavingsprioriteiten uit het omgevingshandhavingsprogramma.

Om een continuïteit in het monitoren en verwerken van de voor het Omgevingshandhavingsrapport noodzakelijke cijfergegevens te creëren, zullen de cijfers jaarlijks worden opgevraagd en bijgehouden. De blote cijfers kunnen dan bv. op de website van het departement Omgeving worden geplaatst. Bij uitvoeringsbesluit kunnen hierover nog verdere details worden geregeld.

De omgevingshandhavingsrapportering wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Artikel 7

In het handhavingslandschap voeren de verschillende lokale, intergemeentelijke, provinciale, gewestelijke en federale actoren verschillende handhavingstaken uit in de handhavingsketen. Soms sporen zij samen, soms zijn het opeenvolgende stappen in de keten. Dit vergt afstemming, overleg en transparantie over de handhavingsuitvoering en het handhavingsbeleid. Daarom wordt vanuit de reguliere werking van de administratie voorzien in de oprichting van een netwerk- en kennisplatform dat dienst doet als forum voor de handhavers die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de RO-handhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning.

De nadruk ligt op de kennis-, informatie-, en expertise-uitwisseling via het daartoe opgerichte forum. Het forum zelf creëert geen bijkomende taken of opdrachten voor de leden. Het forum heeft immers tot doel de optimale uitvoering van de eigen kerntaken van de verschillende handhavingsactoren te faciliteren. Een actieve inbreng van de leden op het forum draagt bij aan de realisatie hiervan en aan de doelstelling om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren. Het departement Omgeving zal - vanuit zijn rol als facilitator en kennispartner en als kenniscentrum voor de lokale besturen - de organisatie van dit forum waarborgen. Er wordt niet meer gewerkt met vaste benoemingen, een vast secretariaat of vaste werkgroepen. De activiteiten en contacten op het forum kunnen evenwel uitmonden in verdere samenwerkingsinitiatieven die dan op vrije basis buiten het forum worden opgenomen tussen de handhavers.

Op het forum kunnen onder meer volgende punten besproken worden: handhavingsnoden, knelpunten, stroomlijning van de handhavingsuitvoering, regelgevingsinitiatieven, beleidsvoorstellen, omgevingshandhavingsprogramma en -rapportering, informatie over de werking van de leden, kennisdeling over handhavingstopics, vragen tot specifieke samenwerking, terugkoppeling vanuit andere fora (o.a. internationaal, CVH, expertisenetwerken, Commissie Vervolgingsbeleid, ...), enz.

Artikel 8

Dit artikel heft de bestaande afdeling II in Hoofdstuk II van het DABM met het opschrift "Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor ruimte en milieu" integraal op. Boven in artikel 3 is ook afdeling I opgeheven gezien Hoofdstuk II geen verdere onderverdeling behoeft.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Artikel 9

Dit artikel verwijdt de definitie van VHRM.

Artikel 10

Dit wijzigt de titel van afdeling 2.

Artikel 11

Dit artikel stelt dat de nieuw toegevoegde artikelen in het DABM hier van overeenkomstige toepassing verklaard worden teneinde verschillen in de beide regelgevingen te voorkomen.

Artikel 12

Dit betreft een overgangsbepaling voor het bestaande handhavingsprogramma RO. Tot aan de inwerkingtreding van het eerste omgevingshandhavingsprogramma blijft dit van toepassing.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 13

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR