

**ONTWERP VAN DECREET OVER DE OPTIMALISATIE VAN DE
OMGEVINGSHANDHAVING****Samenvatting**

Dit ontwerp van decreet bevat zeer diverse wijzigingsvoorstellen betreffende de handhabingsbepalingen milieu (titel XVI DABM) en ruimtelijke ordening (titel VI VCRO). Naast enkele eerder legistische wijzigingen worden ook enkele handhabingsinstrumenten geoptimaliseerd of toegevoegd met het oog op een efficiëntere toepassing ervan en het verruimen van de handhabingsmogelijkheden. Daarbij worden op verschillende punten de handhabingsregels milieu en ruimtelijke ordening op elkaar afgestemd.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Het invoeren van een bijzondere bewijswaarde voor de vaststellingen in een verslag van vaststelling betreffende milieu-inbreuken en stedenbouwkundige inbreuken.
- Het invoeren van een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouders van een voertuig voor bepaalde overtredingen (achterlaten afval, toegankelijkheid natuurterreinen, schendingen van de jachtregelgeving, weigeren mee te werken aan identificatie) voor zover de identificatie niet op een andere wijze kon gebeuren en voor zover er een duidelijke band is tussen de bestuurder van het voertuig en de overtreding of tussen het betrokken voertuig en de overtreding.
- Het invoeren bij milieuhandhaving van een verhoorbevoegdheid voor bepaalde personen, met name aan de personen die tevens zijn aangesteld als toezichthouder.
- De bestaande regeling dat toezichthouders hun toezichtrechten ook kunnen inzetten ten behoeve van de oplegging en opvolging van een aanmaning en ten behoeve van de bestuurlijke handhaving wordt explicieter en omstandiger uitgewerkt.
- Het invoeren bij milieuhandhaving van een meldingsplicht bij de uitvoering van een bestuurlijke maatregel (zoals reeds bestaat in VCRO).
- Het invoeren bij milieuhandhaving dat de verjaringstermijn voor bestuurlijke beboeting gestuit wordt door strafrechtelijke en bestuurlijke daden van onderzoek en vervolging, verricht binnen de initiële verjaringstermijn (geldt reeds in VCRO).
- Het invoeren bij milieuhandhaving van de mogelijkheid om in kader van bestuurlijke beboeting bij een voorstel tot betaling van een geldsom ook een voorstel tot betaling van de voordeelontneming te kunnen voegen.
- De omschrijving van de stedenbouwkundige inbreuk inzake het stellen van handelingen voorafgaand aan de aktenaam wordt aangevuld wat betreft de niet-naleving van de opgelegde voorwaarden in de meldingsakte alsook wat betreft de meldingsplichten inzake het zorgwonen en wat betreft het verder uitvoeren van handelingen in geval van verval, schorsing of vernietiging van de meldingsakte.
- Het invoeren in VCRO dat een bestuurlijke boete ook ambtshalve met uitstel kan worden opgelegd (geldt reeds in DABM).
- Het verruimen in DABM en VCRO van de gevallen waarin de inkomsten en teruggevorderde kosten die voortvloeien uit lokale handhaving toekomen aan de betrokken lokale overheid.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Dit voorontwerp van decreet kadert in de strategische doelstelling SD 2 "Handhaving als sluitstuk van een slagkrachtig omgevingsbeleid" (punt 8.2 in de Beleidsnota Omgeving 2019 – 2024 (Vlaams Parlement, stuk 135, 2019-2020, Nr.1, p. 37)).

Meer specifiek kan worden gewezen op de volgende operationele doelstellingen:

- OD 1 "Verder bouwen aan een volwaardige omgevingshandhaving":
"Ik zet in op een krachtdadige, afgestemde en gestroomlijnde bestuurlijke omgevingshandhaving."
"Ik optimaliseer het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium zodat het gepast kan ingezet worden in complexe dossiers en rekening houdt met omstandigheden."
"Inzake bestuurlijke beboeting draagt de voordeelontneming bij tot een gelijk speelveld en het vermijden van oneerlijke concurrentie."
"De bestuurlijke transactie biedt een performant systeem van beboeting om een 'lik op stuk'-beleid te voeren."
"In het licht van de handhavingsprioriteiten blijf ik inzetten op een performant instrumentarium."
- OD 4 "Inzetten op een transparante en oplossingsgerichte omgevingshandhaving":
"Ik organiseer een handhaving die efficiënt is voor zowel de gecontroleerde als de handhaver."
"We verbeteren de handhaving van de omgevingsregelgeving door een integrerende en verbindende samenwerking op te zetten met alle betrokken actoren: natuurinspectie, omgevingsambtenaren, politie, bos- en veldwachters, GAS-ambtenaren en het openbaar ministerie."

2. Specifiek wat betreft het invoeren van een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouders van een voertuig voor bepaalde overtredingen, waaronder ook het achterlaten van afval alsmede voor wat betreft afvalmisdrijven het vervangen van de alternerende strafbaarstelling door een cumulatieve strafbaarstelling, kan ook gewezen worden op de strategische doelstelling SD 1 "Dematerialiseren en het sluiten van materiaalkringlopen", meer bepaald op de operationele doelstelling OD 6 "Verminderen van restafval door circulair materialenbeheer" waarbij gesteld wordt dat de strijd tegen zwerfvuil wordt opgevoerd. Zie punt 9.1.6. in de Beleidsnota Omgeving 2019 – 2024 (Vlaams Parlement, stuk 135, 2019-2020, Nr.1, p. 43).

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

3. Naar aanleiding van de recente vaststellingen betreffende de vervuiling met PFOS in Zwijndrecht en de werkzaamheden van de onderzoekscommissie PFAS-PFOS in het Vlaams Parlement, werd onderzocht op welke manier de handhaving efficiënter en met een grotere slagkracht kan verlopen. Bepaalde verbeteringen vergen nader onderzoek en meer tijd, doch andere verbeterpunten werden reeds opgenomen in dit ontwerpdecreet. Het betreft zeer diverse wijzigingsvoorstellen betreffende de handhavingsbepalingen milieu (titel XVI DABM) en ruimtelijke ordening (titel VI VCRO). Vanuit verschillende invalshoeken worden stappen gezet om op korte termijn de handhavinginstrumenten te optimaliseren. Tenslotte bevat het ontwerpdecreet ook enkele legistische aanpassingen.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

De belangrijkste beleidsmaatregelen opgenomen in dit ontwerp zijn de hieronder opgesomde maatregelen.

4. Het invoeren van een **bijzondere bewijswaarde voor de vaststellingen in een verslag van vaststelling** betreffende milieu-inbreuken en stedenbouwkundige inbreuken (artikel 2).

Het depenaliseren van bepaalde schendingen heeft op zich geen invloed op de wijze waarop ze kunnen vastgesteld worden en mag niet tot gevolg hebben dat ze moeilijker te bewijzen worden zodat aansluiting wordt gemaakt met de bewijswaarde geldend voor de vaststelling van milieumisdrijven.

5. Het invoeren van een **weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouder van een voertuig** voor bepaalde overtredingen (achterlaten afval, toegankelijkheid natuurterreinen, schendingen van de jachtregelgeving, weigeren mee te werken aan identificatie) voor zover de identificatie niet op een andere wijze kon gebeuren en voor zover er een duidelijke band is tussen de bestuurder van het voertuig en de overtreding of tussen het betrokken voertuig en de overtreding. (artikel 4, artikel 14 en artikel 16)

De handhavers worden op het terrein regelmatig geconfronteerd met de moeilijkheid om de overtreder te identificeren, bijvoorbeeld wanneer deze wegvucht of zich weigert te identificeren. De invoering in bepaalde omstandigheden van onderhavig weerlegbaar vermoeden is een belangrijk hulpmiddel voor de identificatie die op zijn beurt noodzakelijk is om een efficiënte handhaving mogelijk te maken.

6. Het invoeren bij milieuhandhaving van een **verhoorbevoegdheid** voor bepaalde personen, met name aan de personen die tevens zijn aangesteld als toezichthouder. (artikel 15)

De bevoegdheid tot het stellen van opsporingshandelingen inzake milieumisdrijven berust thans enkel bij gewestelijke personeelsleden die voor een aantal specifieke regelgevingen uitdrukkelijk werden aangesteld als officier van gerechtelijke politie en bij de agenten en officieren van gerechtelijke politie die deel uitmaken van de politiediensten zoals bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Dit brengt met zich mee dat wanneer een toezichthouder ter gelegenheid van een controle een milieumisdrijf vaststelt, deze toezichthouder doorgaans niet zelf kan ingeschakeld worden voor het stellen van navolgende opsporingshandelingen, zoals een verhoor. Het parket moet voor die navolgende opsporingshandelingen beroep doen op voormelde agenten of officieren van gerechtelijke politie. Aangezien de milieuregelgeving heel technisch is, is dan

bovendien regelmatig de bijstand van deskundigen – zoals een milieutoezichthouder – vereist. Het van rechtswege toekennen van een verhoorbevoegdheid aan de personen die tevens toezichthouder zijn, zal de zogenaamde “eenheid van afhandeling” en een efficiënte inzet van personeelsleden binnen de handhavingsketen verhogen.

7. De bestaande regeling dat toezichthouders hun **toezichtrechten ook kunnen inzetten ten behoeve van de oplegging en opvolging van een aanmaning en ten behoeve van de bestuurlijke handhaving** wordt explicieter en omstandiger uitgewerkt. (artikel 5 en artikel 6)

In navolging van het arrest nr. 134/2015 van het Grondwettelijk Hof en de daarin gegeven interpretatie van bepaalde begrippen uit titel XVI DABM, is er rechtspraak die onder verwijzing naar dat arrest stelt dat de toezichthouder zijn toezichtrechten niet kan inzetten ten behoeve van bestuurlijke handhaving nadat er een redelijk vermoeden van een misdrijf is ontstaan. Aangezien enerzijds bestuurlijke handhaving steeds de vaststelling van een overtreding impliceert en anderzijds de mogelijkheid tot het uitvoeren van de opdracht tot bestuurlijke handhaving gevrijwaard dient te worden, wordt thans de bestaande regeling verduidelijkt en aangevuld zodat er geen enkele twijfel over de intentie van de decreetgever kan zijn (zie Gedr.St. Vlaams Parlement, 2006-2007, stuk 1249, Nr.1, p.41).

8. Het invoeren bij milieuhandhaving van een **meldingsplicht bij de uitvoering van een bestuurlijke maatregel**. (artikel 7)

Om een efficiëntere opvolging van de uitvoering van bestuurlijke maatregelen mogelijk te maken, wordt, in navolging van de verplichting voorzien in artikel 6.4.9, §1 eerste lid VCRO, ook in het DABM de verplichting opgenomen om de uitvoering van een bestuurlijke maatregel onmiddellijk te melden aan degene die ze heeft opgelegd.

9. Het invoeren bij milieuhandhaving dat de **verjaringstermijn voor bestuurlijke beboeting gestuit** wordt door strafrechtelijke en bestuurlijke daden van onderzoek en vervolging, verricht binnen de initiële verjaringstermijn. (artikel 9)

Dit zorgt ervoor dat schendingen van het milieurecht langer kunnen beboet worden indien er terzake binnen de initiële verjaringstermijn toch bijkomende strafrechtelijke of bestuurlijke onderzoeks- of vervolgingsdaden gesteld werden (geldt reeds in VCRO).

10. Het invoeren bij milieuhandhaving van de mogelijkheid om in kader van bestuurlijke beboeting **bij een voorstel tot betaling van een geldsom ook een voorstel tot betaling van de voordeelontneming** te kunnen voegen. (artikel 10 en artikel 11)

In bepaalde gevallen is het omwille van het belang om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en om het plegen van bepaalde milieuschendingen te ontmoedigen, essentieel om ook een voordeelontneming op te kunnen leggen aan de overtreder. Deze mogelijkheid is thans enkel voorzien bij een bestuurlijke boetebeslissing en niet bij een voorstel tot betaling van een geldsom, hetgeen met dit ontwerp wordt gewijzigd. Dit vergroot het aantal overtredingen dat geschikt wordt voor de afhandeling via een voorstel tot betaling van een geldsom zonder dat daarbij de aandacht voor oneerlijke concurrentie uit het oog wordt verloren.

11. De omschrijving van de **stedenbouwkundige inbreuk inzake het stellen van handelingen voorafgaand aan de aktename** wordt aangevuld wat betreft

de niet-naleving van de opgelegde voorwaarden in de meldingsakte alsook wat betreft de meldingsplichten inzake het zorgwonen en wat betreft het verder uitvoeren van handelingen in geval van verval, schorsing of vernietiging van de meldingsakte. (artikel 17)

Het omgevingsvergunningendecreet voerde de mogelijkheid in om (net zoals bij milieu) aan stedenbouwkundige meldingen voorwaarden te verbinden. De voorziene wijziging zorgt er onder meer voor dat de inbreuken op het niet naleven van de opgelegde voorwaarden bij de melding kunnen worden gehandhaafd.

Voor wat het stellen van meldingsplichtige handelingen betreft was in de VCRO geen regeling voorzien bij het verval, de vernietiging of de schorsing van de meldingsakte. Ook voor wat de regeling inzake zorgwonen betreft werd bij de invoering ervan de bestaande strafbaarstelling hierop technisch niet afgesteld. Dit wordt rechtgezet.

12. Het invoeren **in VCRO dat een bestuurlijke boete ook ambtshalve met uitstel** kan worden opgelegd. (artikel 19)

Het is wenselijk dat de gewestelijke entiteit ook ambtshalve een bestuurlijke boete met uitstel kan opleggen. Immers, het geeft de mogelijkheid tot een nog meer geïndividualiseerde sanctionering. Ook voor gemengde misdrijven (milieu en ruimtelijke ordening) is een dergelijke uitbreiding wenselijk aangezien artikel 16.4.29, §2 DABM reeds in de mogelijkheid tot het ambtshalve toekennen van uitstel voorziet.

13. Het verruimen in DABM en VCRO van de gevallen waarin de **inkomsten en terugggevorderde kosten die voortvloeien uit lokale handhaving toekomen aan de betrokken lokale overheid**. (artikel 12, artikel 23 en artikel 24)

Deze wijziging kadert in de uitvoering van het Regeerakkoord 2019-2024: "Omdat de steden en gemeenten steeds meer taken toegewezen krijgen voor de handhaving van decreten, zal de Vlaamse regering de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen laten terechtkomen" (Justitie, bestuurlijke handhaving, p.99) en de Beleidsnota Omgeving 2019-2024: "Ik pas het subsidiariteitsprincipe toe en spoor de lokale besturen ertoe aan hun handhavende opdrachten ook daadwerkelijk op te nemen. De middelen die hierdoor gegenereerd worden, worden toegekend aan het betrokken lokaal bestuur" (Omgeving, p. 167).

Impactanalyse

Maatschappelijke impact en Impact op de grondrechten en het gelijkheidsbeginsel

14. De optimalisatie van de handavingsinstrumenten leidt er mogelijks toe dat meer overtreders gesanctioneerd worden. De wijzigingen doen echter geen afbreuk aan de bestaande mogelijkheden binnen titel XVI DABM en titel VI VCRO om omwille van bestaande omstandigheden, zoals bijvoorbeeld financiële problemen, beroep te doen op bijzondere regelingen zoals het gemotiveerde verzoek tot uitstel of spreading van betaling (artikel 16.5.4 DABM, artikel 6.2.11, §1, artikel 6.3.4, §4, lid 1 en artikel 6.4.16, lid 2 VCRO).

15. Dit decreet voert in hoofde van de kentekenhouder van een voertuig een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in voor bepaalde overtredingen voor zover de identificatie niet op een andere wijze kon gebeuren en voor zover er een duidelijke band is tussen de bestuurder van het voertuig en de overtreding of tussen het betrokken voertuig en de overtreding.

Het vermoeden van onschuld betreft een fundamenteel recht met universele waarde dat doorwerkt naar de regelgeving/regelgever. De Richtlijn (EU) 2016/343 van 9 maart 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, schrijft voor dat de bewijslast voor het aantonen van de schuld van de verdachte of beklaagde op de vervolgende instantie rust, en enige twijfel moet ten gunste van de beklaagde komen. Aan het voorgaande principe wordt geen afbreuk gedaan door het gebruik van wettelijke vermoedens inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een verdachte of beklaagde.

Daarnaast hebben enkele arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 23 juli 2002, Janosevic t/ Zweden; EHRM Västberga 23 juli 2002, Taxi Aktiebolag & Vulic tegen Zweden) bevestigd dat niet elk vermoeden in strafzaken noodzakelijkerwijze onverenigbaar is met artikel 6.2EVRM. Vermoedens van strafrechtelijke schuld zijn verenigbaar met het recht op een eerlijk proces, mits deze vermoedens binnen redelijke grenzen blijven waarbij rekening wordt gehouden met de belangen die op het spel staan en waarbij het recht op verdediging voldoende gewaarborgd is. De gehanteerde middelen moeten in redelijke verhouding staan tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd. Dergelijke vermoedens moeten weerlegbaar zijn en mogen in ieder geval alleen dan worden gebruikt wanneer de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd. Ook het Hof van Cassatie (Cass. 25 februari 2004 P.03.1430.F/1) heeft reeds geoordeeld dat wettelijke vermoedens in beginsel niet strijdig zijn met artikel 6.2. EVRM, op voorwaarde dat ze een redelijk verband van evenredigheid vertonen met het wettig nagestreefde doel en dat ze weerlegbaar zijn.

Wanneer een vermoeden van strafrechtelijke schuld in de wetgeving wordt ingeschreven, ontstaat er een verschil in behandeling tussen enerzijds, de overtreders die het specifieke misdrijf waarvoor het vermoeden geldt, hebben gepleegd en de overtreders die een inbreuk op andere strafbepalingen hebben begaan. Een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van rechtsonderhorigen is niet in strijd met de Grondwet (artikelen 10 en 11-gelijkheids- en non discriminatiebeginsel) indien het berust op een objectief criterium. Het weerlegbaar vermoeden van schuld ten aanzien van de kentekenhouder dat met dit decreet voor een beperkt aantal milieumisdrijven en -inbreuk wordt ingeschreven, berust op de moeilijkheid om voor die specifieke milieuovertredingen de identiteit van de overtreder vast te stellen. In dat verband kan nog gewezen worden op overweging 26 van de Richtlijn 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, die stelt dat het recht om te zwijgen en om zichzelf niet te belasten, geldt voor vragen die verband houden met het strafbaar feit waarvan een persoon wordt verdacht of beschuldigd, en bijvoorbeeld niet op vragen betreffende de identificatie van een verdachte of beklaagde.

16. De verhoorbevoegdheid wordt duidelijk gekaderd buiten de controle-opdrachten in kader van toezicht en kan slechts worden uitgeoefend nadat het misdrijf werd vastgesteld in een proces-verbaal en na een schriftelijke uitnodiging waarbij tevens de regeling vervat in artikel 47bis van het wetboek van strafvordering dient gevolgd te worden. Dit betekent dat degene die verhoord zal

worden in kader van titel XVI DABM over dezelfde rechten en bescherming zal beschikken als degene die verhoord wordt door de reguliere politiediensten. Er is dan ook geen maatschappelijke impact of impact op de grondrechten en het gelijkheidsbeginsel door deze regeling.

Impact op de besturen en budgettaire impact

17. De invoering bij milieuhandhaving (zoals reeds bestaat in VCRO) van de verplichting om de uitvoering van een bestuurlijke maatregel onmiddellijk te melden aan degene die ze heeft opgelegd, wordt gekoppeld aan de verplichting in hoofde van het betrokken bestuur om dezelfde procedure te volgen als bij een aanvraag tot opheffing van een bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de verplichting om een controle te verrichten binnen de termijn van 45 dagen na de melding van de uitvoering van de bestuurlijke maatregel. Dit is op zich logisch aangezien de meldingsplicht wordt ingevoerd om een efficiëntere opvolging van de bestuurlijke maatregel mogelijk te maken.

18. Bij de toepassing van de verhoorbevoegdheid zullen de betrokken personeelsleden optreden als zogenaamde "agent van gerechtelijke politie", waardoor zij buiten het vorderingsrecht van de procureurs des Konings vallen (art. 28ter, §3, lid1 Sv.). De betrokken besturen beslissen dus zelf hoe zij het afnemen van verhoren kaderen binnen hun globale takenpakket. Aangezien de verhoorbevoegdheid bovendien slechts kan worden toegepast voor zaken waarvoor de betrokken personeelsleden sowieso reeds een toezichtsbevoegdheid hebben én waarvoor reeds een proces-verbaal werd opgesteld, zal de bijkomende impact beperkt kunnen gehouden worden. De doelstelling die men wil bereiken is de eenheid van afhandeling te garanderen door de opmaak van het proces-verbaal en het verhoor binnen dezelfde entiteit te kunnen afhandelen.

19. Het verruimen in DABM en VCRO van de gevallen waarin de inkomsten en teruggevorderde kosten die voortvloeien uit lokale handhaving toekomen aan de betrokken lokale overheid zal een verschuiving van de inkomsten tot gevolg hebben. Echter, dit gaat hand in hand met de mate waarin handhavende taken op het terrein worden opgenomen.

Implementatie

20. Het invoeren van een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouder van een voertuig voor bepaalde overtredingen zal voor de betrokken toezichthouders met zich meebrengen dat zij de nodige identificatiegegevens, met inachtneming van de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, zullen moeten opvragen bij de instantie die bevoegd is voor het uitreiken van de kentekenplaten. Deze opvraging gebeurt al dan niet met tussenkomst van een verwerker.

21. De bijkomende verhoorbevoegdheid wordt van rechtswege toegekend aan de aangestelde milieutoezichthouders. Zoals reeds aangegeven, kunnen de betrokken besturen zelf beslissen hoe zij het afnemen van verhoren in de praktijk kaderen binnen hun globale takenpakket.

22. Wat betreft de voorziene verruiming in de VCRO van de gevallen waarin de inkomsten en teruggevorderde kosten die voortvloeien uit lokale handhaving toekomen aan de betrokken lokale overheid, is een overgangsbepaling voorzien. Voor de ontvangsten en invorderingskosten uit maatregelen die zijn gevorderd, opgelegd of aangenomen vóór de inwerkingtreding van artikel 7.7.12 VCRO en die

allicht reeds in uitvoering zijn of wat de gerechtelijke procedures betreft die nog lopende zijn, blijft gelden dat deze dienen doorgestort te worden aan het Grondfonds. Zo ontstaat er geen onderscheid tussen lokale overheden die al gelden hebben ontvangen of hebben uitgevoerd op basis van eerdere besluiten, minnelijke schikkingen, vonnissen en arresten en die dit hebben doorgestort aan het Grondfonds en zij die dat niet deden. Ook voor de nog lopende procedures waarin een herstellvordering hangende is, wordt deze correctie voorzien.

C. Totstandkomingsprocedure

23. Het voorontwerp van decreet werd voor de eerste keer principiële goedgekeurd op xxx.

De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen ("Minaraad") heeft advies gegeven op xxx.

De Vlaamse Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed ("SARO") heeft advies gegeven op xxx.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) heeft advies gegeven op xxx.

De Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) heeft advies gegeven op xxx.

De Vlaamse Toezichtcommissie ("VTC") heeft advies gegeven op xxx.

Het voorontwerp van decreet werd voor de tweede keer principiële goedgekeurd op xxx.

De Raad van State heeft advies gegeven op xxx.

De wijzigingen aan het ontwerp naar aanleiding van deze adviezen of de motivatie om de ontwerp teksten niet te wijzigen worden besproken onder titel D of eventueel te verwijzen naar artikelsgewijze bespreking indien punctuele opmerkingen.

D. Bespreking van de adviezen van de strategische adviesraden, van de Vlaamse Toezichtcommissie en van de Raad van State

Advies van de Minaraad van ...

Advies van de SARO van ...

Advies van de SERV van ...

Advies van de VVSG van ...

Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie van ...

Advies van de Raad van State van ...

E. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

24. Dit ontwerp van decreet kadert in de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest voor ruimtelijke ordening, leefmilieu, waterbeleid, landinrichting en natuurbehoud, zoals vermeld in artikel 6, §1, I t/m III van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aan hen toegewezen aangelegenheden (Zie onder meer arrest GwH 2010/59, overweging B.6.2 & GwH 2010/89, overweging B.5.1). De regelingen in verband met administratieve handhaving behoren vanuit het oogpunt van bevoegdheidsverdeling niet tot het strafrecht in strikte zin maar maken gewoon deel uit van de respectievelijke materiële bevoegdheden (zie onder meer arrest nr. 74.842 Raad van State d.d. 30 juni 1998, punt 3.5.2).

25. Het toekennen van een verhoorbevoegdheid betreft opsporing, zijnde een onderdeel van het strafprocesrecht. Het strafprocesrecht is in principe een federale bevoegdheid doch krachtens artikel 11, derde lid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) kunnen de gewesten wat betreft de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn aan hun personeelsleden de bevoegdheid toekennen van agent of officier van gerechtelijke politie. Een aanstelling als *officier* van gerechtelijke politie vereist steeds een uitdrukkelijke aanstelling als zodanig. Men kent iemand de bevoegdheid toe van *agent* van gerechtelijke politie door deze een bevoegdheid te geven tot het stellen van een daad van gerechtelijke politie, zoals bijvoorbeeld het vaststellen van een misdrijf in een proces-verbaal of het afnemen van een verhoor.

Naast de principiële bevoegdheidsverdeling in artikel 11 BWHI, kan ook gewezen worden op de impliciete bevoegdheden waarover het Vlaamse Gewest beschikt krachtens artikel 10 BWHI en op de bevoegdheid van de gewesten om opdrachten en bevoegdheden toe te kennen aan andere bestuursoverheden zoals lokale besturen op grond van artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het toekennen van een verhoorbevoegdheid aan alle toezichthouders, dus zowel aan de gewestelijke toezichthouders als aan de toezichthouders aangesteld door andere bestuursoverheden, wordt noodzakelijk geacht vanuit de behoefte aan de eenheid van afhandeling binnen een handavingsproces. Daarbij sluit de verhoorbevoegdheid aan bij de reeds bestaande verbaliseringsbevoegdheid waarover de betrokken personen beschikken op grond van artikel 16.3.24 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Ook in artikel 6.2.4 en 6.2.5/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt een opsporings- en verbaliseringsbevoegdheid toegekend aan gewestelijke personeelsleden en aan personen aangesteld door andere bestuursoverheden.

II. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

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

Artikel 2

Dit artikel voegt twee leden toe aan artikel 16.3.23 DABM.

In een eerste toegevoegd lid wordt de bijzondere bewijswaarde ingevoerd voor de vaststellingen betreffende een milieu-inbreuk in een verslag van vaststelling door een bevoegde toezichthouder. Immers, het depenaliseren van bepaalde schendingen heeft op zich geen invloed op de wijze waarop ze kunnen vastgesteld worden zodat aansluiting wordt gemaakt met de bewijswaarde geldend voor de vaststelling van milieumisdrijven. De depenalisering van bepaalde schendingen mag immers niet tot gevolg hebben dat ze moeilijker te bewijzen worden. Deze bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel is, zoals ook voor processen-verbaal wordt aangenomen, enkel gehecht aan de materiële vaststellingen die de toezichthouder zelf heeft gedaan en waarvoor hij de bijzondere vaststellingsbevoegdheid heeft.

Artikel 16.3.23, eerste lid DABM behelst reeds de verplichting om onmiddellijk een kopie van het verslag van vaststelling aan de vermoedelijke overtreder te bezorgen. De bijzondere bewijswaarde vervalt indien aan de vermoedelijke overtreder niet tijdig een kopie van het verslag van vaststelling wordt bezorgd. Dit sluit aan bij de rechtspraak alsook bij de regeling die in het DABM geldt voor de bijzondere bewijswaarde van een PV. Zie cassatierechtspraak m.b.t. artikel 62 van de gecoördineerde wetten op de politie van het wegverkeer van 16 maart 1968 (o.a. arresten Hof van Cassatie van 12 februari 1974 (arr.cass. 1974; p.636) en 22 oktober 1985 (arr.cass.85-86, p.239)); zie ook rechtspraak Handhavingscollege (MHHC/M/1617/0072 van 9 mei 2017; arrest MHHC/M/1718/0021 van 17 oktober 2017; arrest HHC-M-2021-0037 van 11 februari 2021).

In een tweede toegevoegd lid wordt uitdrukkelijk de bepaling opgenomen dat ingeval van samenhang tussen een vastgestelde milieu-inbreuk en een vastgesteld milieumisdrijf, het mogelijk is om ook de vaststelling van de milieu-inbreuk op te nemen in het proces-verbaal. Deze wijziging is de spiegelbepaling van de wijziging in artikel 6.2.5, derde lid VCRO. Artikel 6.2.5, derde lid VCRO wordt gewijzigd in de zin dat bij samenhang tussen een inbreuk en een misdrijf het een *mogelijkheid* wordt om de vaststellingen betreffende de inbreuk in het PV op te nemen en niet langer een verplichting zodat terzake de vrijheid bestaat om al naargelang wat wenselijk is, bepaalde afspraken te maken. Omwille van een afstemming tussen VCRO en DABM lijkt opname van een analoge bepaling in het DABM wenselijk.

Ingeval van opname van vaststellingen van een milieu-inbreuk in een PV, wordt omwille van de administratieve werkbaarheid voor de termijn voor het bezorgen van een kopie van de vaststellingen aan de overtreder en de bijzondere bewijswaarde de regeling voor het PV gevolgd.

Artikel 3

Deze bepaling voorziet voor verslagen van vaststelling een analoge regeling als de regeling betreffende PV's opgenomen in artikel 16.3.25, derde lid DABM. Omdat de betrokken verbalisanten ruimtelijke ordening geen uitgebreide opleiding in de milieuregelgeving hebben gevolgd, wordt aan hun vaststellingen inzake milieu-inbreuken geen bijzondere bewijswaarde toegekend.

Artikel 4

Dit artikel voegt in het DABM een nieuw artikel 16.3.26ter in. Aangezien het vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekhouder een tool is voor de toezichthouders teneinde de identiteit van de vermoedelijke overtreder gemakkelijker te achterhalen, wordt het nieuwe artikel ingevoegd in Onderafdeling IIIbis. 'Identificatie' van Afdeling IV. 'Voorkoming en vaststelling van milieu-inbreuken en milieumisdrijven' van Hoofdstuk III. 'Toezicht', dat, zoals de benaming het reeds stelt, gaat over de identificatie van de overtreder.

De omgevingshandhavers worden op het terrein vaak geconfronteerd met een hiaat bij het uitvoeren van hun toezichtopdrachten (toezichthouders) of opsporingstaken (gewestelijke milieuopsporingsambtenaren), nl. de identificatie van de vermoedelijke overtreder. De identificatie van de vermoedelijke overtreder is nu net één van de belangrijkste factoren om een efficiënte handhaving mogelijk te maken.

Er wordt geopteerd om een wettelijk vermoeden van schuld in het DABM in te schrijven voor volgende milieumisdrijven en -inbreuk:

- schending van artikel 12, § 1 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (sluikstort);
- overtreding van artikel 12*novies* en van artikel 35, §2, eerste lid, 2° van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu (verboden gemotoriseerd verkeer in natuurgebied);
- overtreding op de bepalingen van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 en haar uitvoeringsbesluiten (stroperij);
- opzettelijke weigering om mee te werken aan de identiteitscontrole na vaststelling van een milieumisdrijf of -inbreuk.

Niettegenstaande het niet meewerken aan de identiteitscontrole, nadat de toezichthouder een milieumisdrijf of milieu-inbreuk heeft vastgesteld (artikel 16.3.26*bis* DABM) of de gewestelijke milieuopsporingsambtenaar bij de vaststelling van een milieumisdrijf (artikel 16.5.11 DABM), strafbaar is gesteld (artikel 16.6.1, §2, 2°/1 DABM), blijft er op het terrein een belangrijke hiaat bestaan. De overtreder kan immers niet verplicht worden om zich te identificeren, noch kan de toezichthouder de identiteitsstukken met dwang afnemen teneinde de identiteit van de overtreder te achterhalen. Dit leidt tot situaties waarin vastgestelde milieumisdrijven – of inbreuken wel worden vastgesteld, maar niet gesanctioneerd kunnen worden omdat de toezichthouder/gewestelijke opsporingsambtenaar in de onmogelijkheid verkeert om de identiteit van de vermoedelijke overtreder te achterhalen. Indien de vermoedelijke overtreder immers weigert om zich te identificeren en zijn identiteitsstukken aan de toezichthouder weigert af te geven, dan blijft de identiteit van de overtreder onbekend en kan ten aanzien van hem slechts een proces-verbaal of verslag van vaststelling lastens onbekenden worden opgesteld. Hierdoor worden heel wat dossiers zonder enig gevolg afgesloten. Het spreekt voor zich dat voormelde probleemstelling de handhaving inefficiënt maakt. De identificatie via de kentekenplaat zou hierin een oplossing kunnen bieden.

Zwerfvuil is een groot maatschappelijk probleem. Voor de minister van Omgeving staat dit thema dan ook helemaal bovenaan op haar politieke agenda. De zwerfvuilcijfers stijgen waardoor de Vlaamse doelstelling om in 2022 het zwerfvuil met 20% te doen afnemen, op die manier ernstig in het gedrang komt. Een efficiënte handhaving heeft nog altijd het beste ontradend effect, vandaar dat het belangrijk is om zoveel mogelijk vastgestelde sluikstorten te kunnen sanctioneren. Aangezien het bij een sluikstort vaak onmogelijk is om de identiteit van de overtreder te achterhalen, wanneer deze niet op een afdoende wijze kan worden geïdentificeerd, is het een belangrijke tool om via het vermoeden van schuld in hoofde van de kentekhouder alsnog de identiteit te kunnen

vaststellen wanneer de bestuurder van het voertuig de sluikestort pleegt of de sluikestort met behulp van een voertuig wordt gepleegd.

Voor inbreuken op de Jachtwetgeving wordt handhaving ingezet met oog op het bekomen van een respectvolle houding tegenover natuur, bos en groen. Ook hier geldt de basisfilosofie dat handhaving het sluitstuk vormt van elk beleid en dat zonder handhaving de naleving van regelgeving problematisch blijft.

Niettegenstaande het verboden gemotoriseerd verkeer in natuurgebied is gedecriminaliseerd, is handhaving van voornoemde inbreuk zeer belangrijk. Natuurgebieden genieten een bijzondere bescherming. Met een motorvoertuig rijden in een natuurgebied (bv. met een brommer in natuurgebied crossen) is niet alleen vernietigend voor de natuurelementen, ook de dieren die in het natuurgebied wonen, worden hierdoor gestoord. Omdat de overtreder gemakkelijk kan wegvluchten, is het vermoeden van schuld in hoofde van de kentekhouder een belangrijk hulpmiddel teneinde de overtreder te identificeren.

De eerste paragraaf voert het vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekhouder van het motorvoertuig, ingeschreven op naam van een natuurlijke persoon, in voor volgende milieumisdrijven en -inbreuk:

1° een schending van artikel 12, §1, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringen en afvalstoffen, wordt vastgesteld in een van de volgende gevallen:

- a) de toezichthouder stelt vast dat de bestuurder van het motorvoertuig het milieumisdrijf heeft gepleegd;
- b) de toezichthouder stelt vast dat het milieumisdrijf is gepleegd met behulp van het motorvoertuig;

2° een toezichthouder stelt een overtreding van artikel 12novies en 35, §2, eerste lid, 2°, van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu, vast;

3° een overtreding van de bepalingen van het Jachtdecreet van 24 juli 1991 en de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt vastgesteld in een van de volgende gevallen:

- a) de toezichthouder stelt vast dat de bestuurder van het motorvoertuig het milieumisdrijf heeft gepleegd;
- b) de toezichthouder stelt vast dat het milieumisdrijf is gepleegd met behulp van het motorvoertuig;

4° er wordt vastgesteld dat de vermoedelijke overtreder van een milieumisdrijf of milieu-inbreuk die bestuurder van het motorvoertuig is, opzettelijk weigert om mee te werken aan de identiteitscontrole, vermeld in artikel 16.3.26bis van dit decreet.

Voorwaarde is dat de vermoedelijke overtreder op geen afdoende wijze kon worden geïdentificeerd.

De tweede paragraaf houdt in dat het vermoeden van schuld in hoofde van de kentekhouder een weerlegbaar vermoeden betreft. Dit betekent dat de kentekhouder het vermoeden kan weerleggen door alle middelen van het recht. In dergelijk geval is de kentekhouder ertoe verplicht om de identiteit van de bestuurder binnen een bepaalde termijn mee te delen aan de toezichthouder in kader van de uitoefening van hun toezichtsoverdracht. De kentekhouder is van voormelde mededelingsplicht ontheven wanneer hij diefstal, overmacht of fraude kan bewijzen.

De derde paragraaf gaat over de situatie waarbij de kentekhouder een rechtspersoon betreft. In dergelijk geval heeft de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die de rechtspersoon in rechte vertegenwoordigt, de plicht tot mededeling van de identiteit van de bestuurder op het ogenblik van de feiten of,

indien zij die niet kennen, de identiteit van de persoon die verantwoordelijk is voor het motorvoertuig. Zij zijn van voormelde plicht ontheven indien ze diefstal, fraude of overmacht kunnen bewijzen.

Indien de persoon die verantwoordelijk is voor het motorvoertuig niet de bestuurder was op het ogenblik van de feiten moet hij eveneens de identiteit van de bestuurder meedelen.

Tot slot wordt bepaald dat wanneer de overtreding werd begaan met een motorvoertuig, dat ingeschreven is op naam van een rechtspersoon die de gebruikelijke bestuurder in de Kruispuntbank Voertuigen heeft laten registreren, de gebruikelijke bestuurder gelijkgesteld wordt met de houder van de kentekenplaat en is het vermoeden uit de eerste paragraaf van toepassing.

In de vierde paragraaf wordt gesteld dat het vermoeden uit de eerste paragraaf tevens geldt wanneer de geviseerde milieumisdrijven of -inbreuk met een bewakingscamera wordt vastgesteld. Hierbij is het wel van cruciaal belang dat de kentekenplaat voldoende duidelijk af te lezen valt van de camerabeelden.

In de vijfde paragraaf wordt de koppeling tussen de identiteit van de kentekenhouder en de vermoedelijke overtreder mogelijk gemaakt door te stellen dat de nodige identificatiegegevens, met inachtneming van de bepalingen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, kunnen opgevraagd worden bij de instantie die bevoegd is voor het uitreiken van de kentekenplaten. Deze opvraging gebeurt al dan niet met tussenkomst van een verwerker.

De zesde paragraaf bevat een aantal bepalingen die de overeenstemming met de regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens wil bewerkstelligen. Hierbij kan de aandacht gevestigd worden op onder meer de protocolvereiste. Zo worden er bijvoorbeeld gegevens opgevraagd bij federale overheidsdiensten en politiediensten. Gezien deze diensten de gevraagde gegevens zullen meedelen aan de Vlaamse overheid impliceert dit dat er een protocol zal moeten worden afgesloten overeenkomstig artikel 20 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Gegevens die meegedeeld worden door de lokale besturen vereisen een protocol overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer.

Artikel 5

Dit artikel wijzigt artikel 16.3.27 DABM dat bepaalt dat de toezichthouders een aanmaning kunnen geven wanneer zij bij de uitoefening van hun toezichtopdracht een milieumisdrijf of milieu-inbreuk vaststellen.

Deze wijziging wil verduidelijken dat toezichthouders hun toezichtrechten niet enkel kunnen inzetten voor het uitvoeren van toezichtcontroles doch ook voor het opleggen en opvolgen van een aanmaning. Dit was steeds de bedoeling (zie Gedr.St. Vlaams Parlement, 2006-2007, stuk 1249, Nr.1, p.41) en volgt ook uit de opname van de regeling van de aanmaning in het hoofdstuk "Toezicht". Echter, na het arrest nr. 134/2015 van het Grondwettelijk Hof en de daarin gegeven interpretatie van bepaalde begrippen uit titel XVI DABM, lijkt er hierover twijfel te zijn ontstaan. Het is echter duidelijk dat het gezien de rol van de aanmaning in titel XVI DABM, noodzakelijk is voor de toezichthouders om de opvolging door de overtreder van de aanmaning te kunnen controleren met behulp van de toezichtrechten en met de mogelijkheid om vaststellingen terzake te verrichten. Immers, de toezichthouder moet kunnen oordelen of de normconformiteit afdoende is bekomen of dat er nood is aan nadere opvolging door bijvoorbeeld de oplegging van bestuurlijke maatregelen.

De vaststellingen betreffende de opvolging van de aanmaning worden opgenomen in een verslag van vaststelling (milieu-inbreuk) of in een proces-verbaal (milieumisdrijf) en gelden als inlichting. Het niet nakomen van een aanmaning is op zich geen misdrijf of inbreuk. Het kan zijn dat er een aanmaning werd gegeven zonder dat er een verslag van vaststelling of een proces-verbaal werd opgesteld. In dat geval is het mogelijk dat alsnog vaststellingen gebeuren betreffende het onderliggende misdrijf of inbreuk. Voor die vaststellingen geldt de bijzondere bewijswaarde.

Artikel 6

Dit artikel wijzigt artikel 16.4.1 DABM dat bepaalt dat de toezichthouders hun toezichtrechten behouden in de fase van de bestuurlijke handhaving.

Deze wijziging wil, na het arrest nr. 134/2015 van het Grondwettelijk Hof en de daarin gegeven interpretatie van bepaalde begrippen uit titel XVI DABM, elke twijfel wegnemen inzake het feit dat toezichthouders na de vaststelling van een milieumisdrijf of milieu-inbreuk - en dus ook na het ontstaan van een zogenaamd "redelijk vermoeden van een misdrijf" - beschikken over de rechten vermeld in artikel 16.3.10 DABM en nader geregeld in de navolgende artikelen en dit ten behoeve van hun opdracht inzake bestuurlijke handhaving die te onderscheiden is van hun toezichtopdracht alsook van een eventuele opsporingsopdracht. Ook deze wijziging is enkel een bevestiging van wat steeds de bedoeling is geweest (zie Gedr.St. Vlaams Parlement, 2006-2007, stuk 1249, Nr.1, p.41). Immers, uit de artikelen 16.4.5 en 16.4.6 DABM volgt dat toezichthouders enkel bevoegd zijn om *na de vaststelling van een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf* een bestuurlijke maatregel op te leggen en dit met het oog op het doen staken van de overtreding en/of het (doen) herstellen van de wettige situatie.

Daarbij kan benadrukt worden dat het DABM steeds het onderscheid heeft gemaakt tussen het sanctionerende spoor en de remediërende opdracht. In de parlementaire voorbereiding werd vroeger al uitvoerig ingegaan op het feit dat de bevoegdheid om bestuurlijke maatregelen op te leggen een remediërende opdracht behelst die los moet gezien worden van het sanctionerende (bestuurlijk of strafrechtelijk) spoor en er eventueel ook in de tijd mee kan samenlopen (Vlaams Parlement, 2006-2007, stuk 1249, Nr.1, p.14). Indien er immers betreffende het milieumisdrijf of de milieu-inbreuk een proces-verbaal of een verslag van vaststelling wordt opgemaakt, zal dit ook het startpunt vormen voor het sanctionerend proces.

Tenslotte wordt in de ingevoegde bepaling ook geëxpliciteerd dat de toezichthouders wat betreft de opvolging van de uitvoering van een bestuurlijke maatregel de nodige vaststellingen kunnen verrichten die zullen worden opgenomen in een proces-verbaal (misdrijf) of verslag van vaststelling (milieu-inbreuk) en gelden als een inlichting. Wel is het niet uitvoeren van een bestuurlijke maatregel zelf ook een milieumisdrijf zodat voor aanvankelijke vaststellingen desbetreffend de regeling van de bijzondere bewijswaarde van toepassing is. Voor zover het proces-verbaal of het verslag van vaststelling louter navolgende informatie of informatie over de effectief uitgevoerde bestuurlijke maatregel behelst, zal het gelden als inlichting.

Artikel 7

Dit artikel voegt een lid toe aan artikel 16.4.16 DABM dat bepalingen betreffende de (niet-)uitvoering van bestuurlijke maatregelen betreft.

Om een efficiëntere opvolging van de uitvoering van bestuurlijke maatregelen mogelijk te maken, wordt, in navolging van de verplichting voorzien in artikel 6.4.9, §1 eerste lid VCRO, ook in het DABM de verplichting opgenomen om de uitvoering van een bestuurlijke maatregel onmiddellijk te melden aan degene die ze heeft opgelegd.

Wanneer de uitvoering van de bestuurlijke maatregel wordt gemeld, is de procedure vermeld in artikel 16.4.14, §2 en §3 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8

Dit artikel wijzigt artikel 16.4.17, §3, tweede lid DABM dat i.k.v. de administratieve beroepsprocedure tegen een bestuurlijke maatregel voorziet in een mogelijke éénmalige verlenging van de beslissingstermijn in hoofde van de minister.

Het gebruik van de term "in kennis stellen" wordt vervangen door het gebruik van de term "kennisgeving". Dit biedt meer rechtszekerheid aangezien de term "kennisgeving" gedefinieerd is in artikel 16.1.2, 3^o DABM als een schriftelijke mededeling d.m.v. een beveiligde zending. Bovendien bepaalt de termijnregeling opgenomen in artikel 16.1.3, §3 DABM "Als een schriftelijke mededeling de handeling is die gedaan moet worden binnen een bepaalde termijn, geldt die termijn voor de verzending of afgifte.", zodat het duidelijk is dat de kennisgeving van de termijnverlenging moet *verzonden* zijn binnen de initiële beslissingstermijn. Dit gegeven is ook voor beide partijen objectief controleerbaar.

Enkel de kennisgeving aan de beroepsindiener dient te gebeuren binnen de initiële termijn van negentig dagen om te voorkomen dat de betrokken bestuurlijke maatregel of de betrokken bestuurlijke dwangsom vervalft. Desalniettemin wordt nog steeds bepaald dat ook de persoon die de bestuurlijke maatregel heeft opgelegd, wordt geïnformeerd over de termijnverlenging.

Artikel 9

Dit artikel voegt een lid toe aan artikel 16.4.30 DABM dat de vervaltermijn voor het opleggen van een alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldboete regelt.

De vervaltermijn voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete of een exclusieve bestuurlijke geldboete is respectievelijk vijf en drie jaar na afsluiting van het proces-verbaal of het verslag van vaststelling. In lijn met hetgeen bepaald wordt in het gemeenrechtelijke strafrecht alsook in artikel 6.2.9, tweede lid VCRO, wordt bepaald dat de verjaring wordt gestuit door daden van onderzoek of daden van vervolging, verricht binnen de initiële verjaringstermijn. Vanaf de dag van de stuiting begint een nieuwe termijn te lopen, gelijk aan de oorspronkelijke. Dit zorgt ervoor dat schendingen van het milieurecht langer kunnen beboet worden indien er terzake binnen de initiële verjaringstermijn toch bijkomende strafrechtelijke of bestuurlijke onderzoeks- of vervolgingsdaden gesteld werden. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat complexe dossiers of de inzet van rechtsmiddelen niet leiden tot straffeloosheid.

Wat moet verstaan worden onder strafrechtelijke daden van onderzoek en daden van vervolging is voorwerp van uitvoerige rechtspraak en rechtsleer. De strafrechtelijke daden van onderzoek kaderen in het strafrechtelijke vooronderzoek, zijnde het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk onderzoek, of in het onderzoek ter terechtzitting voor de strafrechter. Het kan bijvoorbeeld gaan over een proces-verbaal waarbij een misdrijf wordt vastgesteld, een proces-

verbaal van een getuigenverhoor, een, tussenvonnis van de strafrechter waardoor de zaak wordt uitgesteld om de partijen toe te laten bijkomend bewijsmateriaal over te leggen, ... Daden van vervolging zijn de daden die ertoe strekken om de "strafvordering" uit te oefenen, zoals bijvoorbeeld de rechtstreekse dagvaarding voor de strafrechter door het openbaar ministerie, de uiteindelijke veroordeling zelf, ... (zie hierover Chris Van den Wyngaert e.a., Strafrecht en Strafprocesrecht, Oud-Turnhout, Gompel&Svacina, 2019, p. 872) Bestuurlijke daden van onderzoek of vervolging zijn alle daden die gesteld worden met het oog op bestuurlijke sanctionering, onder meer een verslag van vaststelling, het betekenen van het voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, het doen van een voorstel tot betaling van een geldsom alsook de bestuurlijke boetebeslissing zelf.

In dit kader kan er op gewezen worden dat naast de vervaltermijnen bepaald in artikel 16.4.30 DABM, ook steeds de "redelijke termijnvereiste" zal gelden. Deze redelijke termijnvereiste vloeit voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur alsook uit de gelding van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dat het recht op een eerlijk proces garandeert, ook inzake administratieve beboeting. De beoordeling van de redelijke termijnvereiste gebeurt in concreto, rekening houdend met diverse factoren zoals de complexiteit van het dossier, de duur van de gestelde onderzoeks daden, de medewerking door de overtreder, de ernst van de inbreuken, ... Het Handhavingscollege ziet toe op de naleving van de redelijke termijnvereiste (zie bijvoorbeeld arrest HHC-M-2122-0039 van 24 maart 2022, arrest HHC-M-2122-0032 van 10 februari 2022, arrest HHC-M-2122-0031 van 10 februari 2022).

Artikel 10

Dit artikel brengt verschillende wijzigingen aan in artikel 16.4.36 DABM dat de bestuurlijke boeteprocedure regelt.

Een eerste wijziging betreft het verlengen van 30 naar 60 dagen van de termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit de bestuurlijke beboetingsprocedure moet opstarten na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings om het misdrijf niet strafrechtelijk te behandelen. Dit laat de gewestelijke entiteit toe om zich een beter beeld te vormen van de zaak (is er herstel uitgevoerd, speelt er voordeelontneming en zo ja in welke grootte-orde, enz.) en van de mogelijkheid om gebruik te maken van het voorstel tot betaling van een geldsom, vooraleer de beboetingsprocedure formeel op te starten. Ook bij milieu-inbreuken voorziet artikel 16.4.41, §1 DABM thans in een termijn van 60 dagen voor de gewestelijke entiteit om na ontvangst van het verslag van vaststelling de bestuurlijke beboetingsprocedure op te starten. Een gelijkaardige wijziging is in dit decreet opgenomen voor artikel 6.2.13, §4 VCRO.

Een tweede reeks wijzigingen betreft de invoering van de mogelijkheid om in kader van de bestuurlijke beboeting van een milieumisdrijf niet enkel bij een boetebeslissing maar ook bij het doen van een voorstel tot betaling van een geldsom, de onrechtmatig verkregen voordelen in rekening te brengen. De mogelijkheid wordt voorzien dat een voorstel tot betaling van een geldsom gepaard kan gaan met een voorstel tot betaling van een voordeelontneming. Dit vergroot het aantal overtredingen dat geschikt wordt voor de afhandeling via een voorstel tot betaling van een geldsom zonder dat daarbij de aandacht voor oneerlijke concurrentie uit het oog wordt verloren. Voor de begroting van de voordeelontneming wordt het identieke uitgangspunt genomen als in het geval dat de voordeelontneming wordt opgelegd samen met een bestuurlijke boetebeslissing.

Artikel 11

Dit artikel brengt een aantal wijzigingen aan in artikel 16.4.41 DABM en dit met het oog op de invoering van de mogelijkheid om ook bij een milieu-inbreuk niet enkel bij een boetebeslissing maar tevens bij het doen van een voorstel tot betaling van een geldsom, de onrechtmatig verkregen voordelen in rekening te brengen. De mogelijkheid wordt voorzien dat een voorstel tot betaling van een geldsom gepaard kan gaan met een voorstel tot betaling van een voordeelontneming. Dit vergroot het aantal overtredingen dat geschikt wordt voor de afhandeling via een voorstel tot betaling van een geldsom zonder dat daarbij de aandacht voor oneerlijke concurrentie uit het oog wordt verloren. Voor de begroting van de voordeelontneming wordt het identieke uitgangspunt genomen als in het geval dat de voordeelontneming wordt opgelegd samen met een bestuurlijke boetebeslissing.

Artikel 12

Dit artikel wijzigt de bepalingen in artikel 16.5.1 DABM die regelen op rekening van welk fonds de storting moet gebeuren van de terugbetaling van de kosten die de overheden hebben gemaakt om afval te verwijderen.

In een eerste punt wordt in paragraaf 1 een bepaling ingevoegd die, zoals thans reeds voorzien is voor de bestuurlijke dwangsommen, voorziet dat de kosten van bestuursdwang en de kosten die gemaakt worden ten behoeve van de uitvoering van een bestuurlijke maatregel of veiligheidsmaatregel door de lokale overheid geïnd worden wanneer de betrokken maatregel ook door de lokale overheid werd opgelegd.

In een tweede punt worden verscheidene wijzigingen aangebracht in paragraaf 2 dat een regeling bevat voor de toewijzing van de gerechtelijk opgelegde terugbetaling van de kosten voor het inzamelen, vervoeren en verwerken van afval.

Deze wijzigingen kaderen in de uitvoering van het Regeerakkoord 2019-2024 en zorgen ervoor dat de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen terecht komen. Dit is evident ook zo voor de kosten die zij in de loop van de procedures hebben gemaakt. Op het Forum Omgevingshandhaving begin 2022 werd deze vraag dan ook nog uitdrukkelijk door VVSG gesteld voor wat betreft de hogervermelde kosten verbonden aan de uitvoering op basis van het DABM en dit naar analogie met de eerdere vragen vanuit de VVSG en lokale overheden naar het laten toekomen van de inkomsten en uitgaven aan de lokale overheden in het kader van VCRO (zie artikel 23). De lokale overheden geven zelf aan dat het veel efficiënter is dat zij niet op een andere overheid een beroep moeten doen om de overtreder te doen betalen. De kosten zijn telkens individueel gebonden aan een dossier. Een centrale inning en doorstoringsmechanisme rekening houdend met de individuele dossiers zorgt voor tijdverlies en nodeloze administratie bij de verschillende niveaus. Gezien de lokale overheden het best geplaatst zijn wat de opvolging van hun dossiers betreft, komt het ook aan hen toe de uitvoering in eigen beheer en voor eigen rekening uit te voeren, wat dus ook de recuperatie van de kosten inhoudt.

De huidige formulering bevat twee onnauwkeurige vermeldingen.

Vooreerst werd vastgesteld dat er een verschil is tussen de geldende tekst van artikel 16.5.1, §2 zoals ze wordt weergegeven in de Vlaamse Codex enerzijds en in de databank van het Belgisch Staatsblad anderzijds. Het verschil betreft een

louter technisch gegeven, met name een incorrecte verwijzing naar artikel 16.6.5, tweede lid in plaats van de correcte verwijzing naar artikel 16.6.4, tweede lid. Dit kan wellicht verklaard worden door het ontbreken van het woord "telkens" in een vroeger wijzigingsartikel, met name artikel 139 van het decreet van 12 december 2008 houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij, waardoor de correcte verwijzing zowel in de Vlaamse codex als in de geconsolideerde wetgeving van het Belgisch Staatsblad slechts in één lid werd toegepast, doch dit in beide databanken in een verschillend lid. Daardoor is thans onduidelijk van welke tekst kan uitgegaan worden en wordt ervoor gekozen om de gehele paragraaf te vervangen.

Daarnaast wordt thans in beide leden van paragraaf 2 verwezen naar "een veroordeling" overeenkomstig artikel 16.6.4 (of 5), tweede lid terwijl in die bepaling eigenlijk sprake is van een verplichting in hoofde van een veroordeelde. Strikt gezien laat de formulering van artikel 16.6.4, tweede lid ook toe dat een overtreder die door de strafrechter veroordeeld is om zelf het afval te verwijderen, ook via dwangbevel kan verplicht worden tot terugbetaling van de verwijderingskosten van de overheid ingeval deze het afval zelf heeft verwijderd. Door gebruik van de term "verplichting" in artikel 16.5.1, §2 wordt nauwer aangesloten bij de bestaande formulering in artikel 16.6.4, tweede lid.

Tenslotte wordt ook voor de aan de overtreder gerechtelijk opgelegde terugbetaling van de kosten gemaakt door de gemeente voor het inzamelen, vervoeren en verwerken van afvalstoffen in de bossen en aanverwante grondoppervlakten, de onbevaarbare waterlopen en natuurreservaten, voorzien dat die bedragen toekomen aan de betrokken gemeente in plaats van aan het Minafonds.

Artikel 13

Dit artikel wijzigt artikel 16.5.5 DABM dat de aanstelling van "gewestelijke milieuopsporingsambtenaren" betreft. Thans wordt overeenkomstig de parlementaire voorbereiding van artikel 16.5.5 DABM (zie Vlaams Parlement, stuk 2132, 2008-2009, Nr.1, p.12) ook in de tekst van het decreet zelf geëxpliciteerd dat ook de hoedanigheid van hulpofficier van de procureur des Konings kan worden toegekend.

Artikel 14

Ook de milieuopsporingsambtenaren krijgen met het nieuwe artikel 16.5.11bis een extra tool om de identiteit van de vermoedelijke overtreder te achterhalen. Aangezien de opdracht van de milieuopsporingsambtenaren zich situeert binnen de strafrechtelijke opsporing, geldt het vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekenhouder niet bij de vaststelling van een overtreding van artikel 12novies en van artikel 35, §2, eerste lid, 2^o van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijke milieu, die een milieu-inbreuk uitmaken. Voor het overige zijn de bepalingen uit dit nieuwe artikel identiek aan deze van het nieuwe artikel 16.3.26ter.

Artikel 15

Deze bepaling voegt een nieuw artikel toe aan het hoofdstuk Vbis "opsporing van milieumisdrijven" waardoor een verhoorbevoegdheid wordt toegekend aan bepaalde personen, met name aan de personen die tevens zijn aangesteld als toezichthouder.

Het afnemen van een verhoor is een onderzoeksverrichting die kadert in opsporing.

In de handavingsketen zijn er onderscheiden opdrachten zoals toezicht, bestuurlijke handhaving gericht op het herstel, opsporing, bestuurlijke en strafrechtelijke sanctionering. De verschillende handavingspartners (politie, parket, gewestelijk, gemeentelijk, intergemeentelijk, provinciaal) hebben soms gelijklopende soms onderscheiden taken.

Bij het uitoefenen van een toezichtsofdracht wordt een controle uitgevoerd om de normconformiteit na te gaan. Bij het uitvoeren van een opsporingsopdracht worden handelingen verricht, zoals bijvoorbeeld het afnemen van een verhoor, om bewijzen inzake de dader van en nadere omstandigheden betreffende een bepaald milieumisdrijf te verzamelen met het oog op strafrechtelijke sanctionering.

De handavingsregelgeving inzake milieu, opgenomen in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), hanteert als uitgangspunt om toezichtsofdrachten en opsporingsopdrachten zo weinig mogelijk in hoofde van dezelfde persoon te verenigen. Deze scheiding wil de handhavers zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over hun opdracht en voorkomen dat toezichtsbevoegdheden zouden worden ingezet voor een opsporingsopdracht en omgekeerd. Voormelde scheiding tussen toezichtsofdrachten en opsporingsopdrachten in het DABM is echter niet absoluut. Vanuit de noden in de praktijk bestaan er reeds een aantal beperkte uitzonderingen op.

De bevoegdheid tot het stellen van opsporingshandelingen inzake milieumisdrijven berust thans enkel bij gewestelijke personeelsleden die voor een aantal specifieke regelgevingen uitdrukkelijk werden aangesteld als officier van gerechtelijke politie met een bevoegdheid inzake bepaalde milieumisdrijven en bij de agenten en officieren van gerechtelijke politie die deel uitmaken van de politiediensten zoals bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Dit brengt met zich mee dat wanneer een toezichthouder ter gelegenheid van een controle een milieumisdrijf vaststelt, deze toezichthouder doorgaans niet zelf kan ingeschakeld worden voor het stellen van navolgende opsporingshandelingen, zoals een verhoor. Het parket moet voor die navolgende opsporingshandelingen beroep doen op voormelde agenten of officieren van gerechtelijke politie. Aangezien de milieuregelgeving heel technisch is, is dan bovendien regelmatig de bijstand van deskundigen – zoals een milieutoezichthouder – vereist.

Het van rechtswege toekennen aan alle toezichthouders van een verhoorbevoegdheid zal de zogenaamde "eenheid van afhandeling" en een efficiënte inzet van personeelsleden binnen de handavingsketen verhogen.

Om een correcte bevoegdheidsuitoefening, zoals een correcte toepassing van de toezichtrechten, opsporingsbevoegdheid en de rechten van verdediging, zoveel mogelijk te garanderen, wordt ervoor gekozen om de bijkomende opsporingsbevoegdheid nauwkeurig te omlijnen als zijnde de bevoegdheid om na de vaststelling van een milieumisdrijf in een proces-verbaal en na een schriftelijke uitnodiging over te gaan tot een verhoor van de vermoedelijke overtreder of een andere persoon die mogelijks nuttige informatie over het betrokken milieumisdrijf kan aanleveren. Het gaat dan o.a. om getuigen.

Aangezien het verhoren van personen kadert in opsporing, wordt de betrokken bepaling ingevoegd in Hoofdstuk Vbis "opsporing van milieumisdrijven" van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM).

Er wordt voor gekozen om bij het toekennen van de verhoorbevoegdheid niet rechtstreeks te verwijzen naar de "toezichthouders" om te vermijden dat men de verhoorbevoegdheid als een accessorium van het toezicht zou beschouwen. Het gaat om een onderscheiden en specifiek beperkte opsporingsbevoegdheid die omwille van de efficiënte inzet van personeelsleden toegekend wordt aan dezelfde personeelsleden die ook bevoegd zijn voor toezicht. Zij worden dus niet aangewezen als officieren van gerechtelijke politie met volheid van opsporingsbevoegdheid maar zij verkrijgen een beperkte bevoegdheid om een opdracht van agent van gerechtelijke politie uit te voeren, m.n. het verhoren. Dit is niet in strijd met het cumulverbod van artikel 16.3.8 DABM.

Ingevolge artikel 16.3.24bis DABM hebben lokale verbalisanten ruimtelijke ordening voor bepaalde milieumisdrijven ook een vaststellingsbevoegdheid. Zij zijn echter geen toezichthouder in de zin van titel XVI DABM. Wanneer een milieumisdrijf werd vastgesteld door een lokale verbalisant ruimtelijke ordening kan het eventuele navolgende verhoor wel worden afgenomen door een personeelslid vermeld in artikel 16.3.1, §1 DABM, zoals bijvoorbeeld een lokale milieutoezichthouder.

In kader van opsporing en het verhoren van personen gelden bepaalde rechten van verdediging, zoals onder meer het zwijgrecht, het recht om zichzelf niet te beschuldigen en het recht op bijstand van een advocaat. Om die reden is het aangewezen om deze opsporingshandeling duidelijk te onderscheiden van de toezichthandelingen.

Er wordt dan ook voor gekozen om de verhoorbevoegdheid temporeel af te bakenen en deze maar toe te kennen nadat een milieumisdrijf is vastgesteld in een proces-verbaal. Omdat het toezicht kan worden uitgeoefend totdat er voldoende zekerheid bestaat over de niet-naleving van de geldende normen en om vermenging van bevoegdheden te vermijden, wordt hier voor de duidelijkheid bepaald dat de toezichthouder de bevoegdheid tot het afnemen van een verhoor, dat deel uitmaakt van de opsporing, enkel kan uitoefenen nadat met zekerheid in een proces-verbaal is vastgesteld dat er een milieumisdrijf is gepleegd. Eén en ander staat echter niet in de weg dat de toezichthouder zijn beperkte opsporingsbevoegdheid tot het afnemen van een verhoor ook kan inzetten op basis van een proces-verbaal van de politie.

Om één en ander in de praktijk duidelijk te onderscheiden wordt niet enkel bepaald dat een verhoor maar kan worden afgenomen na de vaststelling van het betrokken milieumisdrijf maar ook dat het verhoor steeds dient voorafgegaan te worden door een schriftelijke uitnodiging.

Aangezien de regeling van het verhoor valt onder de federale bevoegdheid voor strafprocesrecht, dient de regeling vervat in artikel 47bis van het wetboek van strafvordering gevolgd te worden. Er wordt dan ook wat betreft de regeling van de rechten van verdediging geen eigen regeling omtrent het verhoor opgenomen in het DABM maar aangesloten bij de geldende regeling in het wetboek van strafvordering.

Het hoeft niet dezelfde toezichthouder te zijn die later het verhoor afneemt. Uit de eenheid van afhandeling volgt dat dit voornamelijk wel binnen dezelfde entiteit gebeurt.

Wel dient benadrukt te worden dat het invoeren van de verhoorbevoegdheid geen invloed heeft op de mogelijkheid voor de toezichthouder om over te gaan tot het geven van aanmaningen of tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen met het oog op het herstellen van de normconformiteit en het wegnemen van de gevolgen van het misdrijf en de verdere opvolging ervan. Binnen het begrippenkader van

titel XVI DABM worden de instrumenten van curatieve "bestuurlijke handhaving" onderscheiden van het voorafgaande "toezicht" alsook van het eventueel stellen van bepaalde opsporingshandelingen (zie hierover de parlementaire voorbereiding (Stuk 1249 (2006-2007), Nr.1, p.12-14). Zoals gesteld in voormelde parlementaire voorbereiding, staat de opdracht tot bestuurlijke handhaving los van de strafrechtelijke sanctionering. Na de vaststelling van een milieumisdrijf kunnen zowel aanmaningen worden gegeven, bestuurlijke maatregelen worden opgelegd als navolgende onderzoeksdaeden in kader van opsporing verricht worden.

Het verhoor is te onderscheiden van een gesprek met het oog op het inwinnen van inlichtingen in het kader van het uitoefenen van toezicht inzake normconformiteit. Overeenkomstig artikel 16.4.1 DABM behouden de toezichthouders hun toezichtrechten als zij optreden in de fase van de bestuurlijke handhaving. De parlementaire voorbereiding (Stuk 1249 (2006-2007), Nr.1, p.41) verduidelijkt dat dit noodzakelijk is omdat de toezichthouder in het kader van bestuurlijke handhaving de voortgangscontrole betreffende de uitvoering van aanmaningen en bestuurlijke maatregelen moet kunnen uitoefenen. De bevoegdheid om een verhoor af te nemen is geen toezichtrecht en valt dus niet onder het toepassingsgebied van artikel 16.4.1 DABM. De toezichthouder beschikt in kader van de opvolging van de uitvoering van de aanmaning(en) of de bestuurlijke maatregel over het recht om een navolgende controle uit te voeren en bij die gelegenheid kan wel een gesprek plaatsvinden om de controle op gepaste wijze te kunnen uitvoeren, zonder dat dat als een verhoor moet beschouwd worden. Het is duidelijk dat in dat geval het gesprek dient om te achterhalen of aanmaning(en) en de bestuurlijke maatregel correct werd uitgevoerd en of de normconformiteit werd hersteld. Er is in dat geval geen sprake van een verhoor met het oog op opsporing en vervolging. Wanneer de toezichthouder bij de vaststelling van het milieumisdrijf van het niet uitvoeren van een bestuurlijke maatregel effectief daaromtrent een verhoor wil uitvoeren, zal er ook hier een voorafgaandelijke vaststelling in een PV moeten gebeuren in verband met dit specifieke misdrijf, gevolgd door een schriftelijke uitnodiging tot verhoor.

Er wordt voorzien dat de verhoorde persoon steeds een kopie van het proces-verbaal van verhoor ontvangt.

Er wordt bepaald dat de processen-verbaal van verhoor worden bezorgd aan de procureur des Konings en aan dezelfde overheden aan wie het aanvankelijke proces-verbaal betreffende het betrokken misdrijf wordt bezorgd. Het is evident dat nadere informatie over een bepaald milieumisdrijf evenzeer nuttig kan zijn voor de betrokken overheden als de oorspronkelijke vaststellingen, bijvoorbeeld ten behoeve van het opleggen van een bestuurlijke maatregel of ten behoeve van het opleggen van een bestuurlijke geldboete, en eventueel een relevante nuance terzake kunnen bevatten.

Artikel 16

Artikel 16 voegt een strafbaarstelling toe aan artikel 16.6.1, §2 DABM.

In kader van de invoering in bepaalde gevallen van een weerlegbaar vermoeden van strafrechtelijke schuld in hoofde van de kentekhouder van een voertuig, wordt een strafbaarstelling ingevoerd voor de rechtspersonen of natuurlijke personen die opzettelijk niet voldoen aan de mededelingsplicht van de identiteit van de bestuurder die geldt ingeval het gaat over een voertuig waarvan de kentekhouder een rechtspersoon is.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Artikel 17

Dit artikel betreft een aanvulling van de stedenbouwkundige inbreuk inzake meldingen zoals omschreven in artikel 6.2.2, 3° VCRO.

Het omgevingsvergunningendecreet (OVD) voerde de mogelijkheid in om - zoals bij milieu - aan stedenbouwkundige meldingen voorwaarden te verbinden. De voorwaarden mogen de melding niet onevenredig beperken of verbieden (art. 113, §2 OVD) en dit binnen de contouren van de eerder beperkte beoordelingsruimte bij meldingen (art. 4.2.2 VCRO). De voorziene wijziging zorgt ervoor dat de inbreuken op het niet naleven van de opgelegde voorwaarden in de meldingsakte kunnen worden gehandhaafd.

Ook voor wat de meldingsplichten inzake het zorgwonen en het beëindigen van het zorgwonen betreft, wordt een wijziging voorzien zodat ook deze inbreuken kunnen gehandhaafd worden. Zorgwonen heeft een belangrijke maatschappelijke betekenis waar de laatste jaren volop wordt op ingezet en het draagt bij tot een zorgzame maatschappij op mensenmaat. De mogelijkheden zijn bij wijzigingsdecreet van 18 juni 2021 nog aanzienlijk verruimd naar bestaande bijgebouwen bij een hoofdzakelijk vergunde woning en verplaatsbare zorgunits, die makkelijk terug te verwijderen zijn. Het zorgwonen is concipieerd als een tijdelijke situatie en bij beëindiging van het zorgwonen dient men ofwel een reguliere vergunning te bekomen of dient men terug te keren naar de eerdere toestand. Dit wordt in vele gevallen opgelost door communicatie met de burger, maar ook handhaving is nodig waar het niet opgelost geraakt. De meldingsplichten inzake zorgwonen zijn rechtstreeks decretaal in een afzonderlijk artikel 4.2.4 VCRO opgenomen en de handhaving ervan valt *niet* onder de eerder voorziene strafbaarstelling voor de meldingsplichten die bepaald worden langs het BVR betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 16 juli 2010.

Ten slotte wordt ook een strafbaarstelling voorzien wanneer men handelingen verder uitvoert in geval van verval, schorsing of vernietiging van de meldingsakte.

Artikel 18

Dit artikel brengt enkele wijzigingen aan in artikel 6.2.5, derde lid VCRO dat de vaststelling van de stedenbouwkundige inbreuken regelt.

Thans bepaalt dat artikel dat in geval van vaststelling van een stedenbouwkundige inbreuk samenhangend met de vaststelling van een stedenbouwkundig misdrijf, de vaststellingen betreffende de inbreuk in het proces-verbaal dienen opgenomen te worden. Dit wordt gewijzigd in een "mogelijkheid" zodat terzake de vrijheid bestaat om al naargelang wat wenselijk is, een bepaalde handelswijze te verkiezen of daarover bepaalde afspraken te maken. In het DABM is dit thans reeds mogelijk maar wordt er tevens een uitdrukkelijke spiegelbepaling opgenomen.

Zowel aan de vaststellingen betreffende een stedenbouwkundige inbreuk die zijn opgenomen in een proces-verbaal als aan deze die zijn opgenomen in een verslag van vaststelling, wordt de bijzondere bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel gegeven. Immers, het depenaliseren van bepaalde schendingen heeft op zich geen invloed op de wijze waarop ze kunnen vastgesteld worden zodat

aansluiting wordt gemaakt met de bewijswaarde geldend voor de vaststelling van stedenbouwkundige misdrijven. De depenalisering van bepaalde schendingen mag immers niet tot gevolg hebben dat ze moeilijker te bewijzen worden.

Artikel 19

Dit artikel wijzigt artikel 6.2.7, §2 VCRO dat de mogelijkheid regelt om een bestuurlijke geldboete met uitstel te kunnen opleggen. Thans voorziet de VCRO de mogelijkheid tot het opleggen van een boete met uitstel enkel wanneer de overtreder er zelf om verzoekt. Echter, in een aantal gevallen kan het ook wenselijk zijn dat de gewestelijke entiteit het uitstel ook ambtshalve kan opleggen. Immers, het geeft de mogelijkheid tot een nog meer geïndividualiseerde sanctionering. Ook voor gemengde misdrijven (milieu en ruimtelijke ordening) is een dergelijke uitbreiding wenselijk aangezien artikel 16.4.29, §2 DABM reeds in de mogelijkheid tot het ambtshalve toekennen van uitstel voorziet.

Artikel 20

Dit artikel brengt een wijziging aan in artikel 6.2.13 VCRO dat de procedure voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete regelt. Het betreft de verlenging van 30 naar 60 dagen van de termijn waarbinnen de gewestelijke entiteit de bestuurlijke beboetingsprocedure moet opstarten na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings om het misdrijf niet strafrechtelijk te behandelen. Dit laat de gewestelijke entiteit toe om zich een beter beeld te vormen van de zaak (bijvoorbeeld betreffende de uitvoering van het herstel) en van de mogelijkheid om gebruik te maken van het voorstel tot betaling van een geldsom, vooraleer de beboetingsprocedure formeel op te starten. Ook bij stedenbouwkundige inbreuken voorziet artikel 6.2.12, §1, eerste lid thans in een termijn van 60 dagen voor de gewestelijke entiteit om na ontvangst van het verslag van vaststelling de bestuurlijke beboetingsprocedure op te starten.

Een gelijkaardige wijziging is in dit decreet opgenomen voor artikel 16.4.36, §1 DABM.

Artikel 21

Deze wijziging betreft een verbetering van de gehanteerde terminologie: artikel 6.4.6 VCRO betreft de mogelijkheid voor de gewestelijke stedenbouwkundig inspecteur om naar de toekomst toe het stakingsbevel te wijzigen. In de parlementaire voorbereiding (stuk 2419, 2013-2014, Nr. 1, p.49) werd gesteld "Het staat de belanghebbende op elk ogenblik vrij om de inspecteur te verzoeken het stakingsbevel op te heffen of bepaalde handelingen toe te laten." Het is dan ook consistent om te spreken over de "opheffing" in plaats van over de intrekking.

Artikel 22

Dit artikel wijzigt artikel 6.4.21 VCRO. Bij de minnelijke schikking verklaart art. 6.4.21 VCRO, art. 6.4.9 VCRO van toepassing, wat impliceert dat de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester die de titel heeft laten betekenen met bevel tot uitvoeren, ook het proces-verbaal van vaststelling van uitvoering opstelt. Eveneens wordt gesteld dat bij gebrek aan een betekening met bevel tot uitvoeren, alleen de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur bevoegd

is om een proces-verbaal van vaststelling op te stellen. Aangezien er bij een minnelijke schikking geen betekening plaats vindt, is het steeds de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur die uit kracht van het decreet bevoegd is. Het is aangewezen om de regelgeving te wijzigen en te bepalen dat de instantie die de minnelijke schikking afsluit cfr. het subsidiariteitsbeginsel ook bevoegd wordt voor het opstellen van het proces-verbaal van uitvoering, wat bijdraagt tot een meer efficiënte werkwijze en inzet van mensen en middelen.

Artikel 23

Deze wijzigingen kaderen in de uitvoering van het Regeerakkoord 2019-2024 en zorgen ervoor dat de inkomsten en (recuperatie van) kosten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen terecht komen. De argumentatie kan worden gevolgd dat in de weinige gevallen dat handhavingstaken zichzelf deels kunnen financieren met inkomsten, het beleidsmatig aangewezen is dat die inkomsten terugvloeien naar de overheid die daar de moeite voor deed. Naast de bestuurlijke dwangsommen zouden ook de opbrengsten voor gerechtelijke maatregelen en de overige bestuurlijke maatregelen naar de lokale overheid moeten terugvloeien wanneer zij de volledige procedurelast heeft gedragen.

Binnen de VCRO hebben de gewestelijke en gemeentelijke overheid quasi dezelfde bevoegdheden om het herstel van illegaal uitgevoerde handelingen op te leggen en af te dwingen. Verschillende instrumenten staan daarvoor tot hun beschikking. Sommigen kunnen inkomsten genereren zoals de herstelmaatregel tot betalen van een meerwaarde. Dat vraagt vaak een langlopend proces met daarbij horende kosten. Het afdwingen van herstel kan ook inkomsten genereren zoals dwangsommen, opgelegd ter uitvoering van afbraak- of aanpassingswerken.

In het verleden was de realisatie van dat herstel meestal een samenwerking tussen de gemeentelijke en de gewestelijke overheid: in de loop van het proces sloot de Vlaamse overheid zich bij de gemeentelijke herstellvordering aan zodat ze na de gerechtelijke uitspraak de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel op zich kon nemen. Op die manier ondersteunde de Vlaamse overheid de gemeenten. Ze inde ook de daaruit voortvloeiende opbrengsten.

Met het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening van 2010 werd vanuit het subsidiariteitsbeginsel de focus op complementariteit tussen beide bestuursniveaus gelegd waarbij elk niveau haar eigen prioriteiten bepaalt en de verantwoordelijkheid inzake handhaving en herstel volledig voor haar eigen rekening neemt. Sindsdien is er een afbouw van de gezamenlijke processen. De Vlaamse overheid sluit zich in principe niet meer aan bij herstelmaatregelen van de gemeenten. De gemeenten moeten zelf het volledig proces doorlopen om tot resultaten te komen. De opbrengsten dienen evenwel nog doorgestort te worden aan het Grondfonds.

Door de invoering van de bestuurlijke maatregelen op 1 maart 2018 heeft de herstellvorderende overheid het proces tot herstel meer in handen. De procedure is eenvoudiger, de link tussen geleverde inspanningen en opbrengsten directer. Er is voorzien dat de dwangsommen bij de bestuurlijke maatregel van last onder dwangsom wel aan de handhavende gemeente wordt toegewezen.

Het is logisch dat de opbrengsten uit handhaving m.b.t. alle instrumenten toekomt aan de overheid die daarvoor alle inspanningen heeft gedaan. Rechtstreekse invordering door de gemeentelijke overheid zorgt ervoor dat ze het proces goed kan opvolgen en sturen. De VVSG sluit zich daarbij aan. Het ontlast de Vlaamse

overheid met onnodige administratief werk dat het terugstorten van die inkomsten in het Grondfonds met zich zou meebrengen.

Voorliggend artikel bevat een uitbreiding van de eerdere wijziging aan artikel 6.5.1 VCRO waarbij de inkomsten en (recuperatie van) invorderingskosten voortvloeiende uit bestuurlijke dwangsommen uit last onder dwangsom - die zijn opgelegd door de burgemeester of gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur - worden toegewezen aan de lokale overheden. In voorliggend artikel wordt dit bijkomend voorzien voor de inkomsten en invorderingskosten uit de rechterlijke herstelmaatregelen die zijn gevorderd, de bestuurlijke meerwaarde die is opgelegd en uit de bestuurlijke minnelijke schikking, die is aangegaan. De regeling geldt voor zover de instrumenten door de lokale overheden alleen zijn ingezet en niet samen worden gevorderd, opgelegd of aangegaan met de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs. Hierbij kan nog aanvullend worden opgemerkt dat in geval van administratief beroep de beslissing van de minister (gewest) in de plaats komt van de beslissing van de gemeente, zodat ook in dat geval de regeling niet van toepassing zal zijn. Het uitbouwen van handhaving op lokaal niveau zal gestimuleerd worden door inkomsten uit lokale handhaving terug te laten vloeien naar dit niveau. Dit gebeurt ook al zo in het DABM voor wat de inkomsten uit de bestuurlijke maatregelen aldaar betreft. Het biedt dus ook meer ademruimte om op lokaal niveau een geïntegreerd omgevingsbeleid te voeren. Daarom is ook opgenomen dat de inkomsten die zij op basis van deze bepaling uit handhaving ontvangen ook opnieuw voor handhaving dienen aangewend te worden.

Deze bijkomende wijziging geldt naar de toekomst (behoudens uiteraard wat de bestaande regeling voor de bestuurlijke dwangsommen betreft). Daartoe is een overgangsmaatregel voorzien in een nieuw artikel 7.7.12 VCRO (zie verder artikel 24).

Artikel 24

Dit artikel regelt de temporele werking van de uitbreiding die is voorzien in artikel 23 (wijziging art. 6.5.1, derde lid). Voor de ontvangsten en invorderingskosten uit maatregelen die zijn gevorderd, opgelegd of aangenomen vóór de inwerkingtreding van artikel 7.7.12 VCRO en die allicht reeds in uitvoering zijn of wat de gerechtelijke procedures betreft die nog lopende zijn, blijft gelden dat deze dienen doorgestort te worden aan het Grondfonds. Zo ontstaat er geen onderscheid tussen lokale overheden die al gelden hebben ontvangen of hebben uitgevoerd op basis van eerdere besluiten, minnelijke schikkingen, vonnissen en arresten en die dit hebben doorgestort aan het Grondfonds en zij die dat niet deden. Ook voor de nog lopende procedures waarin een herstellvordering hangende is, wordt deze correctie voorzien. Immers, tot voor kort sloot de gewestelijke inspecteur zich steeds aan bij een gemeente die een herstellvordering tegen een bouwovertrading ging inleiden bij het parket of rechtstreeks voor de burgerlijke rechtbank en voerde dan ook de procedure. Op die manier ondersteunde de Vlaamse overheid de gemeenten, omdat zij ook na een eventuele veroordeling, de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregel op zich kon nemen. Door invoering van prioriteiten op de verschillende niveaus en door toepassing van de principes inzake subsidiariteit is dit gewijzigd. De voorliggende wijziging voorzien in artikel 6.5.1, derde lid VCRO zal dus integraal naar de toekomst werken.

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR