



Advies

Implementatiedecreet Vlaamse Handhaving

Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving

Datum van goedkeuring 24/04/2023

Volgnummer 2023| 014

Coördinator + e-mailadres Griet Blomme, griet.blomme@minaraad.be

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

Inhoudstafel

Inhoudstafel	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	4
Advies	5
1 Situering	5
2 Advies	6
2.1 Algemene beoordeling en aanbevelingen	6
2.2 Opmerkingen en aanbevelingen bij de wijzigingen aan het DABM	9
Bibliografie	15

Krachtlijnen

De Minaraad en de SERV vinden dat bij de implementatie van het KVH gestreefd moet worden naar een *duurzame* implementatie, waarbij de kracht van de sectorspecifieke handhaving niet verloren mag gaan. De Raden vragen dat nieuwe regelgeving aantoonbaar een stap vooruit zou betekenen in de effectieve en efficiënte handhaving van omgevingsreglementering.

De Raden merken op dat de gewenste meerwaarde van het door de Vlaamse overheid georganiseerde alternatieve bestuurlijke spoor in het omgevingsdomein niet bereikt zal worden zonder duidelijk een handhavingsbeleid en een duidelijke visie. De doelen van het omgevingshandhavingsbeleid vereisen volgens de Raden ook een goed management van de handhavingscapaciteit.

De Raden stellen vast dat er met deze implementatie-operatie een meer complex geheel van regels ontstaat. Ze vragen om hierover helder te communiceren, onder meer op basis van een vergelijkingstabel. Vooraleer de implementatie in werking te laten treden, is er nood aan gerichte opleidingen op maat van alle betrokken actoren, kennisdelingskansen, draaiboeken evenals geactualiseerde en goed uitgeteste applicaties. Er is dus nood aan een implementatieplan, met een ruime overgangstermijn, en met efficiënte overgangsbepalingen. Het zal nodig zijn de bevoegde diensten goed te betrekken bij de totstandkoming van het op te maken handhavingsbesluit – de Raden willen hier alleszins ook advies over uitbrengen.

Wat de voorgestelde wijzigingen aan het DABM aangaat, drukken de Raden hun appreciatie uit voor (1) het behoud van een eigen definitie van 'milieuvoorschrift', (2) de grondslag voor het opleggen van beveiligingsmaatregelen, (3) de bijzondere bevoegdheden voor bepaalde toezichthouders en (4) het systeem van toebedeling van handhavingsopbrengsten.

De Raden onderschrijven op zich de voorgestelde keuze aan facultatieve instrumenten, maar ze bevelen aan om ook afdeling 4 over probatievoorwaarden en afdeling 6 over financiële handhaving, te selecteren en om een motivatie aan te brengen bij de niet gekozen instrumenten. Op het vlak van de harmonisatie van de handhavingsregels in milieurecht en ruimtelijke ordening, is er ook nog ruimte voor vooruitgang.

De Raden vragen om de adviesvraagplicht inzake het omgevingshandhavingsprogramma te behouden. Ze herhalen hun vraag naar duidelijke en degelijke criteria voor depenalisatie.

De Raden moeten vaststellen dat de personeelsleden van de provincie niet in de lijst van mogelijke toezichthouders zijn opgenomen, noch als herstellinstantie zijn aangeduid. Zij vragen om de huidige handhavingsbevoegdheden van de personeelsleden van de provincie voort te zetten met het oog op een efficiënt handhavingsbeleid.

Ten slotte herhalen de Raden hun vraag om in een passende regeling te voorzien voor het betrekken van derde-belanghebbenden in het bestuurlijk handhavingstraject.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	20 maart 2023
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen van het Milieubeleid, artikel 11.2.1.
Adviestermijn	19 april 2023
Samenwerking	SERV
Overlegcommissie	Regelgeving en <i>Governance</i>
Betrokken experts	//
Vergaderingen: soort + datum	29 maart 2023: werkvergadering 20 april 2023: werkvergadering Schriftelijke procedure voor raadsbeslissing tussen 12 april tot 24 april.

De Mineraad en SERV ontvingen de adviesaanvraag op 20 maart 2023.

Het advies werd voorbereid door de werkgroep Regelgeving en Governance die bijeenkwam op 29 maart en 20 april.

1 Situering

- [1] **Een volgende stap in een proces tot stroomlijning van de Vlaamse handhavingsregels.** Voorliggend voorontwerp implementeert het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving in een eerste omvangrijke groep van Vlaamse regelgeving. Daar gaat een traject van jaren aan vooraf.
- Sinds 2016 loopt het project Coördinatie Handhavingsbeleid dat mee instaat voor de coördinatie en operationalisering van het Vlaamse handhavingsbeleid.
 - Op 23 mei 2019 trad het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving (KBH) in werking met als doel in zoveel mogelijk beleidsdomeinen de regels over handhaving te stroomlijnen.
 - Belangrijke knelpunten, zoals het vrijblijvend karakter en het niet afgestemd zijn op de noden en behoeften van de beleidsdomeinen, stonden de implementatie in een breed veld van regelgeving in de weg en op twee uitzonderingen na¹ hanteerde geen enkel beleidsdomein de uniforme handhavingsregels.
 - De Beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 en het Regeerakkoord 2019-2024 kondigden een evaluatie van dit kaderdecreet aan, wat uiteindelijk leidde tot een ontwerp van (vernieuwd) kaderdecreet Vlaamse Handhaving. Daarbij werd de modulaire opbouw en de ‘*opt-in*’-mogelijkheid behouden, en werd de tekst aangevuld met een standaardregeling voor herstel- en beveiligingsmaatregelen en met bepalingen over digitale gegevensuitwisseling.
 - De Raden adviseerden in 2022 op de tekst van dit Kaderdecreet Vlaamse Handhaving (KVH) dat evenwel, op het moment van de opmaak van dit advies, nog niet definitief is vastgesteld.²

Net zoals voorganger KBH kiest het KVH opnieuw voor de techniek van implementatiedecreten. Voorliggend ontwerpdecreet tot implementatie in verschillende beleidsdomeinen moet in die context gezien worden.

- [2] **Implementatie van de Vlaamse handhavingsregels op een eerste groep van Vlaamse regelgeving.** Met het voorontwerp wordt het KVH van toepassing verklaard op een eerste omvangrijke groep van Vlaamse regelgeving, met name uit de beleidsdomeinen Omgeving, Economie en Toerisme. In deze operatie vormen het decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) (en de Vlaamse regelgeving die dit decreet qua handhaving uitvoert), evenals de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (VCRO), voor dit advies van de Raden het belangrijkste onderwerp.³

¹ Het Scheepvaartdecreet en de Vlaamse Codex Wonen voor de materie kwaliteitsbewaking.

² MINARAAD (2022), SERV (2022).

³ Daarnaast wordt ook volgende regelgeving gevat: het Decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies, het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, het Decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed, het Decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.

- [3] **Het Handhavingscollege wordt aangeduid als bevoegd rechtscollege.** Naast de implementatie van de Vlaamse handhavingsregels in verschillende beleidsdomeinen wordt ook een wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuurscolleges doorgevoerd. Het betreft wijzigingen die nodig zijn om het Handhavingscollege toe te laten zijn nieuwe taak uit te oefenen als bevoegd rechtscollege voor juridisdictionele geschillen over sanctiebeslissingen, herstelbeslissingen en herstelschikkingen.

2 Advies

2.1 Algemene beoordeling en aanbevelingen

- [4] **Bewaak de kracht van de sectorspecifieke handhaving.** De Raden hebben steeds met open en kritische geest de evoluties rond handhaving en het stroomlijnen van de handhavingsregels benaderd. Door stroomlijning kan de effectiviteit en efficiëntie van de handhaving verbeteren en de coherentie, eenvoud, rechtsbescherming en rechtszekerheid vergroten, mits er ruimte blijft voor het nodige maatwerk.⁴

De Raden zijn van oordeel dat gestreefd moet worden naar een duurzame implementatie waarbij de kracht van de sectorspecifieke handhaving niet verloren mag gaan door opname in het geheel. Complexiteiten en onduidelijkheden mogen daarbij het doel niet in de weg staan en moeten aangepakt worden.

- [5] **Rond de werkzaamheden van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving af.** De Raden merken op dat een ontwerp tot implementatie wordt voorgelegd op een moment dat het eigenlijke KVH nog niet definitief is vastgesteld.

Bij dergelijk omvangrijk werk met implicaties voor zowel de betrokken overheidsactoren als voor de diverse doelgroepen en belanghebbenden is er duidelijkheid nodig over de uiteindelijke tekst van het kaderdecreet, vooraleer tot verdere stappen over te gaan.

- [6] **Overtuig de Raden dat uniformiteit van handhavingsregels nu werkelijk een stap in de goede richting is.** De intrede in het KVH zou geen breuk met het verleden mogen betekenen voor de inspectiediensten die de regelgeving handhaven.⁵ De bepalingen, met afwijkingen en/of aanvullingen, volstaan volgens de memorie van toelichting om de huidige praktijk verder te zetten. Toch stellen de Raden vast dat het instrumentarium verandert en dat er ontegensprekelijk impact zal zijn op het terrein.

De Raden zijn van oordeel dat nieuwe regelgeving ook een stap vooruit moet betekenen in de handhaving van omgevingsreglementering. Zij vragen hiervan een overtuigende analyse voor de onderscheiden beleidsvelden. Die is er nu onvoldoende.

⁴ SERV (2022).

⁵ VR 2023 1703 DOC.0267/3BIS

- [7] **Maak werk van een handhavingsbeleid.** Met de introductie van het kaderdecreet Vlaamse handhaving krijgt Vlaanderen meer vrijheid om een eigen bestuurlijk vervolgingsbeleid uit te bouwen en zelf te kiezen welke dossiers bestuurlijk vervolgd zullen worden. Het is feitelijk onmogelijk om alle te handhaven. Er moeten dus keuzes worden gemaakt.

De Raden zijn van oordeel dat het Vlaamse Gewest dan ook duidelijk moet zijn over de gewenste beleidslijnen en werk moet maken van een overkoepelend Vlaams inspectie- en handhavingsbeleid.⁶ Als er geen beleidslijnen worden aangenomen, beslist de vervolgingsinstantie op eigen initiatief wat vervolgd wordt. Dat kan leiden tot divergentie in de uitvoering door verschillende inspectiediensten terwijl eenvormigheid voor de rechtsonderhorigen een ijkpunt zou moeten zijn. De Raden merken hierbij op dat de gewenste meerwaarde van het door de Vlaamse overheid georganiseerde alternatieve bestuurlijke spoor – waaronder een hogere graad van ‘bestrafing’ waar dat nodig is – niet bereikt zal worden zonder duidelijk beleid en visie.

- [8] **Zet in op een goed management van capaciteit.** Ter gelegenheid van voorgaande advisering, verklaarde de Minaraad in dit verband het volgende: *“Wanneer er aldus voor een beleidsdomein een implementatie wordt doorgevoerd, moet er volgens de Minaraad een goede inschatting en remediëring (mogelijk: werkverschuiving?) kunnen voorliggen van de extra werklust die aldus ontstaat, gegeven het capaciteitsprobleem dat nu al lijkt te bestaan.”*; en verder: *“Correcte, gekwantificeerde en actuele informatie over enerzijds de capaciteit van de verschillende overheden ten opzichte van anderzijds een gekwantificeerde werklust is nochtans een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen beoordelen of het voorgestelde systeem goed zou kunnen werken”*.⁷ In het advies van de Inspectie van Financiën op het voorontwerp komt de vraag om duidelijkheid te scheppen over de impact van de implementatie eveneens aan bod.

De Raden vragen dan ook dat de implementatie van het KVH zou samengaan met een duidelijke visie omtrent de inzetbaarheid van personeel om de doelstellingen van de Vlaamse handhaving te bereiken. De Raden vragen ook inzicht in het gewenste beleid en de impact daarvan op de capaciteit. Het zijn aspecten waarover in de memorie van toelichting bij het voorontwerp minstens een indicatie zou moeten worden opgenomen.

- [9] **Communiceer helder over het complexe geheel.** De Raden wezen bij het ontwerp van KVH reeds op het risico dat het eindresultaat erg ingewikkeld (kan) worden voor de omgevingshandhavers en rechtsonderhorigen.⁸ Het voorontwerp tracht hieraan tegemoet te komen door de (aanvullende en afwijkende) bepalingen in het sectoraal decreet zo bondig mogelijk te houden. Deze implementatiewijze heeft echter ook een versnippering van de regelgeving tot gevolg, waarbij de basisregels verspreid staan tussen het KVH en het sectoraal decreet.

⁶ SERV (2022), p 14 e.v. waarin wordt ingegaan op noodzakelijke bijkomende inspanningen.

⁷ Zie ook in die zin MINARAAD (2013), §19, en MINARAAD (2022), §19.

⁸ MINARAAD (2022).

Het zal er volgens de Raden op aan komen om klaarheid te scheppen in het geheel zodat de (gewenste) voordelen van de uniformiteit niet teniet gaan door een toegenomen complexiteit.

De Raden vragen daarom dat een overzichtelijke tabel (of vergelijkbaars) wordt gemaakt over de gelijkenissen en verschillen tussen de huidig toepasselijke sectorale regels en de overeenkomstige (toekomstige) handhavingsregels uit het KVH – wat onder meer ook een vergelijking zou kunnen inhouden tussen de bestaande en toekomstige praktijk. Op basis van dergelijke informatie was een concrete inschatting mogelijk geweest van de wenselijkheid van de implementatie in de onderscheiden beleidsvelden.

[10] **Maak werk van ondersteuning als voorwaarde voor een deugdelijke inwerkingtreding.**

De Raden zijn van oordeel dat de vlotte inwerkingtreding van de nieuwe handhavingsregels valt of staat met een goede ondersteuning van de betrokken actoren. De voorgestelde implementatie kan maar succesvol zijn door – voor de effectieve inwerkingtreding – te zorgen voor opleiding van de relevante overheidsinstanties zodat zij vertrouwd geraken met de materie. Daarbij vragen de Raden oog te hebben voor de realiteit waarbij die ondersteuning afgestemd wordt op de diverse eindgebruikers, waarvan sommigen het geheel van de regelgeving moeten beheersen en anderen dan weer slechts een gedeelte. Kennisdeling is bijgevolg van essentieel belang. De Raden vragen daarnaast dat nieuwe modellen en draaiboeken die afgestemd zijn op de toekomstige regelgeving ter beschikking worden gesteld.

De Raden verwijzen in dat verband naar de beleidsnota 2019-2024 “Justitie en handhaving”. Die vermeldt dat zal worden nagegaan welke ondersteuning aan lokale besturen moet worden geboden in het licht van de handhavingstaken. Het lijkt aangewezen de implementatie van het KVH mee te nemen in deze werkzaamheden.

De noodzakelijke ondersteuning houdt ook in dat de (digitale) applicaties, die de inspectiediensten gebruiken in het dagdagelijkse taak, eveneens aangepast en getest moeten zijn. Deze voorwaarde(n) moeten vervuld zijn vooraleer tot inwerkingtreding kan worden overgegaan.

[11] **Maak een plan op voor een vlotte implementatie in de praktijk...** Aanvullend op de vraag tot het voorzien van ondersteuning en kennisdeling, is het aangewezen om – voor de betrokken inspectiediensten – een plan van aanpak op te maken. Een dergelijk plan van aanpak kan duidelijkheid verschaffen over de stappen die gezet moeten worden, de obstakels die een vlotte implementatie in de weg staan, de ondersteuning die noodzakelijk wordt geacht en scheidt een overzicht van het volledige “*verandertraject*”. De Raden vragen daarbij ook te voorzien in opvolging van de uitvoering.

[12] **... voorzie daarbij in een ruime overgangstermijn...** Voorliggend voorontwerp brengt nog geen uitsluit over de datum van inwerkingtreding van de nieuwe (sectorale) handhavingsregels. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de datum van inwerkingtreding van het implementatiedecreet afhangt van de tijd die de

inspectiediensten nodig hebben om de nodige voorbereidingen te treffen en anderzijds van de opmaak van het (sectoraal) Handhavingsbesluit.

De Raden ondersteunen deze keuze, maar herhalen dat de hierboven vermelde randvoorwaarden vervuld zullen moeten zijn. Bijkomend vragen de Raden dat de memorie van toelichting een tijdspad bevat over wanneer de Vlaamse Regering die zaken wil doen inwerkingtreden.⁹

[13] **... en vergeet de overgangsbepalingen niet.** Verscheidene feiten – die tot handhaving kunnen leiden – zullen zich voordoen op de (chronologische) breuklijn van de huidige en de toekomstige regelgeving. Dat kan een bijkomende complexiteit met zich meebrengen; omdat inspectiediensten zich bewust moeten zijn van de mogelijke verschillen (bijvoorbeeld in na te leven termijnen, of in verschillen van bevoegdheden).

Naast de vaststelling van de termijn van inwerkingtreding adviseren de Raden dan ook om te voorzien in heldere overgangsbepalingen waarbij gestreefd moet worden naar duidelijkheid en rechtszekerheid voor alle betrokken actoren. Het is daarbij niet ondenkbaar dat er voor de onderscheiden beleidsdomeinen verschillende overgangsbepalingen nodig zijn.

[14] **Betrek de Raden bij de vaststelling van het sectoraal handhavingsbesluit.** De Minaraad adviseerde bij het ontwerp KVH om te overwegen het KVH af te slanken en meer op het niveau van een uitvoeringsbesluit te regelen en zo de implementatie te vereenvoudigen.¹⁰ Hieraan wordt (deels) tegemoet gekomen door de uitwerking van de procedurele aspecten die nog niet in het KVH zijn geregeld, zo veel mogelijk over te laten aan het sectoraal Handhavingsbesluit. De inhoud van het Handhavingsbesluit zal dan ook minstens zo belangrijk zijn als de decretale bepalingen en heeft daardoor een strategisch karakter.

De Raden adviseren om de betrokken inspectiediensten maximaal te betrekken bij de opmaak van deze uitvoeringsbesluiten. Daarvoor moet de nodige tijd worden uitgetrokken en moet maximaal gestreefd worden naar een tekst waarin alle betrokken actoren hun inbreng kunnen doen. Gelet op het strategisch karakter van het sectoraal handhavingsbesluit verwachten de Raden dat zij daarover om advies zullen worden gevraagd.

2.2 Opmerkingen en aanbevelingen bij de wijzigingen aan het DABM

2.2.1 Positieve punten

[15] **Zorg voor een geconsolideerde gebruikstekst.** De implementatie-operatie betekent een ingrijpende wijziging van Titel XVI DABM over milieuhandhaving. Op legistiek vlak geraken de toepasselijke bepalingen versplinterd: een deel van de relevante wetsbepalingen zijn voor de betrokken actoren en rechtsonderhorigen te zoeken in het KVH, een ander deel nog steeds in het DABM. De logica en opbouw van de

⁹ Zie ook SERV (2022), p. 10.

¹⁰ MINARAAD (2022), §34.

onderscheiden hoofdstukken van Titel XVI van het DABM gaat daarmee verloren. Voor de handhaver en voor de rechtsonderhorige kan dit alleen maar verholpen worden door een geconsolideerde versie.

De Raden bevelen dan ook aan om hier werk van te maken, aansluitend bij de gevraagde communicatie-inspanningen.

- [16] **Appreciatie over het behoud van de eigen definitie voor “milieuvoorschrift”.** Met voorliggend implementatiedecreet worden de specifieke definities voor milieu-inbreuk, milieumisdrijf, kennisgeving, beveiligde zending, gewestelijke entiteit, gemachtigde ambtenaar en referentiemeetmethode opgeheven. De overeenkomstige en algemene definities van het KVH vinden toepassing. Een uitzondering betreft de definitie van “milieuvoorschrift”, die behouden blijft.¹¹

De Raden drukken hiervoor hun appreciatie uit.

- [17] **Appreciatie over het behoud van de ruimere grondslag voor beveiligingsmaatregelen.** De huidige grondslag voor het opleggen van de in het DABM bedoelde veiligheidsmaatregelen is ruimer dan de grondslag voor het opleggen van beveiligingsmaatregelen in kader van het KVH. Met de voorliggende implementatie vervalt echter het bovenliggende hoofdstuk VII (Veiligheidsmaatregelen) uit het DABM en komt hoofdstuk 5 KVH in de plaats. Het voorontwerp komt daaraan tegemoet door de grondslag terug in het DABM op te nemen.

De Raden vinden dat een goede keuze.

- [18] **Appreciatie over grondslag bijzondere bevoegdheden voor bepaalde toezichthouders.** Met dit implementatiedecreet zullen toezichthouders die gemachtigd zijn om wapens te dragen bij de uitvoering van hun ambtsverrichtingen, beschikken over bijkomende bevoegdheden, meer bepaald inzake fouillering en het boeien van personen, als het veilig stellen van hun fysieke integriteit of de uitvoering van hun opdrachten als officier van gerechtelijke politie dat vereist.

De Raden drukken hun appreciatie uit voor de expliciete verwijzing naar de toepasselijke regelgeving uit het politieambt en de duidelijke afbakening van de situaties waarin van deze bijzondere bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt.

- [19] **Zorg voor een correcte toedeling van handavingsopbrengsten.** Het kaderdecreet bevat de algemene regels voor de bestemming van handavingsopbrengsten. Het voorontwerp vult deze bepaling verder aan en verduidelijkt de bestemming van opbrengsten ten behoeve van de Vlaamse overheid, waarbij deze opbrengsten toekomen aan het Minafonds dan wel in afwijking daarvan en onder bepaalde voorwaarden aan OVAM en het Vlaamse infrastructuurfonds.

Een duidelijke en faire toedeling van handavingsopbrengsten kan beschouwd worden als een element van aansporing voor de betrokken instanties om aan handhaving te doen. De Raden drukken hun algemene appreciatie hierover uit.

¹¹ DABM, art. 16.1.2, 7°.

2.2.2 Andere opmerkingen en aanbevelingen

- [20] **Een goede keuze van facultatieve instrumenten...** Hoofdstuk 10 KVH voorziet in aanvullende instrumenten, naast het standaardinstrumentarium van het KVH, die bij implementatie (sectoraal) expliciet van toepassing moeten worden verklaard. Het voorontwerp weerhoudt voor het DABM, aldus de memorie, volgende afdelingen uit hoofdstuk 10: afdeling 2 (mogelijkheden inzake onmiddellijke inning en consignatie); afdeling 3 (mogelijkheid bewaringsmaatregel om te zetten in bestuurlijk beslag); afdeling 7 (recht van derden te verzoeken om herstel- en beveiligingsmaatregelen); afdeling 9 (mogelijkheid tot administratief beroep tegen herstelbeslissingen); afdeling 10 (mogelijkheid tot verlenging van uitvoeringstermijnen en vermindering van de dwangsomschuld); afdeling 11 (mogelijkheid een waarborgsom op te leggen bij feitelijk herstel); en afdeling 12 (mogelijkheid tot stakingsbevel bij verhindering van toezicht).

De Raden drukken hun algemene positieve appreciatie uit over de geselecteerde facultatieve instrumenten uit hoofdstuk 10 KVH. De Raden stellen evenwel vast dat de gegeven uitleg voor deze afdelingen summier blijft. Het gaat nochtans over substantiële aanvullingen. De Raden vragen dan ook meer uitgebreide verduidelijking en motivering.

De Raden merken op dat hoewel verduidelijkt in de memorie van toelichting, de tekst van het voorontwerp geen verwijzing bevat naar afdeling 11. Gelet op de uitleg in de memorie van toelichting is dit wellicht een vergetelheid in artikel 18.

- [21] **... en de aanbeveling om ook afdeling 4 over probatievoorwaarden en afdeling 6 over financiële handhaving te selecteren.** Afdeling 4 biedt de mogelijkheid om aan het uitstel of de opschorting voorwaarden te koppelen als de vervolgde persoon daarmee instemt. De Raden zijn van oordeel dat dit een bijkomende mogelijkheid tot sanctionering biedt.

Afdeling 6 werd ingevoerd om te vermijden dat een overtreder door een beroep op reguliere premie- of subsidiestelsels geheel of ten dele aan (de financiële gevolgen van) zijn herstellplicht kan ontsnappen. De Raden zijn van oordeel dat het ook binnen het kader van de milieuhandhaving wenselijk is om te voorzien in een regeling waardoor een overtreder geen aanspraak kan maken op premies, subsidies of andere vormen van steun in zoverre die gericht zijn op het herstel van publieke schade waartoe de overtreder reeds op basis van de herstellplicht (en met eigen middelen) gehouden is.

- [22] **Stroomlijn verder de handhavingsregels in het milieurecht en de ruimtelijke ordening.** De bestaande handhavingsregeling van het omgevingsrecht is op een geïntegreerde wijze meegegroeid met het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht. De rechtsonderhorigen en middenveldgroepen zijn ermee vertrouwd. Bovendien is een evolutie waar te nemen waarbij de handhaving van milieurecht en ruimtelijke ordening naar elkaar toegroeien. De Raden moeten evenwel vaststellen dat dit zich niet vertaalt bij de keuze van de facultatieve instrumenten uit hoofdstuk 10 van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving.

Daar lijkt het stroomlijnen van de handhavingsregels op een grens te botsen, terwijl de Raden wel meer mogelijkheden tot uniformiteit zien dan blijkt uit voorliggend voorontwerp. Naast de voor de VCRO gekozen afdelingen, zijn er ook mogelijkheden voor het van toepassing verklaren van afdeling 6 (financiële handhaving), afdeling 7 (recht van derden te verzoeken om herstel- en beveiligingsmaatregelen) en afdeling 11 (opleggen van een waarborgsom bij feitelijk herstel).

- [23] **Verduidelijk en motiveer de niet gekozen facultatieve instrumenten.** Verschillende afdelingen uit hoofdstuk 10 KVH vinden geen toepassing in het kader van het DABM en de VCRO.

De Raden vragen om die keuze te verduidelijken en te motiveren.

- [24] **Behoud de adviesvraagplicht inzake het omgevingshandhavingsprogramma.** Met het voorontwerp wordt de decretale grondslag¹² voor het opmaken van een omgevingshandhavingsbeleid vervangen door de eventuele invulling ervan op niveau van een uitvoeringsbesluit. Met deze wijziging verdwijnt de decretale grondslag waarmee het definitieve omgevingshandhavingsprogramma wordt vastgesteld na consultatie van de Raden.

De Raden zijn hierover bezorgd. De opmaak van overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten moet een participatief proces blijven met inbreng van betrokken actoren en middenveldorganisaties. Zij vragen dan ook dat de adviesaanvraagplicht behouden blijft als waarborg voor transparantie en betrokkenheid.

- [25] **Stel duidelijke en deugdelijke criteria vast voor het depenaliseren.** De Raden gingen in voorgaande adviezen in op de verhouding tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving.¹³ Daarbij werd steeds het standpunt ingenomen dat depenalisering kan leiden tot een meer efficiënte en effectieve handhaving van het milieurecht, maar dat, gelet op de wezenlijk verschillende afhandeling van misdrijven en inbreuken, omzichtig moet worden omgesprongen met het (hard) depenaliseren van wetsschendingen. Depenaliseren dient bijgevolg te gebeuren op basis van een gedegen effectinschatting en deugdelijke criteria. Daarbij zijn er volgende afwegingselementen:
- milieumisdrijven die beleidsmatig worden aangemerkt als ‘prioritair’ worden beter niet (‘hard’) gedepenaliseerd;
 - de ernst van de overtreding hoort een belangrijk criterium te zijn in de zin dat het bestuurlijke spoor zich in principe dient te beperken tot ‘lichtere’ feiten;
 - de gevolgen voor de rechten van derden in het kader van de burgerlijke partijstelling horen een belangrijk criterium te zijn;
 - er moet rekening mee worden gehouden dat sommige administratieve verplichtingen noodzakelijk zijn om toezicht mogelijk te maken;

¹² Huidig artikel 16.2.4 DABM en huidig artikel 6.1.3., §1 VCRO.

¹³ MINARAAD & SERV (2014), §§18-23, MINARAAD (2020), §§10-14; MINARAAD (2022), §17.

- er moet rekening worden gehouden met de verplichtingen op grond van de Richtlijn milieustrafrecht.¹⁴

[26] **Zet de huidige handhavingsbevoegdheden van de personeelsleden van de provincie voort met het oog op een efficiënt handhavingsbeleid.** Herstelinstanties zijn, zo luidt artikel 2, 15° KVH, de bestuurlijke instanties of personen die voor Vlaamse regelgeving zijn aangewezen om toe te zien op herstel en beveiliging conform dit decreet (i.e. KVH). Het voorontwerp van implementatiedecreet duidt hen aan; het gaat om de burgemeester, personeelsleden van de Vlaamse overheid, personeelsleden van de gemeente of van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Personeelsleden van de provincie zijn niet in de lijst van mogelijke toezichthouders opgenomen, noch als herstelinstantie aangeduid. Een voortzetting van de huidige handhavingsbevoegdheden met het oog op een efficiënt handhavingsbeleid is nochtans aangewezen. De provinciale toezichthouders vervullen immers momenteel een aantal belangrijke toezichtsoopdrachten op het vlak van waterbeleid. Het voorontwerp zou ervoor zorgen dat zij niet langer toezichtsoopdrachten kunnen uitoefenen. Dit leidt tot een beperktere uitvoering van handhaving van de droogteproblematiek, het tenietdoen van de mogelijkheid om als provincie bijvoorbeeld op te treden tegen illegale lozingen in waterlopen, en een achteruitgang van het watersysteem. In dit licht verwijzen de Raden naar hun advies over het ontwerp van de derde waterbeleidsnota waar zij de verhoogde aandacht voor handhaving hebben ondersteund, maar ook adviseerden de capaciteit in lijn met de doelstellingen te brengen.¹⁵

De Raden hebben hier dan ook ernstige bedenkingen bij en zijn van oordeel dat deze keuze (of het niet kiezen) verduidelijkt moet worden. Bijkomend vragen zij te verantwoorden hoe deze capaciteitsvermindering opgevangen zal worden. De Raden merken hierbij op dat deze vraag aansluit bij de algemene vraag tot het ontwikkelen van een beleid inzake omgevingshandhaving.

[27] **Voorzie in een passende regeling voor het betrekken van derde-belanghebbende in het bestuurlijk handhavingstraject.** Zonder daarom zo ver te gaan om derden in een bestuurlijk traject dezelfde rechten toe te kennen als de burgerlijke partij in een strafonderzoek, is het volgens de Raden noodzakelijk om in een bestuurlijk traject een equivalent uit te werken voor het statuut van benadeelde partij naar analogie met artikel 5bis VTSv.¹⁶ De benadeelde partij in een strafonderzoek heeft bijvoorbeeld niet het recht op bijkomende onderzoekshandelingen te vragen aan de onderzoeksrechter, maar wordt wel op de hoogte gebracht van het verloop van het onderzoek en kan – met dezelfde waarborgen als de burgerlijke partij – verzoeken om inzage in en afschrift van het dossier te krijgen.

¹⁴ Zie RICHTLIJN 2008/99/EG van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, met in artikel 3 een uitvoerige lijst van handelingen die horen strafbaar te worden gesteld.

¹⁵ MINARAAD, SALV en SERV (2019), §105.

¹⁶ MINARAAD (2020), §4 en §17, en herhaald in MINARAAD (2022), §26.

De Raden herhalen dan ook hun vraag om in een passende regeling te voorzien voor het betrekken van derde-belanghebbende waarbij er een faire behandeling wordt gegarandeerd van zowel de 'vermoedelijke overtreeders' als van de 'potentieel benadeelden'.

Bibliografie

- MINARAAD (2013), [advies 2013|031](#) over het Voorontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, Brussel, 6 juni 2013
- MINARAAD & SERV (2014), [advies 2014|003](#) over de wijziging van het Milieuhandhavingsbesluit, Brussel, 23 en 27 januari 2014
- SERV (2018), [advies](#) over het Voorontwerp kaderdecreet bestuurlijke handhaving, Brussel, 3 september 2018
- MINARAAD, SALV en SERV (2019), [advies 2019|009](#) over de derde waterbeleidsnota (2020-2025), Brussel, 23 mei 2019
- MINARAAD (2020), [advies 2020|006](#) over de evaluatie kaderdecreet bestuurlijke handhaving, Brussel, 28 mei 2020
- MINARAAD (2022), [advies 2022|014](#) over het Ontwerp kaderdecreet handhaving Vlaamse regelgeving, Brussel, 8 september 2022
- SERV (2022), [advies](#) over het Voorontwerp van kaderdecreet over de handhaving van Vlaamse regelgeving, Brussel, 12 september 2022