

Datum: 17 april 2023

Onderwerp: VVP-standpunt inzake “Kaderdecreet en Implementatie Kaderdecreet Vlaamse Handhaving” – Milieuhandhaving - Impact provinciebesturen

Samenvatting:

De Vlaamse Regering maakt momenteel werk van het “Kaderdecreet Vlaamse Handhaving” (momenteel voor advies bij Raad van State) en een bijhorend “Implementatiedecreet” (momenteel voor advies bij de Vlaamse adviesraden en de VVSG – VVP werd niet om advies gevraagd).

In de voorliggende ontwerp teksten zijn de provinciebesturen niet opgenomen als toezichthouders of herstelinstanties. Dit heeft tot gevolg dat de huidige provinciale handhavingsbevoegdheden zullen worden ontnomen (i.e. waterhandhaving en geluid). De VVP vraagt dan ook om de ontwerpdecreten bij te sturen zodanig een efficiënt en sterk handhavingsbeleid mogelijk blijft.

1. Het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving

Het eerste **Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving (KBH)** trad in werking op 23 mei 2019, maar was niet direct van toepassing op bestaande Vlaamse regelgeving. Daarvoor waren implementatiedecreten nodig, die het kaderdecreet volledig of gedeeltelijk van toepassing verklaarden op de bestaande regelgeving. Het kaderdecreet werd geïmplementeerd voor de Vlaamse Codex Wonen, materie kwaliteitsbewaking, en voor het Scheepvaartdecreet. In dit decreet kregen de provincies nog taken inzake handhaving.

Op 25 november 2022 hechtte de Vlaamse Regering voor de tweede maal haar principiële goedkeuring aan het **ontwerp van Kaderdecreet over de Handhaving van Vlaamse regelgeving (KVH)**¹. Na een evaluatie van het KBH, stelt dit ontwerp een nieuw algemeen kader vast voor de handhaving van de Vlaamse regelgeving en beoogt een stroomlijning van de Vlaamse handhavingsregels via de implementatie ervan binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen. Het KVH is een doorontwikkeling van het KBH, maar met een vereenvoudigde tekst, minder functietitels en een meer logische indeling. Het KBH wordt hierdoor in zijn geheel vervangen.

Het KVH voorziet een driedelige functieverdeling:

- de **toezichthouders** die instaan voor opsporing, toezicht en beveiliging (H 2 ontwerp KVH),
- de **beboetingsinstantie** die instaat voor bestuurlijke sanctionering (= bestuurlijke beboeting) (H 3 ontwerp KVH),
- en de **herstelinstanties** die instaan voor herstel en beveiliging (H 4 ontwerp KVH).

¹ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/?search=kaderdecreet%20handhaving>

Het KVH voorziet nu ook in een standaardregeling voor herstel- en beveiligingsmaatregelen, en legt de basis voor de digitalisering van de Vlaamse handhaving.

Het ontwerp KVH zoals goedgekeurd op 25 november 2022 bepaalt momenteel in artikel 8, § 2 dat de volgende personen kunnen worden aangesteld als toezichthouder:

1° de personeelsleden van de Vlaamse administraties, vermeld in artikel 1.3, 1°, d, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 die de Vlaamse Regering daarvoor aanwijst;

2° de personeelsleden van de instanties, vermeld in artikel 1.3, 1°, b) en f) van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die deze instanties daarvoor aanwijzen;

3° de personeelsleden van de gemeente die het college van burgemeester en schepenen daarvoor aanwijzen;

4° de personeelsleden van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, die het intergemeentelijk samenwerkingsverband daarvoor aanwijst;

5° de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten, vermeld in artikel 2 van de wet op het politieambt, die deze politiediensten daarvoor aanwijzen;

6° de personeelsleden van een havenbedrijf, die het havenbedrijf daarvoor aanwijst;

7° de bijzondere veldwachters, vermeld in artikel 61 van het Veldwetboek.”

De personeelsleden van de provinciebesturen worden bijgevolg ook niet in deze lijst van mogelijke toezichthouders opgenomen.

In de memorie van toelichting bij dit decreet wordt enkel verduidelijkt dat er drie nieuwe categorieën van toezichthouders worden opgenomen, maar er wordt nergens vermeld waarom de provinciale toezichthouders niet in deze lijst voorkomen.

2. Het implementatiedecreet KVH

Op 17 maart 2023 heeft de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring verleend aan het **voorontwerp van decreet tot implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving in diverse Vlaamse regelgeving (implementatiedecreet KVH)**. Op deze manier wil men het KVH implementeren op wetgeving uit de sectoren Omgeving, Economie en Toerisme.

Door dit implementatiedecreet zullen onder andere **wijzigingen** worden aangebracht **aan het Milieuhandhavingsdecreet** (d.i. titel XVI van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid of DABM). De concrete hoofdstukken van het Milieuhandhavingsdecreet worden opgeheven of gewijzigd en het KVH wordt op het decreet van toepassing verklaard. (De Vlaamse regelgeving zal dus voor de handhaving ervan nog steeds verwijzen naar het Milieuhandhavingsdecreet, maar dit decreet zal doorverwijzen naar het KVH.)

Het implementatiedecreet KVH (art. 20) voegt een wijziging door aan artikel 16.1.3 van het Milieuhandhavingsdecreet en bepaalt welke personen een **herstelinstantie** zijn als vermeld in artikel 2, 15° van het KVH:

“1° de personeelsleden van de departementen en de agentschappen, vermeld in artikel 1.3, 2°, a) tot en met d), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die de Vlaamse Regering of haar gemachtigde daarvoor aanwijst;

2° de personeelsleden van de gemeente die het college van burgemeester en schepenen daarvoor aanwijst;

3° de personeelsleden van een intergemeentelijk samenwerkingsverband die het intergemeentelijk samenwerkingsverband daarvoor aanwijst;

4° de burgemeester of zijn plaatsvervanger.”

De provinciebesturen worden bijgevolg niet opgenomen in deze lijst van herstelinstanties. In de memorie van toelichting bij het implementatiedecreet KVH is hierover geen motivatie terug te vinden.

In het Milieuhandhavingsdecreet worden de **provinciale toezichthouders momenteel in artikel 16.3.1 opgenomen** onder de personen die als toezichthouder kunnen worden aangeduid. Het **implementatiedecreet KVH heft echter artikel 16.3.1 tot en met 16.3.27 van dit decreet op** en verwijst hiervoor naar het KVH.

3. Onderscheid toezichthouders en herstelinstanties

De toezichthouders kunnen volgens het KVH een opsporingsonderzoek starten als ze daarvoor bevoegd zijn, en kunnen milieumisdrijven en –inbreuken vaststellen in een proces-verbaal of verslag van vaststelling. De toezichthouders kunnen verder ook een raadgeving opmaken of beveiligingsmaatregelen opleggen onder de vorm van een bestuurlijke beveiligingsbeslissing. Alleen herstelinstanties zijn echter bevoegd voor het opleggen van publieke herstelmaatregelen onder de vorm van een bestuurlijke herstelbeslissing (= bestuursdwang of een bestuurlijk herstelbevel). Zij kunnen ook een herstelschikking sluiten met overtreeders die gericht is op het vrijwillige herstel van publieke schade.

Beveiligingsmaatregelen zijn inperkende maatregelen of maatregelen die moeten voorkomen dat misdrijven, inbreuken of normschendingen worden gepleegd of voortgezet. Bij herstelmaatregelen wordt er gefocust op het herstel van de publieke schade die door het plegen van een misdrijf of inbreuk wordt veroorzaakt.

In de memorie van toelichting worden ‘beveiligingsmaatregelen’ als volgt verduidelijkt:

“Zij hebben een preventief karakter en kunnen niet ingezet worden als alternatief voor een herstelbeslissing.”

4. Impact op provinciebesturen en het watersysteem

De provinciale toezichthouders vervullen momenteel een aantal belangrijke toezichtsoverdrachten op het vlak van waterbeleid en dit overeenkomstig artikel 16.3.1 Milieuhandhavingsdecreet (titel XVI DABM) en artikel 33, § 1 van het Milieuhandhavingsbesluit. Het huidige ontwerp KVH en bijhorende voorontwerp van implementatiedecreet zullen ertoe leiden dat personeelsleden van de provinciale diensten integraal waterbeleid niet langer toezichtsoverdrachten kunnen uitoefenen.

Dit betekent:

- **20 toezichthouders minder die kunnen optreden bij overtredingen in en langs waterlopen.** Merk op dat het aantal provinciale toezichthouders in de laatste jaren is toegenomen. Op korte termijn komen er zelfs nog 8 toezichthouders bij;
- **Het tenietdoen van de gemaakte en geplande investeringen** van de provincies om personeelsleden op te leiden tot provinciaal toezichthouder;
- **Beperkte uitvoering van handhaving van de droogteproblematiek**, meer in het bijzonder m.b.t. onttrekkingen uit onbevaarbare waterlopen. Dit wordt nochtans als prioritair aanzien in het Vlaams Omgevingshandhavingsprogramma 2023 en is van belang in uitvoering van de Blue Deal;
- **Het tenietdoen van de mogelijkheid om als provincie bv. op te treden tegen illegale lozingen** in waterlopen, nochtans belangrijk om de doelstellingen te behalen zoals opgenomen in de stroomgebiedsbeheerplannen;
- **Een achteruitgang van het watersysteem**, aangezien bijna dagelijks overtredingen worden vastgesteld. Deze worden in eerste instantie via mondelinge of schriftelijke aanmaningen aangepakt, maar het risico op een proces-verbaal dat kan worden opgesteld door de provinciaal toezichthouder wordt wel meegegeven. Indien vereist wordt ook effectief een proces-verbaal opgesteld;
- **Een langere en minder efficiënte procedure** na vaststelling van overtredingen aan waterlopen: niet alleen administratief, ook qua tijdsverloop. De provincie zal de overtredingen die zij vaststelt m.b.t. waterlopen immers moeten doorgeven aan andere handhavingsinstanties of politie die meestal niet over de nodige expertise, mensen en middelen zullen beschikken om deze overtredingen efficiënt en correct te handhaven.
- **Geen gespecialiseerd toezicht meer mogelijk op werken aan waterlopen** die door de waterloopbeheerders gemachtigd zijn. De machtigingen die door de waterloopbeheerders verleend worden, bevatten vaak technische voorwaarden die enkel door gespecialiseerde toezichthouders kunnen gecontroleerd worden. Als deze controle niet degelijk wordt uitgevoerd, zal dit een onmiddellijke impact hebben zowel op het vlak van wateroverlast als waterschaarste, maar ook op het vlak van de structuurkwaliteit van waterlopen.

Naast de provinciale toezichthouders 'water' zijn er ook provinciale toezichthouders 'geluid' die de toezichtsoverdrachten zoals opgenomen in artikel 33, § 2 van het Milieuhandhavingsbesluit kunnen uitoefenen. Ook de uitvoering van deze toezichtsoverdrachten zou in de toekomst verdwijnen door de implementatie van het huidige ontwerp KVH op het milieuhandhavingsdecreet.

5. Voorstel aanpassing ontwerpwetgeving

5.1 Aanpassing ontwerp kaderdecreet Vlaamse Handhaving (KVH)

- Door een aanpassing van artikel 8, § 2 van het ontwerp KVH zouden de personeelsleden van de provincie die de deputatie daarvoor aanwijst, kunnen worden toegevoegd aan de lijst van personen die kunnen worden aangesteld als toezichthouder. Dit kan eenvoudig door het toevoegen van een punt 8° in dit artikel waarin wordt verwezen naar ‘de personeelsleden van de provincie die de deputatie daarvoor aanwijst.’

5.2 Aanpassing Implementatiedecreet KVH

- Om verderzetting van de huidige handhavingstaken mogelijk te maken, is het verder nodig dat de provincies worden opgenomen in de lijst van mogelijke herstelinstanties.² Daarvoor is een wijziging van artikel 20 van het ontwerp implementatiedecreet KVH vereist. Dit kan eenvoudig door het door dit artikel herziene artikel 16.3.1. van het Milieuhandhavingsdecreet aan te vullen met een punt 5°: ‘de personeelsleden van de provincie die de deputatie daarvoor aanwijst.’

Namens de Vereniging Vlaamse Provincies,

Jan De Haes
Gedeputeerde provincie Antwerpen
Voorzitter Beleidscommissie Water VVP

Anton De Ryckere
Algemeen Directeur VVP

² De provinciale toezichthouders zijn momenteel bevoegd om bestuurlijke maatregelen op te leggen. Deze kunnen de vorm aannemen van een stakingsbevel, maar ook van een regularisatiebevel of bestuursdwang.