

Advies

Omgevingshandhavingsbesluit

Voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering over de omgevingshandhaving

Datum van goedkeuring Minaraad 28/06/2024

Datum van goedkeuring SERV 1/07/2024

Volgnummer 2024 | 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 Aanbevelingen	6
2.1 De geïntegreerde aanpak van omgevingshandhaving	6
2.2 Beleidslijnen en handhavingsprogramma	7
2.3 Capaciteit binnen de handhavingsactoren.....	9
2.4 Kennisopbouw, maar ook specialisatie	10
2.5 Duidelijkheid over bevoegdheden.....	11
Bibliografie	13

Krachtlijnen

De SERV en de Minaraad brachten advies uit over het nieuw uitvoeringskader voor de omgevingshandhaving. Dit voorontwerp van besluit vormt het sluitstuk van de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving en stelt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van het omgevingsrecht voor. Deze operatie beoogt te stroomlijnen en de informatie-uitwisseling te bevorderen door digitalisatie.

De Raden verwelkomen de vooropgestelde geïntegreerde aanpak voor handhaving maar benadrukken dat omgevingshandhaving niet alleen draait om het bestraffen van inbreuken. Het gaat ook over *compliance promotion*, proactieve dialoog met rechtsonderhorigen en het tegengaan van (onaanvaardbare) milieu- en ruimtelijke effecten en/of het herstellen van die effecten. Om de regelgeving vlot en met de nodige duidelijkheid in de praktijk om te zetten bevelen de Raden aan om duidelijke en realistische doelstellingen en tijdspaden te voorzien zodat er inzicht komt in het plan van aanpak en de capaciteit die nodig is om de implementatie te organiseren.

De Raden gaan ook in op de vooropgestelde opmaak van algemene beleidslijnen en handhavingsprogramma. De Raden zijn van oordeel dat beleidskaders een meerwaarde kunnen zijn om werk te maken van een echt handhavingsbeleid. Ze vormen de noodzakelijke opstap naar een ambitieuzer Vlaams handhavingsbeleid. De Raden gaan evenwel niet akkoord met het verdwijnen van de adviesplicht door de strategische adviesraden omtrent het Omgevingshandhavingsprogramma. Zij vragen een bijsturing op dit onderwerp en de adviesplicht voor het Omgevingshandhavingsprogramma te hernemen en uit te breiden tot de algemene beleidslijnen gelet op het strategisch belang.

Vervolgens formuleren de Raden aanbevelingen over de impact op het personeel van de bevoegde overheden. Met het voorontwerp blijkt die impact er wel degelijk te zijn. Dit punt verdient de nodige aandacht vanuit de regelgever. Het brengt de Raden ook tot de conclusie dat de fundamentele strategische uitdaging ligt in het voorzien van de nodige capaciteit bij de handhavingsactoren. Enkel een goede visie hierop leidt tot adequaat handhavingsbeleid.

Dat brengt de Raden tot de vaststelling dat kennisopbouw en specialisatie belangrijk zullen zijn. Zij vragen in het licht daarvan ook aandacht voor coherente en eenvoudige regelgeving.

Afsluitend gaan de Raden in op de vooropgestelde bevoegdheidsverdelingen waar zij ijveren voor duidelijkheid aangezien een duidelijke taakverdeling ook een positieve impact heeft op de exploitanten en rechtsonderhorigen.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	31 mei 2024
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Artikel 11.2.1, §1, punt 6° <i>juncto</i> §2, punt 2° DABM
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	SERV
Overlegcommissie	WG REGELGEVING & GOVERNANCE
Betrokken experts	//
Vergaderingen: soort + datum	WG Regelgeving & Governance, gedachtewisseling op 6 juni 2024 WG Regelgeving & Governance, bespreking ontwerpadvies op 14 juni 2024 Schriftelijke adviesvaststelling bij Minaraad, procedure tot 28 juni 2024 Vaststelling bij SERV, 1 juli 2024

De Vlaamse minister voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Zuhal Demir, stelde de adviesvraag op 31 mei 2024. De termijn voor advisering bedroeg 30 dagen. Op 6 juni 2024 wisselde de werkgroep Regelgeving en *Governance*, samen met het secretariaat van de SERV, een eerste keer van gedachten over het onderwerp. Vervolgens besprak de werkgroep een eerste ontwerp van advies op 14 juni 2024.

1 Situering

[1] **Een nieuw uitvoeringskader voor de omgevingshandhaving.** Met het decreet van 26 april 2024 tot implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (KVH), zijn de algemene handhavingsregels van toepassing gesteld op de handhaving van het omgevingsrecht. Het voorliggende voorontwerp van besluit vormt het sluitstuk van de implementatie van het KVH en stelt een nieuw algemeen kader voor de handhaving van het omgevingsrecht voor. De ganse operatie beoogt de handhavingsregels te stroomlijnen en de informatie-uitwisseling hierover te bevorderen, door het digitaliseren van de Vlaamse handhaving. De uitvoeringsregels van het DABM en de VCRO komen samen in één Omgevingshandhavingsbesluit en zet de stroomlijning van die twee beleidsdomeinen verder.

Het voorontwerp geeft met andere woorden uitvoering aan zowel het KVH als aan titel XVI DABM en titel VI VCRO, door voor de twee laatst genoemde decreten volgende aspecten te regelen:

- de aanstelling van de diverse KVH-functiehouders (toezichthouder, toezichthouder met visitatiebevoegdheid, toezichthouder met bevoegdheid tot onmiddellijke inning, toezichthouder met statuut van Officier van de Gerechtelijke politie en Hulpofficier van de Procureur des Konings, beboetingsinstantie, herstelinstantie, bevoegde personen voor het bekrachtigen van herstelschikkingen) en de afbakening van hun bevoegdheden;
- de opleidingsvereisten voor toezichthouders;
- nadere regels rond technische controles;
- de mogelijkheid voor de lokale besturen om herstelschikkingen af te sluiten;
- de procedure voor het indienen van een handhavingsverzoek;
- de procedure voor het administratief beroep tegen bestuurlijke herstelbeslissingen;
- nadere regels voor het berekenen van bedragen in het kader van herstel bij financieel equivalent;
- de Vlaamse herstelraad;
- nadere regels voor de bewaring en teruggave van meegevoerde zaken;
- de verdeling van opbrengsten uit bestuurlijke vervolging tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten;
- nadere regels voor bindende beleidslijnen, Omgevingshandhavingsprogramma en Omgevingshandhavingsrapport.

Het voorontwerp van besluit gaat vergezeld van vier bijlagen:

- een lijst van inbreuken in het kader van milieuhandhaving;
- de modaliteiten voor de technische controle;

- de bevoegdheden van de herstelinstanties;
- regels en forfaitaire bedragen in het kader van herstel bij financieel equivalent.

[2] **Zonder handhaving blijft het Vlaams omgevingsrecht dode letter.** Het sluitstuk van een goed omgevingsbeleid ligt in de adequate handhaving hiervan. Handhaving is niet alleen noodzakelijk om resultaten te bekomen op het vlak van de omgevingskwaliteit, het leidt ook tot een *level playing field* tussen allen die zich aan de bepalingen van het omgevingsrecht moeten houden. Een adequaat handhavingsbeleid beantwoordt aan de volgende eigenschappen:¹

- het is **effectief**, wat betekent dat het ertoe bijdraagt dat het omgevingsrecht in de feiten wordt nageleefd;
- het is **efficiënt**, wat wil zeggen dat de beoogde naleving worden bereikt met een minimale inzet van middelen door zowel handhavers als burgers en bedrijven;
- het is **coherent**, wat inhoudt dat men versnippering, overlappingsen en leemtes weg kan werken of door georganiseerde samenwerking kan remediëren;
- het is **rechtmatig**, wat maakt dat het overeenstemt met eisen die gelden vanuit juridisch en democratisch oogpunt evenals met algemene rechtsbeginselen.

2 Aanbevelingen

De SERV en de Minaraad formuleren hierna aanbevelingen op het voorontwerp van besluit. Zij gaan daarbij in op de aanpak van de omgevingshandhaving, de algemene beleidslijnen en het handhavingsprogramma. Vervolgens nemen ze de capaciteit binnen de handhavingsactoren onder de loep, waarna zij het belang van kennisopbouw onderstrepen. In een laatste deel vragen zij nog verduidelijkingen omtrent bevoegdheden. De Raden houden daarbij voor ogen dat omgevingshandhaving niet alleen draait om het bestraffen van inbreuken, maar ook over het tegengaan van (ongewenste) milieu- en ruimtelijke effecten en/of het herstellen van die effecten.

2.1 De geïntegreerde aanpak van omgevingshandhaving

[3] **Positieve operatie maar de impact op het terrein is onduidelijk.** De bestaande handhavingsregeling van het omgevingsrecht past op dat omgevingsrecht als een maatpak, en betrokken actoren zijn ermee vertrouwd. Het neemt niet weg dat de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS pijnpunten blootgelegd heeft wanneer het gaat over de noodzakelijke beleidsdomein-overschrijdende samenwerking van de handhavingsdiensten. Vanuit die optiek is een geïntegreerde aanpak van de omgevingshandhaving, waarbij men streeft naar een breed palet van bevoegdheden, een lovenswaardige operatie.

De Raden verwelkomen dan ook de geïntegreerde aanpak voor handhaving, maar ze wijzen erop dat er meer zal nodig zijn dan enkel schotten weg te nemen tussen de

¹ Een en ander gebaseerd op MINARAAD en SERV (2012), p. 7-8

verschillende juridische kaders of de bevoegdheidsmuren weg te werken binnen de milieusector, en de daaruit resulterende remmen op de informatiedoorstroming. Verder in het advies doen zij voorstellen die bijdragen aan de doelstelling van geïntegreerde omgevingshandhaving.²

- [4] **Steun voor de integratie maar stem de werking van de betrokken actoren op elkaar af.** Geïntegreerde handhaving betekent dat de verschillende actoren³ zicht hebben op elkaars ondernomen acties op het terrein. Daarenboven moet men aandacht schenken aan de historische verschillen in cultuur, prioriteiten en aanpak.⁴ Het zal er met het nieuwe geïntegreerde beleid op aankomen alle actoren ertoe te brengen om zich het nieuwe omgevingshandhavingskader eigen te maken, zodat het tot een werkelijk geïntegreerde handhaving komt.

De Raden vragen dan ook oog te hebben voor het gecoördineerd handelen om de efficiëntie op het terrein te garanderen. Dat betekent dat er enerzijds aandacht moet zijn voor noodzakelijke ruimte die de handhavingsactoren nodig hebben.⁵ Anderzijds gaat het ook over efficiëntie op het vlak van dialoog naar initiatiefnemers en exploitanten toe. De Raden menen dat nog efficiëntiewinsten te halen zijn op vlak van toegankelijke aanspreekpunten, interactie, pro-activiteit en overleg vanuit de handhavingsdiensten richting de exploitanten.

- [5] **Maak een concreet plan op zodat de datum van inwerkingtreding haalbaar is.** De datum van inwerkingtreding van het voorontwerp, samen met de bepalingen uit het implementatiedecreet Vlaamse handhaving voor het domein Omgeving, is vastgesteld op 1 juni 2025. Tegen die datum zullen alle gewestelijke, lokale en federale handhavingsactoren hun interne systemen, werkmethodes, onderlinge werkafspraken, opleidingen en communicatie naar de buitenwereld op het toekomstige handhavingsbeleid moeten aanpassen. Het is onduidelijk of de vooropgestelde datum een realistische datum is om een vlotte inwerkingtreding te garanderen voor de betrokken handhavingsactoren en rechtsonderhorigen.

De Raden bevelen aan om duidelijke en realistische doelstellingen en tijdspaden te voorzien zodat er inzicht komt in het plan van aanpak en de capaciteit die nodig is om de implementatie te organiseren. Een weloverwogen datum van inwerkingtreding draagt daartoe bij.

2.2 Beleidslijnen en handhavingsprogramma

- [6] **Maak werk van concrete en werkbare beleidslijnen en handhavingsprogramma.** In uitvoering van het KVH bevat het voorontwerp een bepaling over (algemene)

² In dit kader valt ook op te merken dat voor het handelsvestigingsbeleid er nog geen uitvoeringsbesluit voorligt.

³ Actoren zoals de handhavingsdiensten, toezichthouders, herstellinstanties, bij de lokale en gewestelijke overheden, maar ook beleidsondersteunende diensten.

⁴ MINARAAD, SARO & SERV (2022), §7

⁵ MINARAAD, SARO & SERV (2022), §14

beleidslijnen en een handhavingsprogramma.⁶ De dualiteit tussen het Domein Omgeving enerzijds en anderzijds Justitie en Handhaving komt daarmee bovendrijven: de bevoegde minister(s) dienen elk voor wat hen betreft de algemene beleidslijnen vast te stellen in een omzendbrief. Daarnaast staan beleidslijnen opgenomen in bijlage 6, die eveneens als algemene beleidslijnen conform het KVH worden aanzien.⁷ Ze zijn het domein van de Vlaamse minister van Omgeving, die de bevoegdheid heeft ze aan te vullen of te wijzigen. Het Departement Omgeving kan de algemene beleidslijnen die hier opgesomd staan, (facultatief) aanvullen en concretiseren in een omgevingshandhavingsprogramma.⁸

De Raden zijn van oordeel dat beleidskaders een meerwaarde kunnen zijn om werk te maken van een echt handhavingsbeleid. Ze vormen de noodzakelijke opstap naar een ambitieuzer Vlaams handhavingsbeleid. De uitgewerkte regelgeving is immers maar het halve werk.⁹ Als er geen beleidslijnen worden aangenomen (want dat is deels facultatief), beslist de vervolgingsinstantie op eigen initiatief wat vervolgd wordt en wat niet en is er weinig voorspelbaarheid.¹⁰ Uiteraard rijst ook de noodzaak tot het ontwikkelen en voeren van een gemeenschappelijk beleid.

De Raden vragen om de Vlaamse handhaving effectiever en efficiënter te maken door beleidslijnen op te stellen die verder gaan dan de juridische stroomlijning van handhavingsprocedures en -instrumenten.¹¹ Ze adviseren om ook geïntegreerde beleidslijnen op te maken over de beleidsdomeinen en -velden heen, waarin de doelstellingen, de prioriteiten en de maatregelen en middelen die daarvoor nodig zijn worden vastgesteld. De beleidslijnen moeten daarbij aandacht besteden aan de methoden voor coördinatie en samenwerking tussen de bevoegde beleidsdomeinen en de wijze waarop ze in interactie en dialoog treden met de vergunningverlenende overheid en de rechtsonderhorigen. De manier waarop de handhavingsactoren ondersteund zullen worden, een raming van de noodzakelijke middelen en een evaluatie van de toekomstige behoeften zouden daarbij vermeld moeten worden. De periodieke rapportering over de uitvoering van de beleidslijnen en het omgevingshandhavingsprogramma waarin het voorontwerp voorziet, dient volgens de Raden bovendien een evaluatie van de bereikte resultaten te bevatten die tot bijwerking kan leiden rekening houdend met relevante ontwikkelingen en trends.¹²

[7] **Herneem de adviesplicht van de strategische adviesraden.** De Raden gaan niet akkoord met het verdwijnen van de adviesplicht door de strategische adviesraden omtrent het Omgevingshandhavingsprogramma. Als sluitstuk van een goed omgevingsbeleid is

⁶ Artikel 76 van het Kaderdecreet van 14 juli 2023 over de handhaving van Vlaamse regelgeving verschaft de Vlaamse regering de bevoegdheid om algemene beleidslijnen inzake handhaving vast te leggen en die verder te concretiseren in handhavingsprogramma's.

⁷ Met het voorontwerp gaat het om een gedeeltelijke omzetting van bepalingen uit de Richtlijn Industriële Emissies⁷ waar beleidslijnen over (*) de controle op GPBV-installaties en (*) herstel en beveiliging van GPBV-installaties staan opgenomen.

⁸ De minister bevoegd voor Omgeving dient het programma goed te keuren.

⁹ Zie ook SERV (2022)

¹⁰ SERV (2022), p. 15

¹¹ Zie ook SERV (2022), p. 14

¹² Een en ander ligt in lijn met de nationale strategie uit de richtlijn 2024/1203

handhaving evenzeer een domein waarin de betrokken *stakeholders* waardevolle inzichten kunnen bijdragen in het licht van de doelstellingen van het DABM en de VCRO.

De Raden herhalen dan ook dat de opmaak van overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten een participatief proces moet blijven met inbreng van betrokken actoren en middenveldorganisaties. De Raden staan op dit vlak bijgevolg niet achter het voorontwerp. Zij vragen wat dit betreft om een bijsturing, met name om de adviesvraagplicht te hernemen met betrekking tot het Omgevingshandhavingsprogramma en om het voorwerp hiervan uit te breiden tot de algemene beleidslijnen, gelet op het strategisch belang hiervan.

- [8] **Zet in op herstelgerichte handhaving.** Handhaving in het Beleidsdomein Omgeving kan vele vormen aannemen en moet uiteindelijk een milieuwinst opleveren. De voorkeur moet daarbij uitgaan naar vrijwillig herstel en het nemen van passende maatregelen vooraleer de handhavingsactor de stap naar verbalisering zet.

Vanwege het oogmerk om het milieu en de omgeving te beschermen, menen de Raden ook dat de opmaak van een proces-verbaal of verslag van vaststelling pas een laatste middel in de handhaving mag zijn. Bij de opmaak van algemene beleidslijnen is *compliance promotion* een eerste en belangrijke pijler van een effectief en efficiënt handhavingsbeleid. Dat betekent ook dat de rechtsonderhorigen terecht moeten kunnen bij een toegankelijk aanspreekpunt.

2.3 Capaciteit binnen de handhavingsactoren

- [9] **Impact op het personeel van de bevoegde overheden.** Met de introductie van het KVH, dat aan de basis ligt van het voorontwerp van besluit, uitte de Vlaamse regering de wens dat Vlaanderen meer vrijheid zou krijgen om een eigen bestuurlijk vervolgingsbeleid uit te bouwen. Daarbij was men zich ervan bewust dat toekomstige beleidskeuzes om de vervolgingsgraad aanzienlijk op te drijven, ongetwijfeld een verhoogde personeelsinzet zouden vereisen. Er volgde echter geen toelichting over de personele en budgettaire impact. De Vlaamse regering wenste niet vooruit te lopen op toekomstig beleid en de personele en budgettaire impact hiervan.

De Raden stellen met dit voorontwerp vast dat die impact er wel degelijk is. Meer zelfs, in de nota lezen de Raden (*) dat het personeel significante extra inspanningen zal moeten leveren, (*) dat er aanpassingen zullen worden geveerd van bestaande systemen, werkmethodes, afspraken en organisatiewijze, en finaal (*) dat een terugval van de handhavingsactiviteit wordt verwacht. Deze impact geldt niet alleen voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid maar ook voor die van de lokale en provinciale besturen. Daar kan volgens de Raden geenszins lichtzinnig overgegaan worden. De Raden adviseren om werk te maken van noodzakelijke ondersteuning en om de betrokken actoren de noodzakelijk ruimte te bieden om hun handhavingstaken uit te voeren.

- [10] **De fundamentele strategische uitdaging: de capaciteit bij handhavingsactoren.** Met het voorontwerp blijkt nogmaals duidelijk dat de voorliggende wijzigingsoperatie van het handhavingsbeleid in Vlaanderen niet omheen de vraag kan of de huidige capaciteit

volstaat, dan wel niet. Een grondige analyse zal onontbeerlijk zijn indien de handhaving van de omgevingsregelgeving moet leiden tot een betere en verhoogde bescherming van de natuur en de omgeving.

Het is voor de Raden op dit moment onduidelijk of de beschikbare capaciteit van mensen, maar ook van middelen en instrumenten, volstaat om de handhavingsprioriteiten ten volle te realiseren. De Raden adviseren om deze capaciteitskwestie bij voorrang tegen het licht te houden en in te grijpen als zou blijken dat een adequaat handhavingsbeleid in het gedrang komt door een capaciteitstekort of door niet efficiënte inzet hiervan.

2.4 Kennisopbouw, maar ook specialisatie

[11] **Kennisopbouw vormt een grote uitdaging.** Het voorontwerpbesluit maakt komaf met de versnipperde bevoegdheidsverdeling en gaat resoluut voor een volheid van bevoegdheid dat het volledige scala aan milieuregelgeving én de VCRO omvat. De opleiding wordt hierop afgestemd.

De Raden erkennen de meerwaarde van dit systeem waarbij een handhavingsactor het volledige scala aan omgevingsregelgeving kent, maar benadrukken dat de opleiding en de kennisopbouw door de betrokken actoren een uitdaging zal zijn.

[12] **Enkele bijkomende beschouwingen over de opleiding.** Naast deze algemene aanbevelingen merken de Raden nog enkele bijzonderheden in het voorontwerp op die een verduidelijking vragen:

- Het voorontwerp geeft aan dat de opleiding over ‘toezicht’ en ‘opsporing’ zou handelen. De Raden adviseren om ook te voorzien in een opleiding over ‘herstel’.
- De Raden vragen verduidelijking over de overgangsbepaling voor de handhavingsactoren die reeds in het verleden een opleiding hebben gevolgd.
- Het voorontwerp lijkt aan te geven dat politie geen opleiding moet volgen, maar wel aangesteld kan worden als toezichthouder. De Raden vragen hoe hun noodzakelijke kennis over de VCRO, milieubeheerregelgeving, milieuhygiëneregeling, geluid, enzovoort gewaarborgd is.
- Personen waarvoor de opleidingsvereisten niet gelden dienen de opleidingsmodules te volgen zodra ze daarvoor worden opgeroepen door het agentschap of het departement. De Raden vragen erover te waken dat dit geen vrijblijvende bepaling blijft.

[13] **Laat ruimte voor voldoende gespecialiseerde handhaving.** Het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om het ruime bevoegdheidspakket te beperken tot handhaving van hetzij de VCRO, hetzij milieubeheerregelgeving, hetzij milieuhygiëneregeling, hetzij milieuvoorschriften voor geluid. De nota aan de Vlaamse regering verduidelijkt dat dergelijke bevoegdheidsbeperking een uitzondering op de algemene regel vormt. In tegenstelling tot de tekst van het voorontwerp, die louter die vrije keuze tot beperking stipuleert, geeft de nota mee dat hiervan zo weinig mogelijk gebruik gemaakt kan worden en dat er een motivatie vereist zal zijn.

Volgens de Raden laat een bevoegdheidsbeperking de noodzakelijke ruimte voor voldoende gespecialiseerde handhaving. De Raden beschouwen sectorspecifieke specialisatie in bepaalde gevallen noodzakelijk om tot goede handhaving te komen en een interactieve rol op te nemen ten opzichte van de rechtsonderhorige. Door beleidsdomeinoverschrijdende afspraken te maken en intens samen te werken, hoeft specialisatie geen rem te vormen op een adequaat handhavingsbeleid.

- [14] **Coherente handhaving vraagt coherente regelgeving.** Het hoeft geen betoog dat de milieuregelgeving en de VCRO een uitdagend kennisdomein vormen. Die omgevingsregelgeving is bovendien allesbehalve een statisch gegeven. Wanneer die regelgeving wijzigt of uitbreidt, is het daarom raadzaam oog te hebben voor de uiteindelijke handhaving.

De Raden zijn van oordeel dat een adequaat handhavingsbeleid start bij goede en coherente regelgeving. Onduidelijkheden in de regelgeving kunnen duidelijke handhaving in de weg staan. De Raden pleiten dan ook voor meer coherentie en vereenvoudiging van de bestaande regelgeving. Zij zien mogelijkheden om met de input van de kennis en ervaring van handhavingsactoren en stakeholders aan de slag te gaan en zelfs met hen een (verbeter)traject op te stellen. Wanneer die regelgeving uiteindelijk wijzigt of uitbreidt komt het erop aan om te voorzien in duidelijke overgangsbepalingen. Dat komt de initiatiefnemer, de vergunninghouder, enzovoort maar ook de uiteindelijke handhaver ten goede.

2.5 Duidelijkheid over bevoegdheden

- [15] **De bevoegdheidsverdeling moet helder zijn.** Het voorontwerp bevat op verschillende elementen een meer of mindere expliciete bevoegdheids- of taakverdeling tussen de lokale en Vlaamse overheid.¹³ Het zal erop aankomen die bevoegdheidsverdeling ook helder uit de tekst van het voorontwerp te laten blijken. Met een betere taakverdeling is het voor exploitanten en bouwheren eenvoudiger om, bijvoorbeeld ook bij gemengde projecten, te achterhalen wie zij moeten aanspreken om tot een oplossing te komen voor problemen die opduiken.
- [16] **Hou consequent dezelfde bevoegdheidsverdeling aan inzake klasse 1 bedrijven.** In het kader van de milieuhygiëneregelgeving lijkt de harde grens voor klasse 1 bedrijven behouden te blijven en zijn de lokale overheden niet bevoegd. Die bevoegdheid blijft voorbehouden voor de gewestelijke toezichthouders.¹⁴ De lokale toezichthouders komen wel in het vizier. Zij mogen immers zintuigelijke waarnemingen verrichten, onder andere ook monsternames doen en hebben hiertoe toegang tot de bedrijven. In bijlage 3 – over de bevoegdheden van de herstelinstanties – is deze bevoegdheidsgrens eveneens terug te vinden.

¹³ In die zin zijn er ook onduidelijkheden te identificeren wanneer het gaat over toezicht en herstel onderling. Zo rijst de vraag of de toezichthoudende overheid ook de bevoegde herstelinstantie is en hoe dit gekoppeld zal worden aan de bevoegdheidsbeperkingen.

¹⁴ De termen gewestelijke en lokale toezichthouders staan niet expliciet opgenomen in het ontwerpbesluit, doch enkel in de begeleidende documenten.

De Raden adviseren alleszins de leesbaarheid van de artikelverwijzingen te verhogen. Bovendien ontbreekt in bijlage 3 de uitzondering omtrent de zintuigelijke waarnemingen en het onderzoek van bepaalde zaken. Het voorontwerp legt, wanneer het gaat over handavingsverzoeken, de bevoegdheid terug bij beide overheden. De Raden vragen een verduidelijking hiervan; is het immers de bedoeling dat de lokale overheid op vraag van een derde moet handhaven op klasse 1 bedrijven waar zij geen toezichtsbevoegdheid over heeft? Dergelijke situatie zou immers onwenselijk zijn en *compliance promotion* in de weg staan. Daarbij zou het voor de rechtsonderhorige tot onduidelijkheid leiden over wie al dan niet aangesproken moet worden.

- [17] **Voer een debat over de taak- en bevoegdheidsverdeling inzake handhaving van ruimtelijke ordening.** Handhaving in ruimtelijke ordening kenmerkt zich vandaag door een taakverdeling op basis van prioriteiten. Het voorontwerp voert evenwel een bevoegdheidsverdeling in waarbij de gewestelijke overheid exclusief bevoegd wordt voor (ruimtelijk) kwetsbaar gebied en de lokale overheden voor het gebied daarbuiten.

De Raden zijn van oordeel dat hierover een behoorlijk debat vereist is. Bovendien zijn de gewestelijke handavingsprioriteiten op het vlak van ruimtelijke ordening uitgebreider en omvatten ze ook watergevoelige openruimtegebieden en overstromingsgevoelige gebieden, niet-aangesneden woonreservegebieden, specifieke overtredingen zoals ontbossing, verpaarding en vertuining in landbouwgebied, enzovoort.¹⁵ De Raden vragen deze bevoegdheidsverdeling te verduidelijken en aan te geven waarom andere prioriteiten niet relevant bleken als bevoegdheids criterium.

- [18] **Bekrachtiging van herstelschikkingen door de bevoegde minister.** Afhankelijk van de herstellinstantie waarvan ze uitgaan, bekrachtigt de Vlaamse Herstelraad, de leidend ambtenaar van de betrokken entiteit of het college van burgemeester en schepenen de herstelschikking. In bepaalde gevallen ligt de bevoegdheid voor de bekrachtiging bij de Vlaamse minister voor Omgeving. Dat is bijvoorbeeld zo voor het herstel van 'publieke schade met een financieel equivalent'¹⁶ dat groter is dan 50.000 euro. Uit de regeringsnota blijkt niet hoe deze grens is vastgesteld.

De Raden vragen inzicht in de methode voor de inschatting van herstel bij financieel equivalent en een verantwoording van het grensbedrag. Een duidelijke analyse dringt zich op, omdat vermeden moet worden dat eenvoudige dossier te snel doorgang vinden tot de Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving, maar ook afwijkende transacties te vermijden.

¹⁵ Zie bijlage 1 over de gewestelijke handavingsprioriteiten en bijdrage via individuele handavingsprioriteiten in VLAAMSE OVERHEID (2023), p. 18-20, en DEPARTEMENT OMGEVING (2022)

¹⁶ Zie artikel 48 KVH: De publieke schade wordt integraal hersteld. Het herstel van publieke schade gebeurt 'feitelijk', of, in zoverre dit niet mogelijk is, 'bij financieel equivalent'. Herstel bij financieel equivalent gebeurt door een bedrag te betalen dat gelijk is aan de monetaire waardering van de publieke schade die feitelijk onhersteld zal blijven.

Bibliografie

- Richtlijn 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (...)
- DEPARTEMENT OMGEVING (2022) *Handhavingsprioriteiten Ruimtelijke Ordening*, Brussel, 16 december 2022
- VLAAMSE OVERHEID (2023) *Omgevingshandhavingsprogramma – bijlagen*, Brussel
- MINARAAD en SERV (2012) [Advies 12|26](#) *Evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid*, Brussel, 19 april 2012 resp. 18 april 2012
- SERV (2022) [Advies](#) *Voorontwerp kaderdecreet handhaving Vlaamse regelgeving*, Brussel 19 juli 2022
- MINARAAD, SARO en SERV (2022) [Advies 2022|025](#) *Omgevingshandhavingsprogramma*, Brussel, 24 november 2022 resp. 23 november 2022 resp. 28 november 2022