

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de
Omgevingshandhaving

Samenvatting

Dit voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat de nodige uitvoeringsbepalingen om het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (KVH) en de wijzigingsbepalingen aan het DABM en de VCRO zoals doorgevoerd door het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, te implementeren binnen het beleidsdomein Omgeving voor wat betreft milieuhandhaving en handhaving ruimtelijke ordening. In lijn met de nieuwe terminologie en instrumenten uit het KVH en met een omgevingsgerichte aanpak werden de handhavingsbepalingen zoveel als mogelijk gestroomlijnd en opgenomen in één “Omgevingshandhavingsbesluit”.

Om het Omgevingshandhavingsbesluit optimaal leesbaar te houden werden ook een aantal detailregelingen opgenomen in bijlage bij het besluit.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld:

- Justitie en Handhaving, zoals vermeld in artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie;
- Omgeving en Natuur, zoals vermeld in artikel 13 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie.

Dit voorontwerp van besluit kadert in het inhoudelijk structurelement “Justitie en Handhaving” en de strategische doelstelling SD 1 “Implementatie en uitbreiding van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving” (punt 6.3.1 in de Beleidsnota Justitie en Handhaving 2019 – 2024 (Vlaams Parlement, stuk 137, 2019-2020, Nr.1, p. 31-32)).

Meer specifiek kan worden gewezen op de volgende operationele doelstellingen:

OD 1. Evaluatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

Ik zal het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving evalueren, onder meer in het kader van nieuwe beleidsaccenten van het regeerakkoord. Zo zal minstens worden nagegaan:

- of de mogelijkheden die het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving reeds biedt om bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving aanvullend aan elkaar in te zetten, nog verder kunnen worden aangescherpt;
- welke aanvullingen nog kunnen worden opgenomen om de informatie-uitwisseling tussen overheden verder te stimuleren, en het gebruik van de nieuwste technieken zoals datamining mogelijk te maken;
- welke aanpassingen noodzakelijk zijn voor de uitrol van een Kruispuntbank Handhaving, met een sterkere focus op bestuurlijke politie dan het huidige bestuurlijk sanctieregister;
- welke ondersteuning aan lokale besturen moet worden geboden in het licht van de handhavingstaken zoals bepaald door het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving.

OD 2. Implementatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving

Ik onderzoek hoe ik het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving verder kan stroomlijnen binnen zoveel mogelijk beleidsdomeinen via de nodige implementatiedecreten. De verschillende beleidsdomeinen mogen daarvoor rekenen op ondersteuning vanuit het project Coördinatie Vlaams Handhavingsbeleid.

OD 3. Tweede decreet inzake bestuurlijke maatregelen

Na deze evaluatie zorg ik voor een tweede decreet inzake bestuurlijke maatregelen, die gericht zijn op herstel van de oorspronkelijke toestand en beveiliging. Ik heb daarbij bijzondere aandacht voor de impact van de nieuwe regelgeving op de handhavingsbevoegdheden en -capaciteiten van de lokale besturen, en draag er zorg voor dat de opbrengsten van handhaving door lokale besturen ook rechtstreeks aan deze besturen toekomen.

Daarnaast kan worden verwezen naar de beleids- en begrotingstoelichting Omgeving en natuur 2024:

Ik zorg ervoor dat het **kaderdecreet Vlaamse handhaving** en het bijbehorende implementatiedecreet voor Omgeving operationeel worden gemaakt met een implementatiebesluit dat de inwerkingtreding voorziet medio 2025 zodat alle gewestelijke, lokale en federale handhavingsactoren de noodzakelijke tijd krijgen om hun interne systemen, werkmethodes, onderlinge werkafspraken, opleidingen en communicatie naar de buitenwereld hierop aan te passen en een vlotte inwerkingtreding kunnen garanderen.

Ik zorg tegelijk ook voor een doorgedreven digitalisering van het handhavingslandschap door aan te sluiten bij het **Vlaams Handhavingsplatform**, zodat al de handhavingsdocumenten op termijn gedigitaliseerd worden en gestructureerd raadpleegbaar zijn voor de betrokken diensten. Dit zal de digitale gegevensuitwisseling tussen de handhavingsactoren versterken.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2024/76 van 15 maart 2024.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 19 maart 2024 verkregen.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, heeft zijn voorwaardelijk akkoord gegeven op 22 april 2024.

De Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen en de Milieu – en Natuurraad van Vlaanderen hebben een gezamenlijk advies nr. 2024/014 gegeven op 1 juli 2024.

De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed heeft advies gegeven op 10 juli 2024.

De Vereniging van Vlaamse Provincies heeft een advies gegeven op 1 juli 2024.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten heeft advies gegeven op 3 juli 2024.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Met het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (hierna: ID), werd beslist om (onder meer) voor de handhaving van het omgevingsrecht gebruik te maken van het Kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 (KVH). Het KVH heeft als doel de Vlaamse handhavingsregels te stroomlijnen, en de informatie-uitwisseling te bevorderen door het digitaliseren van de Vlaamse handhaving.

Dat daaraan nood is, wordt geïllustreerd door de regelgeving die het voorwerp uitmaakt van dit ontwerp. Hoewel het milieurecht en de ruimtelijke ordening al sinds 2014 hetzelfde vergunningenstelsel delen, verliep de handhaving ervan nog altijd volgens strikt gescheiden handhavingsregels, die de afgelopen jaren wel enigszins naar elkaar toe waren gegroeid, maar desalniettemin sterk bleven verschillen.

Door de instap van zowel het DABM als de VCRO in het KVH, en daarbij grotendeels dezelfde optionele figuren te selecteren, werden deze verschillen reeds voor een groot deel weggewerkt. Via de keuze om de uitvoering van KVH in relatie tot DABM en VCRO te regelen in één enkel uitvoeringsbesluit, het Omgevingshandhavingsbesluit genoemd (hierna: ontwerp - OHB), wordt de stroomlijning nog verder uitgediept. Er blijven weliswaar nog enkele verschillen bestaan, verbonden aan de eigenheid en tradities van beide materies, maar deze verschillen blijven tot een minimum beperkt.

Dit voorontwerp van besluit vormt het sluitstuk van de implementatie van het KVH in het beleidsdomein Omgeving voor de handhaving van de regelgeving inzake milieu en ruimtelijke ordening. De fundamentele keuzes inzake de handhavingsinstrumenten en de regeling ervan zitten vervat in het KVH, samengenomen met het Implementatiedecreet en de daarin opgenomen wijzigingen van titel XVI DABM en titel VI VCRO, waarin tevens bepaalde aanvullende opties uit het kaderdecreet gelicht werden. Dit voorontwerp geeft m.a.w. uitvoering aan zowel het kaderdecreet zelf als aan titel XVI DABM en titel VI VCRO, door voor de twee laatst genoemde decreten volgende aspecten te regelen:

- 1) de aanstelling van de diverse KVH-functiehouders (toezichthouder, toezichthouder met visitatiebevoegdheid, toezichthouder met bevoegdheid tot onmiddellijke inning, toezichthouder met OGP – HOpdk-bevoegdheid, beboetingsinstantie, herstelinstantie, bevoegde personen voor het bekrachtigen van herstelschikkingen), en de afbakening van hun bevoegdheden;
- 2) de opleidingsvereisten voor toezichthouders;
- 3) nadere regels rond technische controles;
- 4) de mogelijkheid voor de lokale besturen om herstelschikkingen af te sluiten;
- 5) de procedure voor het indienen van een handhavingsverzoek;
- 6) de procedure voor het administratief beroep tegen bestuurlijke herstelbeslissingen;
- 7) nadere regels voor het berekenen van bedragen in het kader van herstel bij financieel equivalent;
- 8) de Vlaamse herstelraad;
- 9) nadere regels voor de bewaring en teruggave van meegevoerde zaken;
- 10) de verdeling van opbrengsten uit bestuurlijke vervolging tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten

11) nadere regels voor bindende beleidslijnen, Omgevingshandhavingprogramma en Omgevingshandhavingsrapport

Tot op heden verliep de handhaving van Vlaamse regelgeving nog vooral via een papieren spoor, met beperktere mogelijkheden tot informatie-uitwisseling, ook op juridisch vlak. Het KVH bracht de legistische grondslag voor een Vlaams Handhavingsplatform (VHP), waardoor digitaal werken de norm wordt en de noodzakelijke gegevensuitwisseling tussen relevante handhavingspartners veilig en in belangrijke mate geautomatiseerd zal kunnen verlopen. De ontwikkeling van het VHP is reeds aangevangen in 2022, en eind 2023 werd gestart met de gefaseerde uitrol ervan binnen het beleidsdomein Omgeving.¹ Hierdoor maakt de informatiedoorstroming op het vlak van handhaving meteen een revolutionaire sprong voorwaarts. Nog in het voorjaar van 2024 zullen alle Vlaamse én lokale inspectiediensten binnen het beleidsdomein omgeving in *real time* kennis kunnen nemen van mekaars processen-verbaal en verslagen van vaststelling, iets wat tot voor kort zonder meer ondenkbaar was.

In zijn eindverslag kwam de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS tot de conclusie dat *“er onnodige schotten (zitten) tussen de administraties waardoor een vlotte informatiedoorstroming en samenwerking worden belemmerd. Bovendien wordt niet alle informatie centraal beheerd en ontsloten voor alle overheidsdiensten waarvoor die informatie nuttig is.”*²

Door het samenspel van KVH, ID, VHP en dit ontwerp - OHB worden alvast de schotten tussen de verschillende juridische kaders weggenomen, net zoals de rem op de informatiedoorstroming en tenslotte ook de bevoegdheidsmuren die nu nog binnen de milieusector bestaan.

Vandaag zijn de “milieutoezichthouders” vaak niet bevoegd voor het volledige scala aan milieuregelgeving, maar enkel voor (zeer) specifieke deelaspecten ervan. De materiële bevoegdheid van milieutoezichthouders is daardoor versplinterd. Deze versnipperde bevoegdheidsverdeling kan de informatie-uitwisseling belemmeren.

Met de figuur van de *toezichthouder, bevoegd voor omgevingshandhaving*, maakt het ontwerp – OBH hier komaf mee. Standaard is deze toezichthouder bevoegd voor het volledige scala aan milieuregelgeving én de VCRO. Dit geldt zowel voor de gewestelijke als de lokale toezichthouder, met als enige uitzondering dat het toezicht op klasse 1- bedrijven nog steeds voorbehouden blijft voor de gewestelijke toezichthouder. Inperkingen van de bevoegdheid van de toezichthouder zijn enkel nog beperkt mogelijk, volgens de in artikel 6 §2 van het ontwerp afgelijnde bevoegdheidspakketten.

De verruiming van de digitale informatie-uitwisseling via het Vlaams Handhavingsplatform, samengenomen met de verruiming van de bevoegdheden van de toezichthouders, bevoegd voor omgevingshandhaving en samengenomen met de verruiming van de opleidingsmogelijkheden, zal ongetwijfeld zorgen voor een beter overzicht en inzicht in de toepassing van het omgevingsrecht op het terrein en in een efficiëntere opvolging van de vastgestelde schendingen.

Doordat één en ander soepel is opgesteld, krijgen de betrokken toezichthouders de mogelijkheid om de opportuniteiten van het KVH te ontdekken en de inzet van de instrumenten aan te passen aan de noden op het terrein.

Voor de herstellinstantie wordt een gelijkaardige operatie doorgevoerd, althans op het niveau van de Vlaamse herstellinstanties, die een generieke bevoegdheid krijgen voor alle publieke schade aan door milieuvoorschriften beschermde belangen, ongeacht de Vlaamse entiteit waarvan ze deel uitmaken. Dit zal de Vlaamse herstellinstanties stimuleren om bij het bepalen van de publieke herstelmaatregelen, alle

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2023 “over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving”.

² Parl. St. VI. P. 2020-2021, 844/36, 47.

door milieuvoorschriften beschermde belangen in rekening te brengen, en niet enkel het deelaspect waarmee hun eigen entiteit vertrouwd is. De Vlaamse herstelinstanties zullen hierdoor meer dan voorheen gestimuleerd worden om intens samen te werken.

De gemeentelijke herstelinstanties blijven vooralsnog opereren met een beperkte bevoegdheid, gelinkt aan de taken die de lokale besturen traditioneel opnemen binnen milieuhandhaving.

Voortaan zal zowel de lokale toezichthouder als diens gewestelijke collega een opleidingspakket moeten doorlopen om zijn aanstelling te verkrijgen of te behouden. Naast het aanleren van generieke basisvaardigheden als toezichthouder, waarvoor het agentschap Justitie en Handhaving zal instaan, gaat het om specifieke aspecten van omgevingshandhaving, waarop het departement Omgeving zal toezien. De basisopleiding van het agentschap zal ook bij de instap van andere sectoren in het KVH verplicht worden gesteld, wat de uniforme interpretatie en toepassing van de KVH-regels over de sectoren heen moet waarborgen, en de slagkracht van de KVH – toezichthouders als groep moet verhogen.

De (bindende) adviesplicht bij het inleiden van een herstelvordering of het opstarten van de ambtshalve uitvoering van een herstelmaatregel, zoals die al twee decennia in de context van de VCRO bestaat, blijft behouden. Ook de (niet-bindende) adviezen bij beroepen tegen bestuurlijke maatregelen en in het kader van beslissingen m.b.t. de invordering van opeisbare dwangsommen in de context van VCRO blijven behouden. Met de bekrachtiging van herstelschikkingen, krijgt de opvolger van de huidige Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, de Vlaamse herstelraad genoemd, er bovendien een belangrijke nieuwe taak bij. Tegelijkertijd wordt de verloning van de leden van de raad gestroomlijnd met die van de Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie, die in hetzelfde beleidsdomein actief is.

Door de jaren heen hebben de lokale besturen steeds meer opdrachten gekregen in het kader van omgevingshandhaving zonder dat zij in dezelfde mate konden delen in de financiële opbrengsten ervan. Art. 73 KVH, dat met dit ontwerp van toepassing wordt gesteld, voorziet standaard dat de overheid die de gelden int, ook de begunstigde ervan is, terwijl die – behoudens voor wat bestuurlijke dwangsommen betreft - voorheen moesten worden doorgestort naar het gewestelijk niveau. Alle opbrengsten, verbonden aan gerechtelijke en bestuurlijke herstel- en beveiligingsmaatregelen die de gemeenten (doen) uitvoeren, komen als gevolg hiervan toe aan de gemeenten.

Aanvullend werkt dit ontwerp een regeling uit voor de faire verdeling van opbrengsten als gevolg van bestuurlijke vervolgingen, gebaseerd op processen-verbaal of verslagen van vaststellingen van gemeentelijke oorsprong. Het opleggen en innen van bestuurlijke geldboeten en andere financiële sancties blijft immers ook in het KVH (net zoals in het vorige stelsel) een gewestelijke opdracht, terwijl deze opbrengsten ook voor een deel terug te voeren zijn op vaststellingen en dus inspanningen van lokale toezichthouders. Deze regeling wordt als een voorafname op de effectieve implementatie van het KVH onmiddellijk van kracht, wat mogelijk is omdat het ID art. 73 KVH al van toepassing heeft gesteld op de huidige handhavingsluiken VCRO en DABM (art. 29/1, 52, 76/1 en 137 ID).

Gezien dit voorontwerp van besluit de datum van inwerkingtreding bevat, kunnen het KVH, de wijzigingen aan het DABM en de VCRO door het ID en het OHB – besluit tegelijk in werking treden op de daartoe voorziene datum van 1 april 2026, zodat alle gewestelijke, lokale en federale handhavingsactoren de noodzakelijke tijd krijgen om hun interne systemen, werkmethodes, onderlinge werkafspraken, opleidingen en communicatie naar de buitenwereld hierop aan te passen en een vlotte inwerkingtreding kunnen garanderen.

In zijn advies van 19 maart 2024, merkt de Inspectie van Financiën op dat *“inzake het voorstel van herstelschikkingen ... best kan voorzien worden in een categorie van schade welke steeds moet leiden tot integraal herstel en zich niet leent tot schikkingen, losstaand of de bevoegdheid qua bekrachtiging daarbij voorbehouden is aan de minister of zijn gemachtigde”*. Artikel 48 KVH, dat de verplichting tot integraal herstel instelt en bepaalt wanneer voor feitelijk of financieel herstel kan worden gekozen, is echter zonder

onderscheid van toepassing op gerechtelijke en bestuurlijke maatregelen en herschikkingen, zodat een dergelijke beperking niet noodzakelijk lijkt.

Daarnaast heeft de Inspectie van Financiën bedenkingen bij de figuur van de stilzwijgende weigering, zoals van toepassing bij het administratief beroep tegen bestuurlijke maatregelen, geregeld in artikel 15 van dit ontwerp. Deze figuur is echter gebaseerd op rechtspraak van de Raad van State (RvS. 5 mei 2022, nr. 253.650), en heeft bijgevolg reeds de toets van de rechtspraak doorstaan. Zij wordt ook gehanteerd bij het administratief beroep in de zin van art. 66 §3, 2de lid Omgevingsvergunningsdecreet.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettaire beleid, verleende zijn akkoord onder de volgende voorwaarden:

- De budgettaire weerslag van voorliggend dossier opgevangen wordt binnen de bestaande refertekredieten en dit niet kan leiden tot een budgettaire meervraag in de toekomst;
- Eventuele minderontvangsten op het Minafonds en het BRV-fonds begrotingsmatig worden vertaald in een gelijke vermindering van de beleidskredieten op deze fondsen
- De begrotingstechnische uitwerking van de ontvangsten uit bestuurlijke beboeting milieu en ruimtelijke ordening, alsook de verdeling en doorstorting daarvan naar de lokale besturen gebeurt in samenspraak met de Dienst Begrotingszaken (departement FB).

Met deze voorwaarden zal rekening worden gehouden bij de operationalisering van de verdelingsregeling, vermeld in art. 19 van het voorontwerp.

In zijn advies erkent SARO, hierin bijgetreden door SERV en VVSG, dat de keuze om de uitvoering van het KVH in relatie tot DABM en VCRO te regelen in één Omgevingshandhavingsbesluit, de verdere stroomlijning en afstemming van de handhavingsregelgeving binnen het brede beleidsdomein Omgeving ten goede komt. Ook de “verruiming van de bevoegdheidsverdeling” wordt door SARO, SERV en VVSG positief onthaald, al wijzen de raden er wel op dat dit ook uitdagingen met zich meebrengt, zoals opleiding en kennisopbouw. Het wordt daarom positief bevonden dat een opleiding over toezicht en opsporing verplicht wordt gesteld, al wordt aanbevolen om ook te voorzien in een opleiding over herstel. Wat dit laatste betreft, moet worden opgemerkt dat het besluit enkel de verplicht te volgen opleidingen opneemt. Aangezien de hoedanigheid van herstelinstantie niet zelden voortvloeit uit een politiek mandaat, is het minder evident om deze hoedanigheid bijkomend afhankelijk te stellen van het volgen van een opleiding. Dit neemt niet weg dat binnen de bredere opleidingsmogelijkheden die worden voorzien n.a.v. de concrete implementatie, ook aandacht zal gaan naar het thema “herstel”. Personeelsleden van de politiediensten, voor wie de opleidingsvereisten als toezichthouder niet gelden, kunnen vrijwillig deelnemen aan de onderdelen die hun oversten noodzakelijk achten.

Enkel VVP kant zich tegen de bevoegdheidsuitbreiding, en spreekt zelfs van een niet-werkbare constructie die niet getuigt van behoorlijk bestuur. Zij vreest dat de provinciale toezichthouder op zoek moet gaan naar een herstelinstantie die bereid is om het herstel van de vastgestelde schade ter harte te nemen. Bovendien vraagt zij zich af de aansprakelijkheid van de toezichthouder niet is betrokken wanneer die bepaalde feiten niet als misdrijf of inbreuk herkent.

De allocatie van specifieke schade aan een bepaalde herstelinstantie is een kwestie van prioriteiten en afspraken, vastgelegd in algemene beleidslijnen en het handhavingsprogramma, en eventuele onderlinge afspraken. In het beleidsveld ruimtelijke ordening functioneert dit al decennia zo. Bovendien is het Vlaams Handhavingsplatform voor VCRO en DABM als (deels) operationeel. De dispatching van PV's naar bevoegde herstelinstanties kan via het VHP verlopen, en bovendien zullen deze herstelinstanties binnen afzienbare tijd via het VHP *in real time* kunnen zien of, en zo ja, welke stappen collega-herstelinstanties al hebben ondernomen. Prioriteiten worden bepaald op basis van inhoud, en zijn onafhankelijk van het eerder toevallige gegeven van de werkgever van de verbalisant. Er is dan ook niet zoiets als een “herstelinstantie voor politie en provincie”, en het kan evenmin de bedoeling zijn om een dergelijke verkokerde benadering opnieuw in te voeren. Verder moet er op worden gewezen dat de verbrede

bevoegdheid van de (milieu)toezichthouder nog altijd erg beperkt is in vergelijking met de algemene bevoegdheid van de reguliere politie voor alle misdrijven, omschreven in federale en regionale wetgeving. Nochtans is er ook binnen de politie wel degelijk ruimte voor specialisatie, en geeft die algemene bevoegdheid geen aanleiding tot noemenswaardige problemen.

Volgens het ontwerp kunnen bijzondere veldwachters enkel als toezichthouder worden aangesteld door het Agentschap voor Natuur en Bos, binnen de grenzen en onder voorwaarden die daarbij worden bepaald. Dit geldt ook voor bijzondere veldwachters, tewerk gesteld bij andere overheden en organisaties. Provincies en gemeenten kunnen hun bijzondere veldwachters als dusdanig voordragen voor benoeming tot toezichthouder, waarna het Agentschap, dat vanuit haar expertise het meest geplaatst is om hierover te oordelen, beslist.

VVSG is blij dat het ontwerp een billijk deel van de Vlaamse inkomsten uit administratieve geldboetes laat terugvloeien naar de gemeenten. De vraag om in de voorlopige verdeelsleutel processen-verbaal m.b.t. verjaarde misdrijven en inbreuken niet te laten meetellen is begrijpelijk, maar botst op technische beperkingen, zodat er niet op kan worden ingegaan. Ook de personeelsnorm, verankerd in artikel 6 §2, blijft behouden. Het gaat immers om strikte minima, die geenszins verhinderen dat meer personeelsleden worden ingezet. Het ontwerp voorziet evenmin in een specifieke sanctie wanneer de norm niet wordt gehaald.

VVSG en SERV/MINA werpen op dat het ontwerp beide niveau's volledig bevoegd maakt voor handavingsverzoeken m.b.t. milieuschendingen, terwijl de gemeente niet bevoegd is voor klasse 1 – inrichtingen. Dit berust echter op een verkeerde lezing, nu het handavingsverzoek conform artikel 14 moet worden ingediend bij de bevoegde herstelinstantie. De inhoudelijke bevoegdheid van de herstelinstantie bepaalt m.a.w. de bevoegdheid om te oordelen over een handavingsverzoek. Als de burger zich tot een niet bevoegde (herstel)instantie richt, is die laatste verplicht het door te sturen naar de bevoegde herstelinstantie. (artikel 14 §1, derde lid van het ontwerp).

VVSG en SERV/MINA doen opmerken dat, waar gemeentelijke toezichthouders m.b.t. klasse 1-bedrijven bevoegd zijn om vaststellingen te verrichten op basis van zintuiglijke waarnemingen en het onderzoek van zaken, de gemeentelijke herstelinstanties daarentegen nooit bevoegd zijn voor klasse 1- bedrijven. Dit verschil is echter logisch verklaarbaar. De bevoegdheid in die zin voor toezichthouders, die overigens teruggaat op huidig artikel 33 §2, eerste lid, is als uitzondering op hun onbevoegdheid m.b.t. klasse 1-bedrijven ingegeven door de zorg om vaststellingen op het terrein zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Voor de herstelinstanties, die oordelen op basis van die vaststellingen en het PV ontvangen / kunnen inkijken via het VHP, geldt eenzelfde overweging niet.

De adviesraden formuleren een aantal bemerkingen m.b.t. de leesbaarheid van het ontwerp. VVSG stoot zich bv. aan het feit dat sommige definities verspreid staan in de tekst, terwijl andere opgenomen zijn in artikel 2 van het ontwerp. Volgens de omzendbrief Wetgevingstechniek (aanwijzing 160) moet, als de term maar in één artikel van de tekst wordt gebruikt, de definitie van die term worden vermeld in het betreffende artikel zelf, wat het verschil verklaart. De keuze om de aflijning van de bevoegdheden van de gemeentelijke herstelinstanties op het vlak van milieu op te nemen in bijlage 3, heeft daarnaast tot doel om de leesbaarheid van het ontwerp zelf niet in het gedrang te brengen met de opname van een lange en technische verwijzingslijst naar diverse inhoudelijke bepalingen, die voor deze afbakening onvermijdelijk is.

Op volgende punten hebben de adviezen wel geleid tot aanpassingen:

1. VVSG, SERV/MINA en SARO formuleren kritiek op de regeling van artikel 13, tweede lid van het ontwerp, waarbij de minister de bekrachtiging van herstelschikking voor zijn rekening neemt wanneer de schikking betrekking heeft op a) schade in (ruimtelijk) kwetsbaar gebied, b) schade veroorzaakt door klasse 1 – bedrijven of c) publieke schade die wordt hersteld met een financieel equivalent dat groter is dan 50.000 EURO. Daarom wordt de regeling vereenvoudigd, en de rol

van de minister beperkt tot zware gevallen van feitelijk onherstelbare publieke schade, waarvan de financiële tegenwaarde (= zonder eventuele kortingen in de zin van art. 61, eerste lid, 2° KVH) wordt begroot op een bedrag hoger dan 500.000 EURO. Het bedrag van 500.000 EURO is afgelijnd op artikel 16 §1, 5° van het BVR van 30 oktober 2015 “tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen”, waar hetzelfde bedrag, afgemeten aan de waarde van het geschil, wordt gehanteerd als grens voor het sluiten van overeenkomsten tot arbitrage door leidend ambtenaren;

2. VVSG, SERV/MINA en SARO zien in de regeling van art. 14 §1, eerste lid, waarbij enkel handhavingsverzoeken m.b.t. ruimtelijk kwetsbaar gebied bij de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur kunnen ingediend, een overgang van een taakverdeling op basis van prioriteiten naar een bevoegdheidsverdeling, zonder dat daarover is gedebatteerd. Om die reden wordt bepaald dat alle handhavingsverzoeken m.b.t. VCRO – schendingen moeten worden gericht aan het gemeentelijk niveau, dat het verzoek voor verdere afhandeling kan doorsturen naar de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur wanneer het inpasbaar is in de gewestelijke prioriteiten inzake ruimtelijke ordening. Omdat het doorsturen van het verzoek enige tijd in beslag kan nemen, en gevolggend aan de vraag daartoe van VVSG, wordt de termijn waarin de beslissing moet worden kennisgegeven verlengd van 45 dagen naar 60 dagen;
3. op vraag van SERV/MINA wordt in artikel 20 van het ontwerp uitdrukkelijk opgenomen dat het advies van de bevoegde strategische adviesraden moet worden ingewonnen bij de opmaak van algemene beleidslijnen en handhavingsprogramma's;
4. VVSG, SERV/MINA en SARO tonen zich bezorgd over de voorbereiding van de implementatie en de tijd die daarvoor nog rest. Om die reden wordt de datum van de eigenlijke implementatie verschoven naar het decretaal maximum van 1 april 2026, wat de handhavingspartners de nodige tijd geeft om zich voor te bereiden en de mogelijkheid biedt om hen daarin bij te staan met opleidingen en concrete tools zoals modeldocumenten en een verder uitgebouwd Vlaams Handhavingsplatform. De datum waarop van start gegaan wordt met de verdeling van de inkomsten uit bestuurlijke beboeting blijft wel ongewijzigd.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1. Citeeropschrift

Aangezien dit besluit een basisbesluit is voor de handhaving van regelgeving inzake milieu en ruimtelijke ordening, wordt voorzien in een citeeropschrift “Omgevingshandhavingsbesluit van [datum]”, dat in latere regelgeving kan worden gebruikt als roepnaam.

Artikel 2. Definities

Dit artikel geeft de definities weer. Begrippen die reeds gedefinieerd zijn in het KVH, worden niet herhaald. Hetzelfde geldt voor de definitie van milieuvorschrift, die is opgenomen in het Handhavingsluit van het DABM. (art. 16.1.2 DABM).

Begrippen die worden gedefinieerd in andere delen van DABM en VCRO dan de respectievelijke handhavingsluit, (titel XVI DABM en titel 6 VCRO) worden duidelijkheidshalve mee opgenomen.

Nieuwe begrippen die worden gedefinieerd, zijn:

- toezichthouder, bevoegd voor omgevingshandhaving: dit is elke toezichthouder die op grond

van artikel 8 §2 wordt aangesteld voor de handhaving van VCRO of de onder het toepassingsgebied van titel XVI vallende regelgeving, of onderdelen daarvan.

- milieubeheerregelgeving (definitie opgenomen in artikel 6) en milieuhygiëneregelgeving: dit zijn bevoegdheidspakketten voor samenhangende milieuregelgeving die gekoppeld kunnen worden aan een bepaald profiel van toezichthouder. De bevoegdheidspakketten zijn ruim samengesteld: verschillende regelgevingen worden in beide vermeld: wet onbevaarbare waterlopen, wet pompen grondwater, achterlaten van afval, decreet grondwaterbeheer, gecoördineerd decreet integraal waterbeheer en pesticidendecreet.

Artikel 3. Europese verordeningen binnen het toepassingsgebied titel XVI DABM

Dit artikel vertrekt van het vroegere artikel 2 van het Milieuhandhavingsbesluit en somt in uitvoering van artikel 16.1.1, §1, tweede lid DABM de Europese verordeningen op die onder de toepassing van milieuhandhaving vallen. De Europese verordeningen vallen maar onder het toepassingsgebied van de regels inzake milieuhandhaving voor zover het Vlaamse bevoegdheden betreft.

Artikel 4. Internationale regelgeving binnen toepassingsgebied titel XVI DABM

Dit artikel vertrekt van het vroegere artikel 2/1 van het Milieuhandhavingsbesluit en somt in uitvoering van artikel 16.1.1, §1, tweede lid DABM de internationale milieuregelgeving op die onder de toepassing van milieuhandhaving valt. Deze internationale regelgeving valt maar onder het toepassingsgebied van de regels inzake milieuhandhaving voor zover het Vlaamse bevoegdheden betreft.

Artikel 5. Inbreuken DABM

In uitvoering van het gewijzigde artikel 16.6.6, §1, eerste lid DABM worden de inbreuken in het kader van milieuhandhaving opgelijst in bijlage 1.

Inbreuken worden, in tegenstelling tot milieumisdrijven, exclusief via de administratieve weg behandeld. De vaststellingen betreffende inbreuken worden opgenomen in een verslag van vaststelling en inbreuken kunnen enkel gesanctioneerd worden met een bestuurlijke sanctie.

Het implementatiedecreet heeft enkel de regeling betreffende de inbreuken verplaatst naar een ander artikel in titel XVI DABM maar heeft geen inhoudelijke wijzigingen aan de vroegere regeling aangebracht, bijvoorbeeld wat betreft de criteria waaraan een schending van regelgeving moet voldoen om als inbreuk te kunnen weerhouden worden (artikel 16.6.6, §1, tweede lid DABM - tevoren artikel 16.1.2, 1° DABM). De vroegere inbreuken kunnen dus behouden blijven.

Voor het vaststellen van de lijst van de inbreuken worden ook dezelfde voorwaarden gesteld als tevoren: de lijst moet een omschrijving bevatten van de juridische basis en van de concrete wettelijke verplichting waarvan de overtreding als een inbreuk wordt weerhouden (artikel 16.6.6, §1, eerste lid DABM – tevoren artikel 16.4.27, derde lid DABM).

Aangezien bij milieuhandhaving zeer veel onderscheiden regelgeving betrokken is en deze vaak ook zeer gedetailleerde voorschriften omvat, werd reeds bij het Milieuhandhavingsbesluit gekozen voor een oplijsting van inbreuken via bijlagen bij het besluit. Deze werkwijze wordt verdergezet: per decreet of uitvoeringsbesluit worden de verschillende inbreuken opgenomen. Daarbij wordt tot in detail verwezen naar de juridische grondslag: dit betekent bijgevolg bij de betrokken regelgeving de vermelding van bv. "artikel ..., § ..., 1°, derde lid". Vervolgens wordt voor de omschrijving van de wettelijke verplichting die als inbreuk weerhouden wordt, letterlijk de betrokken tekstbepaling overgenomen, zonder dat die wordt herschreven.

Artikel 6. Aanstelling en bevoegdheden toezichthouders, bevoegd voor omgevingshandhaving

Paragraaf 2: In uitvoering van artikel 8, §2, eerste lid, 1° en tweede lid KVH, worden de leidend ambtenaren van een aantal Vlaamse administraties gemachtigd om onder hun personeelsleden toezichthouders aan te stellen. Het gaat concreet om dezelfde administraties als onder het vorige stelsel.

Paragraaf 3: Deze bepaling is zowel van toepassing op gewestelijke als lokale toezichthouders, en impliceert een belangrijke verandering t.o.v. het vorige stelsel. Vandaag zijn de “milieutoezichthouders” vaak niet bevoegd voor het volledige scala aan milieuregelgeving, maar enkel voor (zeer) specifieke deelaspecten ervan. De materiële bevoegdheid van milieutoezichthouders is daardoor versplinterd. Deze versnipperde bevoegdheidsverdeling zet een rem op de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders onderling, wat ook door de Onderzoekscommissie PFAS-PFOS werd vastgesteld.

Met de figuur van de *toezichthouder, bevoegd voor omgevingshandhaving*, wordt hiermee komaf gemaakt. Standaard is deze toezichthouder bevoegd voor het volledige scala aan milieuregelgeving én de VCRO. Dit geldt zowel voor de gewestelijke als de lokale toezichthouder, met als enige uitzondering dat het toezicht op klasse 1- bedrijven nog steeds voorbehouden blijft voor de gewestelijke toezichthouder.

Inperkingen van de bevoegdheid van de toezichthouder zijn enkel nog beperkt mogelijk, volgens de in artikel 6 §2 van het ontwerp afgelijnde bevoegdheidspakketten van regelgeving die in de praktijk nauw verbonden is, met name:

- 1° de handhaving van de VCRO;
- 2° de handhaving van de milieubeheerregelgeving;
- 3° de handhaving van de milieuhygiëneregelgeving;
- 4° tot de handhaving van milieuvoorschriften inzake geluid.

Dergelijke bevoegdheidsbeperkingen vormen echter een uitzondering op de algemene regel, en van de leidend ambtenaren wordt verwacht dat zij er bij de aanstelling van hun personeelsleden zo weinig mogelijk gebruik van maken, met opgave van de redenen waarom die beperking noodzakelijk is.

Tevens kunnen toezichthouders zonder hoedanigheid van agent van gerechtelijke politie worden aangesteld.

Hieruit volgt dat:

- Veel toezichthouders een verruiming van hun bevoegdheden zullen kennen die zelfs de gehele omgevingsregelgeving kan bevatten. Dit betekent dat er meer ogen op het terrein zullen zijn en er meer (dreigende) schendingen op een preventieve wijze kunnen verholpen worden. Dit komt overeen met het beeld dat ook bij de politie bestaat, en verhindert niet dat toezichthouders zich de facto specialiseren in bepaalde onderdelen van de regelgeving waarvoor hun entiteiten instaan;
- De ruimere bevoegdheden zullen ook hun nut kunnen bewijzen bij de vaststelling van incidenten die schade veroorzaken en die best onmiddellijk gestopt worden. Tenslotte zullen de ruimere vaststellingsbevoegdheden in voorkomend geval ook leiden tot een ruimere opvolging via PV of verslag van vaststelling en het navolgend herstel- en sanctioneringstraject;
- Deze verruiming van de bevoegdheden van de toezichthouders gaat hand in hand met ook de verruimde opleiding die voor alle bevoegdheidspakketten voorzien wordt (zie verder);
- de bevoegdheid kan ook beperkt worden tot toezichthouders zonder hoedanigheid van agent van gerechtelijke politie, die niet bevoegd zijn om proces-verbaal op te stellen en bij de vaststelling van misdrijven enkel aangifte kunnen doen bij een toezichthouder die daartoe wel bevoegd is. (zie art. 9 §3 KVH). Zij zijn wel bevoegd verslag van vaststelling op te stellen m.b.t. inbreuken.

Paragraaf 4: in lijn met wat geldt onder het huidige stelsel, blijft het toezicht en de controle m.b.t.

inrichtingen van klasse 1, althans wat de naleving van milieuvoorschriften betreft, principieel voorbehouden voor gewestelijke toezichthouders. Gemeentelijke, intergemeentelijke en provinciale toezichthouders en toezichthouders bij de politiediensten³ zijn hiervoor maar beperkt bevoegd, met dien verstande dat zij enkel vaststellingen kunnen verrichten op basis van zintuiglijke waarneming en zaken onderzoeken zoals vermeld in artikel 15 KVH met inbegrip van het voor deze vaststellingen en onderzoeken nodige betredingsrecht zoals vermeld in artikel 18 KVH. De controles zijn dan als het ware een eerstelijns toezicht, waarbij men zintuiglijke vaststellingen kan doen en zaken kan onderzoeken waarvoor men ook het betredingsrecht kan uitoefenen.

Voor wat de handhaving van de VCRO betreft, beschikken lokale toezichthouders bovendien, net zoals hun gewestelijke collega's, over een volledige bevoegdheid, ook in relatie tot inrichtingen van klasse 1.

Paragraaf 5: Bijzondere veldwachters kunnen binnen de voorwaarden, vermeld in artikel 6 §4 worden aangesteld als toezichthouder, bevoegd voor omgevingshandhaving, door de leidend ambtenaar van het Agentschap voor Natuur en Bos. Zij zijn enkel bevoegd voor de milieuvoorschriften die in hun aanstellingsbesluit worden opgesomd, binnen de grenzen en onder de voorwaarden die daarbij worden bepaald. In tegenstelling tot wat geldt voor gewestelijke en lokale toezichthouders, kan de leidend ambtenaar hier vrij inhoudelijke en andere beperkingen instellen. Bijzondere veldwachters zijn nooit bevoegd voor de handhaving van de VCRO.

Artikel 7. Aanstelling officier van gerechtelijke politie / hulpofficier van de procureur des Konings / toezichthouder, bevoegd voor onmiddellijke inning

Binnen de groep van toezichthouders, nemen de toezichthouders met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie – hulpofficier van de procureur des Konings of van toezichthouder in de zin van vermeld in artikel 22 §1, eerste lid KVH, een bijzondere plaats in, o.a. vanwege hun bevoegdheden in het kader van gerechtelijke huiszoekingen en bestuurlijke visitaties. Omdat die hoedanigheid verbonden is met generieke (handavings)competenties, veel meer dan met de specifieke inhoud van Vlaamse regelgeving, worden zij aangewezen door de Vlaamse minister, bevoegd voor Justitie en Handhaving, op voordracht van de entiteit of instantie die hen als toezichthouder heeft aangesteld. Dit moet de kwaliteit en uniformiteit van de uitoefening van deze invasieve bevoegdheden over de verschillende geledingen van de Vlaamse overheid en de lokale besturen heen bevorderen.

Omdat de toezichthouders, bevoegd voor omgevingshandhaving, mogen overgaan tot onmiddellijke inning, met o.a. het verval van de strafvordering tot gevolg, wordt bepaald door de leidend ambtenaar van het departement, opnieuw op voordracht van de entiteit of instantie die hen als toezichthouder heeft aangesteld, zodat ook hier de uniformiteit wordt gewaarborgd.

Artikel 8. Meldingen aanstellingen / stopzettingen en quota

In de eerste paragraaf wordt voorzien dat alle instanties die toezichthouders, bevoegd voor omgevingshandhaving, aanstellen, zowel de gewestelijke als de niet-gewestelijke instanties (gemeente, intergemeentelijke verenigingen, provincies, politie, etc.), bij aanstelling van een toezichthouder en bij stopzetting van diens opdracht een melding daarvan doen aan het departement Omgeving zodat een globaal overzicht wordt behouden van de toezichthouders die zich inzetten voor omgevingshandhaving.

Deze bepaling ligt in het verlengde van de meldingsplicht die in artikel 16.3.4bis DABM voorzien was en van de thans gewijzigde regeling in het Milieuhandavingsbesluit die voorzag in een tussenkomst van het departement Omgeving bij de aflevering van bekwaamheidsbewijzen aan de lokale toezichthouders alsook in verschillende meldingsplichten waardoor het departement zicht had op de aangestelde lokale

³ Deze beperking doet uiteraard geen afbreuk aan de gemeenrechtelijke bevoegdheid van het operationeel kader van de politiediensten m.b.t. het opsporen en vaststellen van alle misdrijven, ook wanneer dit klasse 1-inrichtingen betreft.

en provinciale toezichthouders (artikel 15, 15/1, 15/2 en 19 Milieuhandhavingsbesluit).

Gezien het belang van deze informatie wordt de meldingsplicht hernomen zowel betreffende gewestelijke als niet-gewestelijke toezichthouders en zowel in het kader van milieuhandhaving als voor handhaving RO.

In lijn met de vereisten voor de verwerking van persoonsgegevens wordt bepaald dat deze informatie ter beschikking kan gesteld worden van instanties die handhavingsopdrachten uitvoeren wanneer dat nuttig is voor de uitvoering van die opdrachten.

In de tweede paragraaf wordt bepaald dat elke gemeente minstens beroep moet kunnen doen op één toezichthouder of twee toezichthouders bij gemeenten met meer dan dertigduizend inwoners. Ook het vroegere artikel 16 Milieuhandhavingsbesluit voorzag in minima voor wat betreft de aanstelling van lokale toezichthouders. Lokale overheden kunnen kiezen op welke wijze ze deze verplichting invullen (bv. via aanstelling van een gemeentelijke toezichthouder of via aanstelling van een intergemeentelijke toezichthouder of toezichthouder bij de politie), zowel voor milieuhygiëne als RO.

Artikel 9. Opleiding

Er wordt voorzien in een aantal collectieve opleidingen, georganiseerd door het Agentschap Justitie en Handhaving, die verplicht dienen gevolgd te worden door de toezichthouders, naast een sectorspecifieke opleiding rond omgevingsrecht, die het departement overziet. De opleidingen worden gegeven door het agentschap of het departement zelf, of via erkende instellingen. De bestaande erkenningen blijven behouden voor wat de sectorspecifieke opleiding betreft, met de verplichting voor de erkende instellingen om aangepaste leerplannen te laten goedkeuren door het departement voor 01/01/2027 (zie artikel 24 ontwerp OHB). Dit moet de continuïteit waarborgen van de lopende opleidingen, georganiseerd door erkende instellingen en de provinciale bestuursscholen. De opleidingen houden voldoende rekening met de sectorregelgeving van toepassing in andere beleidsdomeinen indien deze een meerwaarde vormen voor de toezichthouders bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

Toezichthouders kunnen ook voor latere bijscholingen over de opgesomde modules opgeroepen worden door het Agentschap Justitie & Handhaving of het departement Omgeving. De bevoegde ministers kunnen eerder gevolgde opleidingen gelijkstellen, of vrijstellingen verbinden aan bepaalde diploma's en getuigschriften. Er kunnen ook al toezichthouders worden aangesteld voor een niet verlengbare periode van 5 jaar wanneer ze de opleidingen nog niet hebben gevolgd mits ze beschikken over de nodige kennis en eigenschappen.

Voor wat de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie - hulpofficier van de procureur des Konings betreft, wordt er eveneens in een verplichte opleiding voorzien. En ook hier kan de minister van Justitie en Handhaving eerder gevolgde opleidingen gelijkstellen.

De hoger vermelde opleidingsvereisten gelden niet voor de toezichthouders en de gewestelijke opsporingsambtenaren die reeds voor de inwerkingtreding van het KVH in functie waren., Zij dienen de opleidingen en modules slechts te volgen wanneer ze daartoe worden opgeroepen door het Agentschap Justitie & Handhaving of het departement Omgeving.

Artikel 10. Technische controles

Dit artikel bepaalt, in uitvoering van artikel 15, §3 KVH, nadere regels voor de uitvoering van de onderzoeken waartoe de toezichthouders kunnen overgaan in kader van de uitoefening van hun opdrachten.

In paragraaf 2 wordt bepaald wie de onderzoeken kan uitvoeren alsook welke methode dient gevolgd te worden.

In het eerste lid van paragraaf 2 wordt de prioritair te volgen handelswijze bepaald: de onderzoeken

worden uitgevoerd door de toezichthouder zelf of door een daartoe erkende (rechts)persoon en dit volgens de referentiemeetmethode.

In het tweede en derde lid van paragraaf 2 wordt een mogelijke andere handelswijze bepaald indien de handelswijze in het eerste lid niet kan gevolgd worden:

- bij gebreke aan een erkende (rechts)persoon om het onderzoek uit te voeren, kan, naast de uitvoering door de toezichthouder zelf, het onderzoek ook worden uitgevoerd door een geaccrediteerd laboratorium of door een persoon die door de toezichthouder wordt aanvaard;
- bij gebrek aan een referentiemeetmethode, wordt het onderzoek uitgevoerd volgens een methode die de betrokken toezichthouder aanvaardt.

De concrete modaliteiten betreffende de onderzoeken worden verder uitgewerkt in bijlage 2 van het besluit. Het Milieuhandhavingsbesluit (artikel 37 t/m 56) had ter zake al gezorgd voor een afstemming tussen de onderzoeksmethodes voor de verschillende sectoren. Deze regeling wordt, behoudens enkele beperkte aanpassingen, overgenomen.

Het is duidelijk dat de zogenaamde “referentiemeetmethodes” een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de onderzoeken. Voor vele onderzoeken bestaat er ondertussen een wetenschappelijk onderbouwde en publiek beschreven methode die ook in een norm, al dan niet met bindende kracht, is opgenomen. Welke methodes gelden als “referentiemeetmethode” en de rangorde daarbij, is terug te vinden in de definitie ervan, opgenomen in artikel 2, 1° van het besluit. Deze definitie is de verderzetting van de definitie uit het vroegere artikel 16.1.2, 6° DABM.

Er wordt voorzien dat bij gebreke aan een referentiemeetmethode, de toezichthouder zelf kan bepalen welke methode de meest aangewezen methode is. Zo wordt het mogelijk om voor ‘exotische’ parameters bemonsteringen, metingen, proeven of analyses uit te voeren. Het is mogelijk dat hiervoor geen referentiemeetmethode (Vlaams, BIN, CEN of ISO) voor beschikbaar is, noch in ontwikkeling is door het kleine toepassingsgebied en niche van deze ‘exotische’ parameters. Hierdoor is het aangewezen om een ad hoc benadering voor deze parameters mogelijk te maken, ondermeer op basis van de expertise die men bezit. Het spreekt voor zich dat de keuze voor een bepaalde methode steeds moet kunnen gemotiveerd worden. Hiervoor kan de toezichthouder zich laten adviseren door onderzoeksinstituten, erkende laboratoria of andere experts om een doordachte keuze te maken voor de bemonstering, meting, proef en/of analyse die geschikt wordt bevonden met de informatie waarover men op dat moment beschikt.

Er wordt voorzien dat de minister de modaliteiten voor de onderzoeken die opgenomen zijn in bijlage 2 kan aanpassen. Dit om indien nodig snel te kunnen inspelen op technische evoluties.

Artikel 11. Beboetingsinstanties

Dit artikel gaat over de beboetingsinstantie. De personeelsleden van het departement die optreden als beboetingsinstantie worden - overeenkomstig artikel 2, 3° KVH, artikel 20, §2 DABM en artikel 1.4.9, §2 VCRO - daartoe nominatief aangewezen door de minister of zijn gemachtigde.

Artikel 12. Herstelinstancies

De herstelinstancies hebben in het KVH zowel een rol in het kader van beveiliging als in het kader van herstel: zij kunnen zelf beveiligingsmaatregelen opleggen en dienen de door toezichthouders opgelegde beveiligingsmaatregelen te bekrachtigen en zij zijn het bevoegde orgaan voor alle beslissingen inzake herstel (herstelbeslissingen en herstelschikkingen). Wie kan aangewezen worden als herstelinstantie wordt voor milieuhandhaving bepaald in artikel 16.1.3, §1 DABM (artikel 21 ID) en voor handhaving RO in artikel 1.4.9, §1 VCRO (artikel 54 ID).

De aanduiding van het bevoegde orgaan voor de aanwijzing van de herstelinstancies die niet tot de

Vlaamse overheid behoren wordt rechtstreeks geregeld in hogervermelde bepalingen van DABM en VCRO en komt toe aan de instanties waarvan zij personeelslid zijn.

Dit artikel behelst de nadere regels voor de aanwijzing van de Vlaamse herstelinstanties en bepaalt tevens voor alle herstelinstanties de regelgeving waarvoor zij bevoegd zijn.

In kader van milieuhandhaving worden de Vlaamse herstelinstanties nominatief aangewezen door dezelfde leidend ambtenaren die ook de toezichthouders aanstellen binnen een entiteit. De Vlaamse herstelinstanties krijgen daarbij een generieke bevoegdheid voor alle publieke schade aan door milieuvoorschriften beschermde belangen, ongeacht de Vlaamse entiteit waarvan ze deel uitmaken. Dit zal de Vlaamse herstelinstanties stimuleren om bij het bepalen van de publieke herstelmaatregelen, alle door milieuvoorschriften beschermde belangen in rekening te brengen, en niet enkel het deelaspect waarmee hun eigen entiteit vertrouwd is. De Vlaamse herstelinstanties zullen hierdoor meer dan voorheen gestimuleerd worden om intens samen te werken.

De gemeentelijke en intergemeentelijke herstelinstanties blijven vooralsnog opereren met een beperkte bevoegdheid, gelinkt aan de taken die de lokale besturen traditioneel opnemen binnen milieuhandhaving, beperkt verbreed met thema's die voorheen aan het provinciale niveau (dat geen herstelinstantie meer is) waren toegewezen.⁴ De regelgeving waarvoor de gemeentelijke en intergemeentelijke herstelinstanties bevoegd zijn, is opgenomen in bijlage 3 bij dit besluit.

Personeelsleden van de provincie of van de lokale politie kunnen niet aangewezen worden als herstelinstantie. De vaststellingen die zij doen, worden overgemaakt aan een bevoegde herstelinstantie.

De leidend ambtenaar van het departement Omgeving wijst de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs nominatief aan voor wat de handhaving van de VCRO betreft. Voor het gemeentelijke en intergemeentelijke niveau is dit zoals hoger gezegd geregeld in artikel 1.4.9 VCRO zoals gewijzigd door het Implementatiedecreet.

Artikel 13. Herstelschikkingen

De artikelen 60 t/m 62 KVH regelen de mogelijkheid voor de herstelinstantie om met overtreders of andere belanghebbenden een herstelschikking af te sluiten betreffende het herstel van publieke schade. Dit artikel duidt aan door wie de herstelschikkingen dienen bekrachtigd te worden. Zonder deze bekrachtiging kunnen de herstelschikkingen immers geen rechtsgevolgen ressorteren. Tevens verleent dit artikel bevoegdheid aan de lokale herstelinstanties om herstelschikkingen af te sluiten, binnen de grenzen van hun bevoegdheid als herstelinstantie.

In kader van milieuhandhaving worden de herstelschikkingen op gewestelijk niveau in beginsel bekrachtigd door de leidend ambtenaar van de entiteit waartoe de herstelinstantie behoort. De gemeentelijke en intergemeentelijke herstelinstanties en de burgemeester of zijn plaatsvervanger verkrijgen ook de bevoegdheid om herstelschikkingen te sluiten. In dat geval wordt de bekrachtiging gedaan door het College van burgemeester en schepenen op wiens grondgebied de feiten hebben plaats gevonden.

Krachtens het vroegere artikel 6.4.19 VCRO konden de gemeentelijke stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester reeds dergelijke schikkingen sluiten. Deze mogelijkheid wordt in het nieuwe stelsel bestendig. De Vlaamse herstelraad wordt standaard aangesteld als instantie die de herstelschikkingen m.b.t. ruimtelijke schade moet bekrachtigen, ongeacht of de herstelschikking gesloten is met gewestelijke dan wel (inter)gemeentelijke herstelinstantie.

In drie gevallen wordt de bekrachtiging van herstelschikkingen voorbehouden aan de minister of zijn

⁴ Merk op dat ook de herstelinstanties van de Vlaamse overheid hiervoor bevoegd zullen zijn.

gemachtigde, met name wanneer:

- 1) de ruimtelijke schade zich voordoet in kwetsbaar gebied;
- 2) de milieuschade veroorzaakt werd door een inrichting van klasse 1;
- 3) de publieke schade aan de ruimtelijke ordening of het milieu moet worden hersteld bij financieel equivalent, groter dan 50.000 EURO.

Artikel 14. Handhavingsverzoeken

Het “handhavingsverzoek” is een optioneel instrument dat in artikel 96 KVH voorzien wordt en biedt belanghebbende derden, alsook (overeenkomstig de milieustakingsvordering) de procureur des Konings, een administratieve overheid, zoals bv. de betrokken gemeente of een rechtspersoon die de bescherming van het leefmilieu tot doel heeft, de mogelijkheid om een bevoegde herstellinstantie te verzoeken om publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen te nemen of te doen opleggen. Dit optioneel instrument wordt door artikel 16.1.1, §2 DABM (artikel 19 ID) en artikel 6.1.2, tweede lid VCRO (artikel 62 ID) van toepassing gemaakt voor respectievelijk milieuhandhaving en de handhaving van de VCRO.

In kader van milieuhandhaving is het handhavingsverzoek een gekend instrument dat reeds terug te vinden was in het DABM (vroeger artikel 16.4.18 DABM en artikel 63 t/m 67 Milieuhandhavingsbesluit). Het lichten van de optie uit artikel 96 KVH betreft dus een verderzetting van bestaand beleid en behoeft geen verdere toelichting.

Het lichten van de optie inzake het handhavingsverzoek m.b.t. ruimtelijke schade is via het Implementatiedecreet toegevoegd op vraag van de Vlaamse Vereniging Steden en Gemeenten, die desbetreffend in haar advies d.d. 19 april 2023 bij het ID stelde dat zij geen bezwaar zag om dit systeem ook bij RO in te voeren (zie VR 2023 2605 DOC.0622/7 – pag. 6). In navolging hiervan wordt er in dit artikel voorzien dat handhavingsverzoeken m.b.t. ruimtelijke ordening worden ingesteld bij het gemeentelijk niveau, dat het verzoek weliswaar kan doorsturen naar de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur wanneer het inpasbaar is in de gewestelijke prioriteiten.

Procedureel voorziet dit artikel een aantal formele ontvankelijkheidsvereisten die voor alle handhavingsverzoeken gelden en die zijn overgenomen uit de vroegere bepalingen van het Milieuhandhavingsbesluit (zie artikel 63 e.v. Milieuhandhavingsbesluit). Het wordt ook geregeld dat een verzoeker niet kan gaan shoppen en niet verschillende verzoeken tegelijk kan indienen. Voorts is bepaald dat er een beslissing moet genomen worden binnen een termijn van maximum 45 dagen waarbij men beslist om al dan niet in te gaan op het handhavingsverzoek. Het is niet vereist dat reeds het soort maatregel wordt aangekondigd. De inwilliging van het verzoek verplicht enkel tot de opstart van een beveiligings- of herstelprocedure. De beslissing over het handhavingsverzoek betreft enkel de vraag of er aanleiding is om een procedure te starten. Of er daadwerkelijk een maatregel kan worden opgelegd, en zo ja, dewelke, wordt bepaald n.a.v. de op te starten procedure.

Tegen de beslissingen over een handhavingsverzoek, kan conform artikel 96, zesde lid KVH beroep worden aangetekend bij het Handhavingscollege binnen een vervaltermijn van 45 dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing over het handhavingsverzoek. Hier wordt, uitgaande van een evenwichtige zorg voor de rechtsbescherming van de verzoeker en voor een efficiënte handhaving, niet meer voorzien in een tussenliggend georganiseerd administratief beroep bij de minister en kan de verzoeker die dat wenst zodoende rechtstreeks beroep instellen bij het Handhavingscollege dat zal oordelen met volle rechtsmacht.

Verschillende adviesraden doen opmerken dat tegen de herstelbeslissing (als mogelijke resultante van een handhavingsverzoek) wel een administratief beroep mogelijk is, en vragen zich af hoe dit verschil kan worden verantwoord. Vooreerst heeft de inwilliging van een handhavingsverzoek op zich geen uitvoerbare herstel- of beveiligingsmaatregelen tot gevolg, zodat de impact van de beslissing voor de

overtreder minder zwaar is dan een bestuurlijke herstelbeslissing. Bovendien kan aan de inwilliging van een handhavingsverzoek ook gevolg worden gegeven door een gerechtelijke procedure op te starten, waar evenmin een mogelijkheid tot het instellen van een administratief beroep bestaat.

Artikel 15. Beroep tegen herstelbeslissingen

Dit artikel regelt de procedurele aspecten van de beroepen tegen de herstelbeslissingen, aanvullend bij de regels die het KVH reeds bevat. De minister is bevoegd voor het administratieve beroep.

Voor wat de behandeling van het beroep betreft, gaat het departement Omgeving na of het beroep ontvankelijk is, zorgt zij voor de voorbereiding van het dossier en verleent zij een advies aan de minister. De procedure bouwt verder op de vroegere procedures in het Milieuhandhavingsbesluit en Handhavingsbesluit RO die hier geïntegreerd worden in één procedure, zij het met een aanpassing van termijnen.

De beroepsmogelijkheid die wordt voorzien in uitvoering van artikel 98 KVH betreft een georganiseerd administratief beroep. De algemene principes die van toepassing zijn bij een dergelijk beroep worden gevolgd. De devolutieve werking van het beroep brengt met zich mee dat het beroepsorgaan, in casu de minister, de volledige zaak opnieuw beoordeelt en daarbij is hij niet gebonden door de argumenten in de beroepsprocedure. In kader van het beroep onderzoekt het beroepsorgaan niet enkel de wettigheid van de beslissing maar kan zij ook rekening houden met opportuiniteitsaspecten. De minister gaat bij haar beoordeling uit van de feitelijke omstandigheden en van de regelgeving zoals deze bestaan op het moment van haar beslissing. Uit het voorgaande volgt dat een andersluidende beslissing van de minister niet noodzakelijk betekent dat de oorspronkelijke bestreden beslissing onwettig of foutief was. Eén en ander kan het gevolg zijn van gewijzigde omstandigheden of van een louter verschillende benadering van de betrokken situatie. De minister beschikt over een hervormingsbevoegdheid, waarbij zij met een volheid van bevoegdheid kan beslissen, ook tot een voor de beroeper meer nadelige beslissing. De beslissing van de minister is een nieuwe bestuurlijke beslissing, zelfs indien de minister de beslissing inhoudelijk overneemt of bevestigt. De beslissing van de minister komt in de plaats van de bestreden beslissing, die uit het rechtsverkeer verdwijnt. Dit heeft tot gevolg dat bij een eventueel beroep bij het Handhavingscollege tegen de beslissing van de minister over het bestuurlijk beroep enkel deze laatste beslissing dient en kan worden aangevochten.

De devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep wordt echter genuanceerd wanneer de minister geen tijdige beslissing over het administratief beroep neemt. Naar analogie met art. 66 §3, 2^{de} lid Omgevingsvergunningsdecreet, bepaalt art. 15 §5, 3^{de} lid van het ontwerp OHB immers dat het beroep in dat geval geacht wordt te zijn afgewezen én dat de met het administratief beroep bestreden herstelbeslissing dan als definitief moet worden aanzien. Bij een dergelijk beroep is de minister de verweerder die door de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep de motieven van de bestreden herstelbeslissing tot de zijne heeft gemaakt. Bijgevolg moet het beroep tegen de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep middelen uitzetten tegen de motieven van de bestreden herstelbeslissing die de minister stilzwijgend tot de zijne heeft gemaakt.⁵

De door de beroepsbeslissing opgelegde verplichtingen werken enkel voor de toekomst, met dien verstande dat de rechtsgevolgen die de bestreden beslissing heeft veroorzaakt tot aan de datum van de beroepsbeslissing blijven voortbestaan in de mate waarin de minister het beroep ongegrond verklaart en de beroepsbeslissing de bestreden beslissing herneemt of bevestigt. In de mate waarin de minister het beroep gegrond verklaart en de bestreden beslissing hervormt, kan de bestreden beslissing geen rechtsgevolgen meer hebben en niet meer verder worden uitgevoerd. Er wordt uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien dat de minister tevens een beslissing kan nemen over de eventueel op grond van de bestreden beslissing reeds verbeurde dwangsommen. Na beroep bij de minister is het de

⁵ RvS. 5 mei 2022, nr. 253.650; D. Van Heuven, "Succesvol aanvechten van de stilzwijgende verwerping van een beroep in omgevingsvergunningsdossiers niet langer gegarandeerd", T. Gem. 2022, 166.

herstelinstantie die instaat voor het afdwingen van de herstelbeslissing van de minister. De toezichthouder is bevoegd voor de controle ervan.

Artikel 16. Herstel bij financieel equivalent

Artikel 48 KVH voorziet in een feitelijk herstel van publieke schade alsook onder bepaalde voorwaarden in een herstel bij financieel equivalent. De mogelijkheid tot herstel bij financieel equivalent werd reeds toegepast voor de handhaving van de VCRO maar is een nieuw gegeven in het kader van milieuhandhaving.

Conform artikel 48 §3 kan de Vlaamse Regering nadere regels bepalen voor de monetaire waardering van de publieke schade die feitelijk onhersteld zal blijven. Aansluitend bij een gelijkaardige regeling in de vroegere artikelen 14 t.e.m. 18 Handhavingsbesluit RO, voorziet bijlage 4 in forfaitaire bedragen en een berekeningsformule, met een sluitend systeem tot gevolg dat alle denkbare ruimtelijke schade omvat.

De monetaire waardering van ruimtelijke schade volgens vaste regels gaat terug op een traditie van meer dan 50 jaar. Eenzelfde traditie bestaat vooralsnog niet voor schade aan door milieuvoorschriften beschermde belangen, reden waarom op dit ogenblik nog geen formele regels worden opgelegd. In afwachting van dergelijke regels zal telkens in concreto de monetaire waardering van de publieke schade moeten onderbouwd worden. Voor deze onderbouwing kan ondermeer gesteund worden op relevante wetenschappelijke publicaties of in voorkomend geval op een advies terzake van een wetenschappelijke instelling zoals bv. het INBO.

De minister kan de berekeningsmodaliteiten, opgenomen in de bijlagen, wijzigen of aanvullen. Om die reden wordt reeds voorzien in een (vooralsnog blanco) bijlage 5 voor de monetaire waardering van schade aan door milieuvoorschriften beschermde belangen. Dit laat de minister toe om – van zodra een berekeningsformule voor welbepaalde vormen van milieuschade voldoende matuur is gebleken – deze op te nemen in de daarvoor voorziene bijlage en tot standaardberekening te verheffen.

Artikel 17. De Vlaamse herstelraad

Met het “decreet van 4 juni 2003 houdende wijziging van het Decreet van 18 mei houdende de organisatie van het de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft” richtte de Vlaamse decreetgever een adviesraad op, met als taak een bindend advies uit te brengen m.b.t. voorgenomen stedenbouwkundige herstellvorderingen en ambtshalve uitvoeringen van gerechtelijke herstelmaatregelen inzake ruimtelijke ordening. De bevoegdheden van de raad werden meermaals gewijzigd, maar voormelde kernopdrachten bleven steeds behouden. Met de gewijzigde bevoegdheden veranderde ook telkens de naam van de raad, van Hoge Raad voor het Herstelbeleid over Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid naar de actuele benaming Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering. De context waarin de raad het levenslicht zag, is ondertussen sterk veranderd. In 2003 had de stedenbouwkundige inspecteur nog een zekere beleidsvrijheid m.b.t. de keuze van de herstellvorm, was diens herstellvordering bindend voor de rechter, en kon de bevoegde minister de inspecteur volgens de toenmalige rechtspraak van de Raad van State geen beleidslijnen opleggen die hem zouden verhinderen zijn bevoegdheden uit te voeren. Het KVH laat er thans geen twijfel over bestaan dat a) de rechter bevoegd is om een andere maatregel op te leggen wanneer hij de gevorderde maatregel onredelijk vindt (art. 56 KVH), b) de keuze voor de herstellvorm decretaal is vastgelegd (art. 48 KVH) en c) de Vlaamse Regering bij monde van de bevoegde vakminister aan de stedenbouwkundige inspecteur bindende beleidslijnen kan opleggen, ook op het vlak van beveiliging en herstel. (art. 76 KVH).

Dit neemt niet weg dat het ID voor wat de VCRO betreft nog steeds voorziet in een adviesverplichting m.b.t. publieke herstellvorderingen en de ambtshalve uitvoering van publieke herstelmaatregelen. Los van de hierboven beschreven gewijzigde context, is deze adviesverplichting na bijna twintig jaar tot de gebruiken van de handhaving inzake ruimtelijke ordening gaan behoren. Tegelijkertijd impliceert die gewijzigde context dat er geen ongrondwettelijk verschil in behandeling kan ontstaan met verwante

decreten zoals DABM en OED, die ook in het KVH zijn ingestapt maar niet voor een soortgelijke adviesverplichting opteren.⁶

Dit ontwerp bestendigt de traditionele bindende adviesverplichting m.b.t. herstellvorderingen en ambtshalve uitvoeringen. Tegelijkertijd krijgt de raad er een belangrijke nieuwe taak bij, in de vorm van de bekrachtiging van tussen de stedenbouwkundige herstellinstanties en de overtreder of eigenaar afgesloten herstelschikkingen. Om de raad, die voortaan Vlaamse herstelraad zal heten, toe te laten deze nieuwe opdracht minstens binnen de bestaande middelen te kunnen opnemen, worden verder een aantal kleinere adviestaken zonder bindend karakter geschrapt. Tegelijkertijd wordt de verloning van de leden van de raad gestroomlijnd met die van de Gewestelijke Omgevingsvergunningcommissie, die in hetzelfde beleidsdomein actief is.

Artikel 18. Nadere regels voor de bewaring en teruggave van meegevoerde zaken

In het kader van de ambtshalve uitvoering van gerechtelijk of bestuurlijk opgelegde publieke herstel- en beveiligingsmaatregelen kunnen, zoals bepaald in artikel 71 KVH, de gerechtsdeurwaarder, de herstellinstantie of de toezichthouder overgaan tot het meevoeren en opslaan van ter plaatse aanwezige zaken als de ambtshalve uitvoering dat vereist. De nadere regeling voor bewaring en teruggave van meegenomen zaken is reeds voorzien in artikel 19 Handhavingsbesluit RO en wordt hier overgenomen in kader van milieuhandhaving en voor handhaving RO. De goederen moeten worden opgelijst in een verslag van bewaring en de rechthebbenden van de goederen moeten op de hoogte worden gebracht. Op de overheid rust een teruggaveplicht en een principiële bewaringsplicht van drie maanden. De afgifte van de goederen aan de rechthebbende kan altijd gekoppeld worden aan de betaling van de kosten van bewaring. Ook kan de teruggave gekoppeld worden aan de betaling van de kosten van ambtshalve uitvoering van de bestuurlijke herstel- of beveiligingsbeslissing. Worden de goederen niet binnen de drie maanden na de oplading opgeëist door de rechthebbende, dan is de bevoegde overheid gerechtigd om ze te verkopen of desnoods weg te schenken of te vernietigen. De termijn van drie maanden dient niet te worden afgewacht als de kosten onredelijk hoog worden in verhouding tot de waarde van de zaak.

Artikel 19. De toebedeling van handhavingsopbrengsten

Volgens het Regeerakkoord zal de Vlaamse Regering 2019-2024 (p. 99) “omdat de steden en gemeenten steeds meer taken toegewezen krijgen voor de handhaving van decreten,... de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen laten terechtkomen”.

In functie hiervan voorziet artikel 73 KVH in een regeling voor de verdeling van handhavingsopbrengsten. Via het ID wordt dit artikel meteen van toepassing gesteld op het huidige stelsel, in afwachting van de effectieve implementatie van het KVH.

Voor de toewijzing van de opbrengsten uit herstel (o.a. dwangsommen, vergoedingen bij financieel equivalent etc.) wordt integraal verwezen naar de basisregel van artikel 73, eerste lid KVH. Deze opbrengsten komen toe aan de overheid namens wie ze worden geïnd vanaf de datum van inwerkingtreding van deze bepaling. Zo bv. zal er voor handhaving RO vanaf dan geen doorstorting van de geïnde gelden meer dienen te gebeuren aan het BRV-fonds, ook voor wat de lopende dossiers betreft.

Aanvullend werkt dit ontwerp conform artikel 73, tweede lid KVH een regeling uit voor de faire verdeling van opbrengsten als gevolg van bestuurlijke vervolgingen, gebaseerd op processen-verbaal of

⁶ Vergelijk met GW Hof 3 februari 2022, nr. 18/2022, waarin het Hof het verschil op dit punt tussen de VCRO en het toenmalige Monumentendecreet van 3 maart 1976 grondwettelijk verklaarde omdat het art. 15 Monumentendecreet maar voorzag in één herstellvorm en dus geen beleid op dit punt toeliet.

verslagen van vaststellingen van gemeentelijke oorsprong. Het opleggen en innen van bestuurlijke geldboeten en andere financiële sancties blijft immers ook in het KVH (net zoals in het vorige stelsel) een gewestelijke opdracht, terwijl deze opbrengsten voor een deel ook terug te voeren zijn op vaststellingen en dus inspanningen van lokale toezichhouders. Als algemene stelregel wordt bepaald dat 60 % van de op jaarbasis geïnde opbrengst van een bestuurlijke vervolging, gegrond op een proces-verbaal of verslag van vaststelling dat werd opgesteld door gemeentelijke personeelsleden, personeelsleden van een intergemeentelijk samenwerkingsverband of personeelsleden van de lokale politie, toekomt aan de gemeente op wiens grondgebied de vaststelling gebeurde. De overige 40% blijft toekomen aan het gewestelijke niveau, als vergoeding voor de prestaties rond het opleggen en innen van de financiële sancties door de beboetingsinstantie. Onder de opbrengst wordt verstaan de geïnde gelden na aftrek van de uitvoeringskosten.

Omdat het momenteel echter nog niet mogelijk is om de relatie tussen een proces-verbaal / verslag van vaststelling en de opbrengsten uit de daarop gebaseerde bestuurlijke vervolging 1:1 te leggen, wordt in afwachting voorzien in een alternatieve forfaitaire regeling, die inhoudt dat 25 % van het totaal van de op jaarbasis geïnde opbrengsten *pro rata* worden verdeeld onder de gemeenten, volgens de aantallen aanvankelijke processen-verbaal en verslagen van vaststelling die er tijdens die periode zijn opgesteld m.b.t. hun grondgebied.

Voor het tellen van het aantal processen-verbaal en verslagen van vaststelling zal in principe de data uit het Vlaams Handhavingsplatform worden gebruikt. Vijfentwintig procent van de geïnde opbrengsten is het equivalent van 60 % van het aandeel van sancties van gemeentelijke oorsprong in het totaalbedrag aan opgelegde sancties voor het jaar 2022 (zijnde 42 %)⁷, waarbij wordt aangenomen dat de verhouding dezelfde is voor de effectief geïnde opbrengst.

Artikel 20. Beleidslijnen en handhavingsprogramma

Gelet op het bindend karakter ervan, wordt ervoor gekozen om de algemene beleidslijnen in de zin van artikel 76 KVH die van toepassing zijn op omgevingshandhaving te bundelen in bijlage 6 bij dit besluit, ongeacht of zij betrekking hebben op de bevoegdheid van de vakminister dan wel van de minister, bevoegd voor Justitie en Handhaving.

De algemene beleidslijnen in de zin van artikel 76 KVH die van toepassing zijn op de omgevingshandhaving, worden, elk voor wat hun bevoegdheden betreft, in principe vastgelegd in een omzendbrief van de minister, bevoegd voor Omgeving, of de minister, bevoegd voor Justitie en Handhaving. Zij kunnen worden aangevuld en geconcretiseerd in een Omgevingshandhavingsprogramma. Dit programma wordt opgesteld door het departement, en goedgekeurd door de minister. Het goedgekeurde omgevingshandhavingsprogramma wordt gepubliceerd op de website van het departement.

N.a.v. de opmaak van algemene beleidslijnen en handhavingsprogramma's moet het advies van de bevoegde strategische adviesraden worden ingewonnen.

In afwijking op de algemene regel, worden in bijlage 6 al een aantal beleidslijnen in de zin van artikel 76 KVH vastgesteld. De minister, bevoegd voor omgeving, kan de beleidslijnen in deze bijlage aanvullen of wijzigen.

De minister rapporteert periodiek, en minstens in het tweede en vijfde jaar van de regeerperiode, over de uitvoering van de beleidslijnen en het Omgevingshandhavingsprogramma in een Omgevingshandhavingsrapport.

⁷ Zie het antwoord van minister Demir op de schriftelijke vraag nr. 835 van dhr. Jeroen Tiebout van 9 juni 2023. Voor het jaar 2022 werd een totaalbedrag van 4.932.440 EURO aan financiële sancties opgelegd.

Artikel 21. Opheffingsbepaling

Dit artikel heft een aantal besluiten op, die door de inwerkingtreding van dit besluit niet langer vereist zijn.

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2010 houdende de vaststelling van het procedure- en werkingsreglement van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering blijft vooralsnog gehandhaafd, gelet op de overgangsbepaling vermeld in artikel 22, §1, derde lid.

Artikel 22. Overgangsbepaling m.b.t. de taken van de Vlaamse herstelraad

Dit artikel zorgt ervoor dat de taken van de Vlaamse herstelraad in afwachting van haar samenstelling door de bestaande Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering kunnen worden waargenomen.

Artikel 23. Overgangsbepaling m.b.t. het omgevingshandhavingsprogramma van 16 december 2022

Het Omgevingshandhavingsprogramma van 16 december 2022 blijft – in de mate waarin het niet strijdig is met Vlaamse regelgeving of algemene beleidslijnen - van toepassing zolang het niet is vervangen.

Artikel 24 Overgangsbepalingen m.b.t. opleiding

De bestaande erkenningen blijven behouden voor wat de sectorspecifieke opleiding betreft, met de verplichting voor de erkende instellingen om aangepaste leerplannen te laten goedkeuren door het departement voor 01/01/2027. Dit moet de continuïteit waarborgen van de lopende opleidingen, georganiseerd door erkende instellingen zoals Natuurinvest en de provinciale bestuurscholen.

De bestaande opleiding voor milieutoezichthouders wordt gelijkgesteld met de opleiding voor de module 6, als zij werd aangevat voor 1 april 2026.

Artikel 25. Bepalingen over de inwerkingtreding en de uitvoering

Dit artikel stelt de datum waarop het nieuwe stelsel onder KVH – paraplu van start zal gaan vast op 1 april 2026. Dit laat de gewestelijke, lokale en federale handhavingsactoren voldoende tijd om hun interne systemen, werkmethodes, onderlinge werkafspraken, opleidingen en communicatie naar de buitenwereld hierop aan te passen en een vlotte inwerkingtreding kunnen garanderen.

Als uitzondering hierop treedt artikel 19 ontwerp – OHB al in werking op de datum van publicatie van het OHB, waardoor de verdelingsregeling voor financiële bestuurlijke sancties al op die datum van kracht wordt. Dit is mogelijk omdat met artikel 29/1 en 76/1 ID (ingevoegd met de amendementen 8 en 20) het artikel 73 KVH al van toepassing wordt gesteld op het oude stelsel. Gelden die voor 1 juni 2024 werden geïnd, blijven onder de oude regeling vallen.

Bijlage 1

Deze bijlage behelst de oplistings van de inbreuken in het kader van milieuhandhaving als vermeld in artikel 5 van het besluit. Er wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Bijlage 2

In deze bijlage worden, overeenkomstig artikel 10, §1 van dit besluit, nadere modaliteiten geregeld voor de uitvoering van technische controles, zijnde monsternemingen, metingen, proeven, analyses en verificaties zoals vermeld in artikel 15, §3 KVH (zie nadere toelichting bij artikel 10).

De regeling opgenomen in de vroegere artikelen 37 t/m 56 Milieuhandhavingsbesluit wordt overgenomen met enkele aanpassingen.

In artikel 2 van bijlage 2 (vroeger artikel 38 Milieuhandhavingsbesluit) wordt thans bij de technische controles op de lozing van afvalwater ook de mogelijkheid voorzien voor het nemen en analyseren van een monster van water bestemd voor menselijke consumptie als vermeld in artikel 2.1.2, 32° van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, om de toetsing mogelijk te maken van de toepassing van het 'deltaprincipe' waar de vergunning dit voorziet overeenkomstig artikel 4.2.3.1, tweede lid, c VLAREM II.

In artikel 13 van bijlage 2 worden een aantal gevallen vermeld waarin kan volstaan worden met het nemen van één monster en er dus niet noodzakelijk een tweede monster voor tegenanalyse dient genomen te worden (zie vroeger artikel 48, §1 Milieuhandhavingsbesluit). Thans wordt dit ook voorzien voor de monstername bij een overleden dier waarbij mogelijks het gehele dier naar het laboratorium wordt gebracht.

In artikel 17 van bijlage 2 (zie vroeger artikel 52 Milieuhandhavingsbesluit) wordt thans voorzien dat het deel van het monster dat bestemd is voor de eventuele tegenanalyse in voorkomend geval ook kan afgegeven worden aan het erkende laboratorium waarbij de geregistreerde monsternemer werkzaam is. Dit betreft de geregistreerde monsternemer als vermeld in Hoofdstuk 13/3 VLAREL voor monsternames in het kader van de steunregelingen voor landbouwers en in het kader van het Mestdecreet.

In artikel 18 van bijlage 2 (zie vroeger artikel 53 Milieuhandhavingsbesluit) wordt thans de mogelijkheid voorzien dat een staal ook later dan de eerste werkdag na de monsterneming aan het laboratorium kan worden bezorgd voor analyse, voorzover dit in overeenstemming is met de van toepassing zijnde referentiemeetmethode.

Voor wat betreft metingen van het geluidsniveau, trillingen of van lichtintensiteit werd in het vroeger artikel 55 Milieuhandhavingsbesluit bepaald dat de metingen dienden te worden uitgevoerd volgens de referentiemeetmethode of volgens een methode aanvaard en gepubliceerd door de afdeling bevoegd voor milieuhandhaving (zijnde omgevingsinspectie). Dit artikel werd niet hernomen omdat in artikel 10 van het besluit in het algemeen voorzien wordt dat de metingen in principe dienen te worden uitgevoerd volgens de referentiemeetmethode maar dat bij gebreke aan een dergelijke methode de toezichthouder zelf kan bepalen welke methode de meest aangewezen methode is.

Bijlage 3

Artikel 12, §1, tweede lid van het besluit bepaalt dat de bevoegdheden van de herstellinstanties, vermeld in artikel 16.1.3, §1, eerste lid, 2°, 3° en 4° DABM beperkt is tot de milieuvoorschriften, vermeld in bijlage 3. Er wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12 van het besluit.

Bijlage 4

Deze bijlage behelst, als vermeld in artikel 16 van het besluit, de regels en de forfaitaire bedragen voor de monetaire waardering van publieke schade aan door de VCRO beschermde belangen.

Bijlage 5

Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 16 van het besluit is deze bijlage voorzien voor toekomstige nadere bepalingen betreffende de monetaire waardering van publieke schade aan het milieu.

Bijlage 6

Zoals in artikel 20 van het besluit wordt aangegeven, worden in deze bijlage 6 de algemene beleidslijnen vermeld in artikel 76, eerste lid KVH die van toepassing zijn op Omgevingshandhaving, opgenomen.

Hoofdstuk 1.

Het eerste Hoofdstuk van bijlage 6 behelst ter omzetting van de Europese richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (hierna RIE) algemene beleidslijnen betreffende controle op GPBV-installaties en betreffende herstel en beveiliging inzake GPBV-installaties en inzake activiteiten die gebruikmaken van organische oplosmiddelen zoals vermeld in rubriek 59 van de indelingslijst.

Deze bepalingen waren opgenomen in de vroegere artikelen 35/1 t/m 35/7 en artikel 61 van het Milieuhandhavingsbesluit. Deze bepalingen die de omzetting zijn van de RIE inzake handhaving, worden thans opgenomen als "algemene beleidslijnen" als vermeld in artikel 76 KVH, met dien verstande dat het gaat over beleidslijnen die door de Vlaamse Regering zelf worden vastgesteld. Op deze wijze blijft de omzetting van de verplichtingen uit de RIE gegarandeerd.

De bepalingen worden grotendeels hernomen zodat voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar het Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering dat zorgde voor de omzetting van de RIE (Besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2013 tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu houdende omzetting van Europese richtlijnen en andere diverse wijzigingen, B.S. 10 september 2013, in het bijzonder de algemene toelichting (p.4 en 5) en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 217 t/m 222).

Wel werd de systematiek en volgorde van de betrokken bepalingen wat gewijzigd.

De bepalingen betreffen inhoudelijk zowel verplichtingen inzake controle als verplichtingen inzake herstel en beveiliging.

De RIE behelst naast een aantal "gemeenschappelijke bepalingen" (Hoofdstuk I RIE) en specifieke bepalingen betreffende GPBV-installaties (Hoofdstuk II RIE), ook specifieke bepalingen betreffende stookinstallaties (Hoofdstuk III RIE), afvalverbrandingsinstallaties en afvalmeeverbrandingsinstallaties (Hoofdstuk IV RIE), installaties waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt (Hoofdstuk V RIE) en installaties die titaandioxide produceren (Hoofdstuk VI RIE). De handhavingsbepalingen in de RIE zijn voor deze installaties gelijklopend.

De stookinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties en afvalmeeverbrandingsinstallaties en installaties die titaandioxide produceren vallen tevens onder de GPBV-installaties (aangeduid met een X in de vierde kolom van de indelingslijst in bijlage 1 VLAREM II), zodat alle handhavingsbepalingen voor die installaties in voorliggend besluit gevat worden onder de bepalingen geldend voor de "GPBV-installaties". De installaties waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt, zijnde deze opgenomen in rubriek 59 van de indelingslijst, zijn niet gevat onder de GPBV-bedrijven. In het Milieuhandhavingsbesluit werd dit geregeld door deze installaties bijkomend op te nemen in de definitie van GPBV-installaties (vroeger artikel 1, 45° Milieuhandhavingsbesluit), doch het is duidelijker om de definitie van GPBV-bedrijven in elke regelgeving identiek te formuleren zodat ervoor gekozen wordt om de installaties waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt waar nodig bijkomend te vermelden.

De RIE vereist dat er een systeem van controles bestaat voor de controle van industriële installaties waarbij er aandacht is voor de planning en de rapportering.

De inhoud van het controleplan wordt geregeld (art. 4 bijlage 6), alsook voorwaarden wat betreft de frequentie van de controles (art. 5 bijlage 6). Daarbij is er aandacht voor de systematische evaluatie van de milieurisico's van de betrokken installaties (art. 6 bijlage 6) en voor de opvolging van de "BBT-conclusies". Onder de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT) wordt het gebruik verstaan van de bestaande technieken die het doeltreffendst zijn om een hoog beschermingsniveau voor het milieu als geheel te bereiken en waarvan de toepassing in de sector in kwestie, rekening houdend met de kosten en baten, economisch en technisch haalbaar is. Daarnaast worden er eisen gesteld inzake niet-routinematige controles bij ernstige klachten of incidenten (art. 7 bijlage 6). Na elk bezoek ter plaatse wordt een verslag opgesteld dat minstens informatie bevat over de naleving van de milieuvoorwaarden en over de noodzaak van verdere maatregelen. Dergelijk verslag wordt overgemaakt aan de exploitant en wordt ook openbaar gemaakt binnen vier maanden nadat het bezoek ter plaatse heeft plaatsgevonden (art. 8 bijlage 6).

In de RIE wordt de verplichting geregeld om bij ernstige schending van milieuvoorwaarden of bij een incident met ernstige gevolgen voor mens of milieu maatregelen te nemen of op te leggen.

In de artikelen 9 en 10 van bijlage 6 wordt het desbetreffende vroegere artikel 61 Milieuhandhavingsbesluit hernomen. Met toepassing van de algemene voorschriften inzake risico-beheersing uit afdeling 4.1.12 van VLAREM II rust op de exploitant de verantwoordelijkheid om zelf de nodige maatregelen te nemen om de schending en de schade te verhelpen. Indien nodig leggen de bevoegde toezichthouders of herstellinstanties alle passende aanvullende maatregelen op om de gevolgen voor de mens of het leefmilieu te beperken.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Door de van toepassingstelling van artikel 73 KVH op de VCRO en het DABM, in combinatie met de regeling voor de verdeling van opbrengsten uit bestuurlijke vervolging (art. 19 OHB), zullen deze opbrengsten worden verdeeld tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid volgens de geleverde inspanningen. Meer bepaald zullen 60 % van de opbrengsten van bestuurlijke sancties die voortvloeien uit processen – verbaal en verslagen van vaststelling, opgesteld door gemeentelijke of intergemeentelijke toezichthouders of door de lokale politie, verdeeld worden onder de gemeenten.

De definitieve regeling beoogt een verdeling op dossierniveau, wat veronderstelt dat er een link wordt gelegd tussen het "gemeentelijk" proces-verbaal of verslag van vaststelling en de geïnde opbrengst van de als gevolg van dat proces-verbaal of verslag van vaststelling opgelegde sanctie. In afwachting van de daarvoor noodzakelijke aanpassing van aan het dossierbehandelingsstelsel van de beboetingsinstantie (BSOS) en ORAFIN, wordt voorzien in een simpel forfaitair systeem, waarbij 25 % van de geïnde opbrengst op jaarbasis wordt verdeeld onder de gemeenten volgens het aantal "gemeentelijke" processen – verbaal en verslagen van vaststelling, opgesteld m.b.t. hun grondgebied. (art. 19 §2 OHB). Voor het vaststellen van het percentage van 25 % werd het "gemeentelijk aandeel" in de opgelegde sancties m.b.t. het jaar 2022 als uitgangspunt genomen, meer bepaald 42 %, gecorrigeerd volgens de verhouding 60-40.

In 2021 werd een totaalbedrag voor boetes VCRO en DABM geïnd van 3.284.325 EURO (2.803.520 DABM/ 480.805 RO), en in 2022 een bedrag van 3.307.948 EURO (2.727.113 DABM / 580.835 RO).⁸ Ingevolge die regeling van art. 19 §2 OHB zal 25 % daarvan niet langer toekomen aan respectievelijk het Minafonds (DABM) en het BRV fonds (VCRO), maar uitgekeerd worden aan de gemeenten.

Bij de overgang naar de definitieve regeling (art. 19 §1 OHB) , waarbij wordt gedeeld op dossierniveau, wordt enkel de verdeling tussen de gemeenten anders ingevuld en blijft de verhouding 60 % voor de gemeenten en 40 % voor het gewest dezelfde.

ESR-TOETS

Zie budgettaire impact.

IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De impact op het personeel werd reeds geschetst in de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de implementatie van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, waaraan dit besluit uitvoering geeft.

Vaststelling daar was dat het KVH de Vlaamse inspectiediensten onmiskenbaar meer mogelijkheden biedt om te handhaven, maar dat de effectieve inzet van die mogelijkheden finaal een beleidskwestie is. Zo maakt het KVH het theoretisch mogelijk om de bestuurlijke vervolgingsgraad gevoelig te verhogen t.a.v. de actuele situatie, zonder dit als dusdanig verplicht te stellen. Als toekomstig beleid voor een welbepaalde regelgeving erop gericht zal zijn de vervolgingsgraad aanzienlijk op te drijven, zal dit ongetwijfeld een verhoogde personeelsinzet vereisen. Het heeft echter geen zin om in het kader van de implementatie van het KVH, die een verhoging van de vervolgingsgraad theoretisch mogelijk maakt maar geenszins verplicht stelt, vooruit te lopen op dit toekomstig beleid.

Alleen voor het Handhavingscollege is er een directe en onvermijdbare impact. De instap van DABM en VCRO in het KVH, bezegeld door het Implementatiedecreet en uitgevoerd door dit besluit, breidt de bevoegdheid van het Handhavingscollege uit met de jurisdictionele controle van bestuurlijke herstel – en beveiligingsbeslissingen, herstelschikkingen en handhavingsverzoeken, terwijl het Handhavingscollege per definitie niet in de positie is om het aantal annulatie- of schorsingsverzoeken beleidsmatig te sturen. Dit extra contentieus is, met een gemiddeld aantal van 29 jurisdictionele geschillen op jaarbasis (referentie jaren 2020-2021), echter niet zo omvangrijk dat het niet kan worden opgevangen binnen de bestaande personeelsbezetting van het Handhavingscollege.

Het KVH biedt tal van moderne juridische en digitale tools, die, samen met de stroomlijning van de respectieve handhavingsregels van VCRO en DABM, de handhaving van beide decreten in de toekomst efficiënter zouden moeten doen verlopen. Hoger werd er op gewezen dat door het samenspel van KVH, ID, VHP en dit ontwerp - OHB, de schotten tussen de verschillende juridische kaders worden weggenomen, net zoals de rem op de informatiedoorstroming. Hoewel dit ontwerp de organisatie van de Vlaamse administratie volledig intact laat, saneert het ook de veelheid aan bevoegdheidsmuren die vandaag nog steeds binnen de milieusector bestaan. Dit kan niet anders dan bijdragen aan de slagkracht van de omgevingsinspectie, zowel op gewestelijk als lokaal vlak.

Tegelijkertijd moet worden erkend dat de omschakeling naar het nieuwe stelsel op korte termijn significante extra inspanningen zal vragen van het personeel. Deze omschakeling vergt dat bestaande systemen, werkmethodes, afspraken en organisatie hierop worden aangepast. Dit betreft niet alleen de

⁸ Zie het antwoord van minister Demir op de schriftelijke vraag nr. 835 van dhr. Jeroen Tiebout van 9 juni 2023. Voor het jaar 2022 werd een totaalbedrag van 4.932.440 EURO aan financiële sancties opgelegd.

eigen entiteiten, maar dient ook te gebeuren in relatie tot andere lokale en federale handhavingsactoren. Het valt te verwachten dat de handhavingsactiviteit hierdoor bij een ongewijzigd personeelsbestand aanvankelijk een terugval kent, om pas na enige tijd terug op te veren. Dit is een normaal verschijnsel bij elke fundamentele hervorming, die desalniettemin broodnodig is.

Met de opstart van het Vlaams Handhavingsplatform in het najaar 2023 / voorjaar 2024, waarin VCRO en DABM van bij aanvang betrokken zijn, is overigens reeds een belangrijke eerste stap gezet, waarvoor de betrokken administraties en lokale besturen zeker lof verdienen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de uitrol van het Vlaams Handhavingsplatform niet wordt geregeld in dit ontwerp, maar wel in het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 “over de digitalisering van de handhaving van diverse Vlaamse regelgeving”. De impact van de uitrol is bijgevolg niet terug te voeren op dit ontwerp.

IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

De impact op het personeel van de lokale en provinciale besturen is vergelijkbaar met die op het personeel van de Vlaamse overheid, zoals hoger beschreven. Meer nog dan op gewestelijk niveau, is het voor de lokale besturen belangrijk dat toezichthouders inzetbaar zijn voor meerdere Vlaamse regelgeving. Dit ontwerp vormt een eerste stap in de richting van dat doel.

De activering van artikel 73 KVH, in combinatie met artikel 19 van dit ontwerp, maakt bovendien dat de gemeenten in de nabije toekomst niet alleen de lasten van handhaving dienen te dragen, maar ook zullen delen in de opbrengsten ervan.

4. VERDER TRAJECT

Er wordt advies gevraagd aan de Raad van State.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar tweede principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de Omgevingshandhaving;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, te gelasten om over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies in te winnen van de Raad van State, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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

Bijlagen

- het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de Omgevingshandhaving;
- het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 19 maart 2024;
- het advies van de Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid van d.d. 22 april 2024;
- het gezamenlijk advies van de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen en de Milieu – en Natuurraad van Vlaanderen nr. 2024/014 van 1 juli 2024.
- het advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed van 10 juli 2024.
- Het advies van de Vereniging van Vlaamse Provincies van 1 juli 2024.
- Het advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten van 3 juli 2024.