



Vlaams
Parlement

stuk **2197** (2013-2014) – Nr. 2
ingediend op 4 november 2013 (2013-2014)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van titel XVI
van het decreet van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door mevrouw Tinne Rombouts

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Bart Martens.

Vaste leden:

de heren Robrecht Bothuyne, Lode Ceyskens, de dames Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;
de heren Bart Martens, Jurgan Vanlerberghe;
mevrouw Tine Eerlingen, de heer Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Plaatsvervangers:

de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;
mevrouw Katleen Martens, de heren Wim Van Dijck, Wim Wienen;
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;
de heer Steve D'Hulster, mevrouw Michèle Hostekint;
de heren Piet De Bruyn, Marius Meremans;
de heer Boudewijn Bouckaert;
de heer Dirk Peeters.

Stukken in het dossier:

2197 (2013-2014) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 22 oktober 2013 het ontwerp van decreet tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

1. Toelichting

Mevrouw *Joke Schauvliege*, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, geeft toelichting bij het ontwerp van decreet.

Na meer dan drie jaren praktische toepassing van het Milieuhandhavingsdecreet (decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’) werd deze nieuwe regelgeving, zoals decretaal voorzien, grondig geëvalueerd. Op basis van de reeds opgedane ervaring deden de handhavingsactoren van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie voorstellen tot wijziging en verbetering van de regelgeving. In de schoot van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM) werden deze voorstellen besproken en kregen alle Vlaamse handhavingsactoren de kans om zelf verbeteringen voor te stellen. Dit alles werd gebundeld in een uitvoerig advies. Ook de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) bezorgden hun advies met beleidsaanbevelingen. Dit alles resulteerde in een conceptnota die op 20 juli 2012 door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd.

De minister laat daarbij opmerken dat de evaluatie en de conceptnota ook in de commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement werden besproken en dat het parlement dus ook heeft meegeholpen aan de evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet (*Parl. St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1800/1).

De goedgekeurde aanbevelingen en voorstellen tot optimalisatie werden verwerkt in het voorliggende ontwerp van decreet, waarvan de minister de krachtlijnen zal schetsen.

Bestuurlijke handhaving

De weg die bij de opmaak van het Milieuhandhavingsdecreet werd ingeslagen met het versterken van de bestuurlijke handhaving, wordt verder bewandeld. Het ontwerp van decreet bevat meerdere voorstellen om de bestuurlijke handhaving nog effectiever te maken op het terrein.

Het huidige onderscheid tussen milieumisdrijven en milieu-inbreuken blijft behouden, in die zin dat milieu-inbreuken enkel bestuurlijk worden gesanctioneerd. Wel wordt nog meer de nadruk gelegd op deze bestuurlijke sanctionering door de aanpassing van de definitie van milieu-inbreuk. Het criterium dat het moet gaan om een schending van een administratieve verplichting wordt geschrapt, zodat lichte, niet-administratieve, vergrijpen eveneens kunnen worden gedepenaliseerd. Vooral in het zogenaamde milieubeheerrecht kunnen hier enkel zinvolle toepassingen worden gevonden, zoals bijvoorbeeld het niet aan de leiband houden van een hond in een bos, het afwijken door een wandelaar van de paden in een natuurreservaat, het verbod om bij houtexploitatie hout weg te halen voor officiële zonsopgang of na officiële zonsondergang enzovoort. De minister benadrukt dat hier evenwel zeer omzichtig mee zal worden omgesprongen, onder andere door te blijven werken met een limitatieve opsomming in de bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit.

Aan de gewestelijke toezichthouders wordt de mogelijkheid gegeven om een bestuurlijke dwangsom op te leggen, die de bestuurlijke maatregel vergezelt. Deze financiële prikkel kan een instrument zijn in enkele uitzonderlijke gevallen waarin toezichthouders een ‘stok achter de deur’ nodig hebben met het oog op herstel of regularisatie. Het belangrijkste aandachtspunt bij het gebruik van de bestuurlijke dwangsom zal liggen in de toetsing van

het evenredigheidsbeginsel. In het uitvoeringsbesluit zullen nog nadere regels worden bepaald over in welke gevallen de dwangsom kan worden opgelegd en welke de modaliteiten ervan zijn. Eveneens wordt voorzien in een evaluatie van het instrument na drie jaar, om eventuele bijsturing mogelijk te maken.

De procedure van de bestuurlijke dwangsom volgt als het ware deze van de bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de beroepsmogelijkheid tegen de dwangsom bij de minister bevoegd voor het leefmilieu. In dit verband wil de minister de aandacht vestigen op enkele onnauwkeurigheden die in de memorie van toelichting zijn geslopen. Het gaat hier meer bepaald over het al dan niet schorsend karakter van het beroep tegen een bestuurlijke maatregel. Voor alle duidelijkheid, het beroep tegen de bestuurlijke maatregel (met inbegrip van de dwangsom) krijgt geen schorsende werking. Dit wordt correct weergegeven in de decreettekst zelf. Echter staat op pagina 10 (bij het antwoord op de opmerking van de Raad van State over de schending van een milieuvoorschrift) en op pagina 12 (bij het antwoord op de opmerking van de Raad van State over de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke maatregel) van de memorie van toelichting enkele keren verkeerdelijk vermeld dat de procedure aangepast wordt van een niet-schorsend naar een schorsend beroep.

In de conceptnota werd opgenomen dat de definitie van milieumisdrijf in het bestuurlijk remediërend spoor – zijnde raadgeving, aanmaning en bestuurlijke maatregel – zou veranderen in een ‘schending van een milieuvoorschrift’. De Raad van State uitte de bekommernis dat deze aanpassing de mogelijkheden tot het nemen van een bestuurlijke maatregel verruimt, en stelde de vraag of het wel aangewezen is om het bestuur deze (verruimde) bevoegdheid te verlenen. Omwille van deze opmerking werd dit voorstel uiteindelijk niet in het ontwerp van decreet opgenomen. De mogelijkheid tot het nemen van een bestuurlijke maatregel blijft dus de aanwezigheid van een milieu-inbreuk of milieumisdrijf vereisen.

Ten slotte zullen in de toekomst niet enkel de effectieve plegers van het misdrijf of inbreuk, maar ook de opdrachtgevers kunnen worden aangesproken. Zij kunnen verantwoordelijk geacht worden zowel voor wat het uitvoeren van het herstel betreft, alsook voor de bestuurlijke beboeting van de feiten. Daarnaast wordt de bestuurlijke sanctiëring aangepast doordat de netto-voordeelontneming wordt omgevormd tot een bruto-voordeelontneming. Dit komt overeen met de geschatte brutowaarde van het voordeel dat de overtreder heeft genoten door het plegen van het milieumisdrijf. Door deze aanpassing wordt de bestuurlijke sanctiëring volgens de minister meer gelijklopend met de strafrechtelijke verbeurdverklaring, waardoor het afschrikkingseffect van in het begin duidelijker is. Dit zijn aanpassingen die de bestuurlijke sanctiëring nog meer slagkracht zullen geven.

Toezicht

Wat het toezicht betreft, wordt meer duidelijkheid gecreëerd in de opdrachten van de gemeentelijke en de gewestelijke toezichthouders. De gewestelijke toezichthouders zullen desgewenst ondersteuning kunnen verlenen aan de gemeentelijke toezichthouders bij de effectieve uitvoering van hun toezichtopdracht. Die ondersteuning kan zowel technisch als meer inhoudelijk zijn. Daarnaast wordt het voormalig ‘hoog toezicht’ opnieuw ingevoerd. Dit houdt in dat de Milieu-inspectie, waar wenselijk, zelf de nodige maatregelen kan nemen bij stilzitten van een gemeentelijke toezichthouder of burgemeester. In het uitvoeringsbesluit zal deze taakverdeling verder worden uitgewerkt, met als uitgangspunt dat de milieurelevante zaken van klasse 2 die planmatig moeten worden aangepakt, worden overgeheveld naar het gewest. De gemeenten blijven instaan voor de reactieve controles en het eerstelijnstoezicht.

Beleid

De belangrijkste aanpassing in regelgevende teksten wat het beleid betreft, is het omvormen van het jaarlijks Milieuhandavingsprogramma naar een strategisch meerjarenprogramma dat wordt opgemaakt in de schoot van de VHRM. De individuele handavingsactoren zullen vijfjaarlijks een eigen milieuhandavingsprogramma opmaken, waarin duidelijke prioriteiten worden geformuleerd vanuit een risicogerichte benadering. De VHRM zal op basis van deze programma's trachten voorstellen te formuleren om bepaalde samenwerkingsverbanden te initiëren of te versterken en om overkoepelende strategische en operationele doelstellingen te formuleren. Er kunnen, op basis van gedetecteerde knelpunten en hiaten, opportuniteiten worden gecreëerd om hieraan tegemoet te komen.

Indien wordt gewerkt aan de creatie van een draagvlak voor dit programma bij de handavingsactoren, mag volgens de minister worden verwacht dat het een meerwaarde zal kunnen bieden voor de strategische planning op middellange termijn voor de milieuhandhaving in Vlaanderen.

2. Algemene bespreking

Mevrouw *Tinne Rombouts* laat opmerken dat in de commissie regelmatig wordt benadrukt dat het creëren van een draagvlak voor regelgeving belangrijk is. Iedereen lijkt het erover eens dat handhaving van de milieuwetgeving belangrijk is, maar wanneer mensen er concreet mee worden geconfronteerd, lijkt het draagvlak soms ver te zoeken. Daarom is een draagvlak voor en de organisatie van handhaving belangrijk. Volgens het lid is het ontwerp van decreet een schoolvoorbeeld. Er werd getracht om alle actoren die met handhaving te maken hebben bij de totstandkoming van het ontwerp van decreet te betrekken. Er was de voorafgaande evaluatie door de VHRM, waarin de belangrijkste handavingsactoren zijn vertegenwoordigd. Ook het advies van de Minaraad en de SERV werd ernstig bestudeerd en vele opmerkingen zijn opgenomen en verwerkt in het ontwerp van decreet.

Het invoeren van de bestuurlijke dwangsom en het uitbreiden van de bestuursdwang naar de opdrachtgevers en niet enkel de effectieve plegers zal volgens mevrouw Rombouts zorgen voor een verbetering van de milieuhandhaving.

Het lid besluit dat op basis van een goede evaluatie een degelijk ontwerp van decreet werd opgesteld, dat zoveel mogelijk rekening houdt met gedane aanbevelingen. De CD&V-fractie zal het ontwerp van decreet dan ook goedkeuren.

De heer *Bart Martens* zegt dat ook de sp.a-fractie tevreden is met het voorliggende ontwerp van decreet. Het is inderdaad de vertaling van de evaluatie die door de VHRM is gebeurd en die ook in de commissie is besproken (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1800/1). De fractie van het lid was al bij de bespreking van de eerste versie van het Milieuhandavingsdecreet vragende partij voor het invoeren van de bestuurlijke dwangsom en is verheugd dat die door het voorliggende ontwerp van decreet wordt ingevoerd. Het instrument van het opleggen van bestuurlijke maatregelen kan worden versterkt door een dwangsom op te leggen bij niet uitvoering ervan. Deze praktijk heeft in de Ruimtelijke Ordening zijn nut bewezen.

De heer Martens laat nog opmerken dat met het aangekondigde ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning de procedure voor het verlenen van de stedenbouwkundige en milieuvergunning in elkaar wordt geschoven. Er blijven dan wel twee verschillende handavingsregimes: de handhaving van de stedenbouwkundige aspecten gebeurt op basis van de titel Handavingsmaatregelen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, die van de milieuaspecten op basis van het Milieuhandavingsdecreet. Het zijn ook twee verschillende benaderingen. Zo is er in het Milieuhandavingsdecreet een grotere nadruk op het bestuursrechtelijke spoor. Het lid hoopt dat de regering ook aan een integratie van de

handhaving werkt inzake omgevingsvergunning. Dat zou verhinderen dat de toezichthouders verschillende sporen moeten volgen bij het vaststellen van een overtreding.

Minister *Joke Schauvliege* bevestigt dat een grondige evaluatie van de uitvoering van het Milieuhandhavingsdecreet gebeurde en dat met de aanbevelingen rekening werd gehouden. Het gebeurt dat in een decreet een evaluatie wordt voorgeschreven, maar dat daar weinig gevolg aan wordt gegeven. Dit is voor het Milieuhandhavingsdecreet geenszins het geval.

Er is een voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning opgesteld. De Vlaamse Regering zal dat voorontwerp binnenkort principieel goedkeuren met het oog op de adviesaanvragen.

3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Dit artikel wordt zonder opmerkingen aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 2

De heer *Karlos Callens* stelt dat met betrekking tot de kennisgeving in artikel 2, 4°, wordt voorzien in de afgifte tegen ontvangstbewijs en het gebruik van een aangetekende brief. Voor bepaalde inbreuken is het ook mogelijk om bijvoorbeeld stillegging ter plaatse aan te plakken. Dit kan belangrijk zijn wanneer er bijvoorbeeld onzekerheid is over het eigendomsstatuut. Het lid wil weten of dit in de toekomst ook mogelijk blijft, of dat er bijkomende aanpassingen nodig zijn.

Minister *Joke Schauvliege* antwoordt dat de regeling ongewijzigd blijft wat de aanplakking ter plaatse betreft. Er zijn op het terrein ook geen problemen vastgesteld met de uitvoering ervan.

Het artikel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 3

De heer *Karlos Callens* stelt vast dat dit artikel in duidelijke termijnen voorziet, bijvoorbeeld voor wanneer een vordering begint te lopen. Het lid vraagt welke termijnen gelden voor aanplakking ter plaatse, rekening houdend met het uitgangspunt dat er geen datum wordt genomen die niet afhankelijk is van de handelswijze van de partijen.

Minister *Joke Schauvliege* antwoordt dat de termijnen vermeld in dit artikel ook gelden voor aanplakking ter plaatse, aangezien de schriftelijke bevestiging van de mondelinge oplegging van bestuurlijke maatregelen ook als een schriftelijke mededeling wordt beschouwd.

Het artikel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 4 en 5

Deze artikelen worden zonder opmerkingen aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 6 tot en met 8

De heer *Karlos Callens* stelt dat de voorgestelde aanpassing in artikel 6 ervoor zorgt dat door de provincie aangestelde toezichthouders onder voorwaarden ook in andere provincies toezicht kunnen uitoefenen. Er is echter een grote tendens om milieu- en milieuhandhavingstaken via intergemeentelijke samenwerking te organiseren. Wanneer een dergelijke intergemeentelijke samenwerking over de provinciegrenzen heen wordt georganiseerd, kan een overschrijding van de provinciegrenzen door die intergemeentelijke toezichthouders aangewezen zijn. Kan dit binnen de huidige reglementering?

Artikel 8 handelt over de mogelijkheid tot ondersteuning van gemeentelijke toezichthouders door gewestelijke toezichthouders. De heer Callens vraagt of het ook mogelijk is dat zeer gespecialiseerde gemeentelijke toezichthouders, bijvoorbeeld met kennis van specifieke bedrijven, de provinciale of gewestelijke toezichthouders op andere plaatsen assisteren?

Minister *Joke Schauvliege* antwoordt dat dit mogelijk is. Gespecialiseerde gemeentelijke toezichthouders kunnen ook in andere gemeenten assisteren bij het uitoefenen van toezicht.

Deze artikelen worden aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 9

De heer *Karlos Callens* leidt uit dit artikel af dat het doorsturen van een kopie van het proces-verbaal op ad-hocbasis zal gebeuren, waarbij de toezichthouders telkens een inschatting moeten maken van de informatie die relevant is voor andere diensten en of ze ook daadwerkelijk een kopie aan die diensten bezorgen. Waarom wordt er niet geopteerd voor een databank waarin alle pv's worden opgenomen, met een korte beschrijving ervan? De andere betrokken diensten kunnen dan gemakkelijk de digitale versie van het pv raadplegen.

Minister *Joke Schauvliege* bevestigt dat het de bedoeling is dat er een centrale databank komt.

Het artikel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 10 tot en met 22

Deze artikelen worden zonder opmerkingen aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 23

Dit artikel bepaalt onder meer dat bij gebrek aan tijdige beslissing de bestuurlijke maatregelen of de bestuurlijke dwangsom vervallen. De heer *Karlos Callens* vraagt of de minister kan medelen hoeveel gevallen van stilzwijgende beslissing er ongeveer zijn.

Wanneer een beroep tegen een bestuurlijke maatregel deels gegrond wordt verklaard, kan de minister nu de uitvoeringstermijn wijzigen. De heer Callens vraagt binnen welk afwegingskader dat zal gebeuren en hoe ervoor zal worden gezorgd dat in vergelijkbare dossiers dezelfde termijnen worden gehanteerd. Is het niet logisch om toe te voegen dat bij gedeeltelijke aanvaarding van het beroep de nieuwe uitvoeringstermijn niet langer mag duren dan de oorspronkelijke?

Minister *Joke Schauvliege* antwoordt dat ze de cijfers niet heeft voor alle niveaus. Die kunnen eventueel wel worden opgevraagd. Op gewestelijk niveau is er geen geval van een stilzwijgende beslissing bekend.

Het artikel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 24

De heer *Karlos Callens* leest in de memorie van toelichting dat om het zogenaamde ‘forum-shoppen’ tegen te gaan in het Milieuhandhavingsbesluit een ontvankelijkheidsvoorwaarde zal worden opgenomen die bepaalt dat men niet gelijktijdig een verzoek kan indienen bij verschillende personen. Als belangrijkste argument wordt aangehaald dat het forum-shoppen tot situaties kan leiden waarbij verschillende bevoegde personen tegenstrijdige beslissingen nemen. Als dat een dergelijk groot knelpunt is, vraagt het lid zich af of het afwegingskader dan geen groter probleem is.

Het artikel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 25 en 26

Deze artikelen worden zonder opmerkingen aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 27

Dit artikel bepaalt geen vormvereisten voor het schriftelijk opleggen van een bestuurlijke dwangsom. De heer *Karlos Callens* vraagt op welke manier ervoor wordt gezorgd dat het maximumplafond overal op dezelfde manier zal worden vastgelegd. Is het niet logischer te bepalen dat de omvang van een dwangsom nooit hoger mag zijn dan de reële waarde van de gevolgen van de inbreuk? Indien de inbreuk bijvoorbeeld voor 5000 euro aan schade heeft veroorzaakt, dan staat een dwangsom van 50.000 euro niet in verhouding hiermee.

Minister *Joke Schauvliege* ziet de dwangsom als een belangrijk nieuw instrument. Zoals ze in haar toelichting heeft gesteld, zal het belangrijkste uitgangspunt bij het gebruik van de bestuurlijke dwangsom liggen in de toetsing van het evenredigheidsbeginsel. In het uitvoeringsbesluit zullen nog nadere regels en modaliteiten worden bepaald. De minister deelt het standpunt van het lid dat een goede uitwerking en gelijke toepassing belangrijk zijn.

Het artikel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 28 tot en met 31

Deze artikelen worden zonder opmerkingen aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 32

De heer *Karlos Callens* begrijpt dat het niet langer noodzakelijk zal zijn dat de verbalisant de procureur op de hoogte brengt van het feit dat de termijn om te beslissen of een milieu-misdrijf wordt doorgestuurd naar de gewestelijke entiteit bijna verstreken is. Dergelijke melding blijft wel mogelijk. Het lid meent dat het logischer zou zijn om alleen voor de prioriteiten in het Milieuhandhavingsprogramma te voorzien in de mogelijkheid om de procureur te verwittigen dat de termijn bijna verstreken is. In de andere gevallen kan een stelselmatige verwittiging de kracht van een dergelijke melding uithollen.

Minister *Joke Schauvliege* antwoordt dat volgens haar informatie er geen problemen zijn met de meldingen aan het parket.

Het artikel wordt aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Artikel 33 tot en met 47

Deze artikelen worden zonder opmerkingen aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

4. Eindstemming

Het ontwerp van decreet tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt ongewijzigd aangenomen met 6 stemmen bij 2 onthoudingen.

Bart MARTENS,
voorzitter

Tinne ROMBOUTS,
verslaggever