



Vlaams
Parlement

ingediend op **628** (2020-2021) – Nr. 1
28 januari 2021 (2020-2021)

Ontwerp van decreet

tot wijziging
van het decreet van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen
inzake milieubeleid
en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening,
wat betreft de opheffing
van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad
voor Ruimte en Milieu
en de overheveling van taken
inzake omgevingshandhaving

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet	17
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	25
Advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed	31
Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen	35
Advies van de Raad van State	61
Ontwerp van decreet	71

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

Dit ontwerp van decreet regelt de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) en de overheveling van de taken in uitvoering van het regeerakkoord en de beleidsnota Omgeving 2019-2024.

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

Het regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1) bepaalt onder doelstelling '6. een geïntegreerd, innovatief, risicogebaseerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid' het volgende aangaande de VHRM (p. 171-172):

"De uitvoerende taak van de VHRM hevelen we over naar het Departement Omgeving. We onderzoeken hoe en waar we beleidsadvies van de VHRM en het forum voor handhavers best wordt georganiseerd. We leggen de advies- en beleidstaken en de organisatie van het forum voor handhavers bij de Omgevingsraad en hevelen de uitvoerende taken over naar het Departement Omgeving."

In de beleidsnota Omgeving 2019-2024 is onder '6. Strategische overkoepelende omgevingsdoelstellingen', onder strategische doelstelling 6 'Een sterke omgevingsadministratie' in operationele doelstelling 4 'Een forum voor handhavers als netwerk van kennisuitwisseling' (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 135/1, p. 23) het volgende opgenomen:

"De Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) werd in 2009 opgericht om het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering te ondersteunen bij de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het handhavingsbeleid inzake milieu. In 2014 werd die taak uitgebreid met ruimtelijke ordening. De voorbije jaren werden de beleidsvelden ruimte en milieu meer geïntegreerd. Hierdoor wijzigde de context waarbinnen de VHRM functioneerde sterk.

Omwille van de gewijzigde context hevel ik op korte termijn de uitvoerende taken van de VHRM over naar het Departement Omgeving. Vanuit zijn beleidsvoorbereidende opdracht neemt het departement de inhoudelijke afstemming en integratie van de handhavingsprioriteiten alsook de periodieke rapporteringstaken op zich. Ik geef mijn administratie dan ook de opdracht om op korte termijn de nodige decretale initiatieven op te zetten zodat ze het volgend handhavingsprogramma en -rapport ter harte kan nemen. Ik leg de handhavingsprioriteiten voor aan mijn collega's.

Ik geloof sterk in kennisuitwisseling tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van het Departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn advies-taken en -verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen."

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Zowel op inhoudelijk, procedureel als organisatorisch vlak hebben de beleidsvelden Ruimte en Milieu een sterke verandering ondergaan. De realisatie van de omgevingsvergunning en het decreet Handhaving Omgevingsvergunning hebben al gezorgd voor een toenemende procedurele en organisatorische integratie binnen het Departement Omgeving. Voorliggend ontwerp kadert in de realisatie van de verdere optimalisering van de omgevingsadministratie op het niveau van het beleidsdomein. De inhoudelijke integratie en afstemming van handhavingsprioriteiten, handhavingsprogramma's en handhavingsrapportering vormt een prioritaire actie in het omgevingshandhavingsbeleid bij de verdere uitbouw van de strategische planning en rapportering.

Het departement en de agentschappen van het beleidsdomein Omgeving zijn niet enkel bevoegd voor handhaving, maar voor alle pijlers binnen het omgevingsbeleid. Hierdoor zijn ze verantwoordelijk voor de afstemming van hun handhavingsopdrachten met hun andere opdrachten waardoor handhaving wordt beschouwd als een sluitstuk van beleidsvoering. Het samenbrengen van coördinerende en afstemmende taken zowel op operationeel vlak als op beleidsmatig vlak zal zorgen voor een optimale cohesie.

De handhavingsactoren binnen het beleidsdomein Omgeving zijn niet de enige partners in de handhavingsketen. De opeenvolgende taken inzake toezicht, opsporing, vervolging, bestraffing en herstel zijn verdeeld tussen verschillende niveaus en instanties die ook lokaal, provinciaal en federaal bevoegd zijn. In dat opzicht blijft het van belang om de verschillende handhavingsactoren in het handhavingstraject in al zijn onderdelen samen te brengen zodat standpunten kunnen uitgewisseld worden, knelpunten kunnen besproken worden en afspraken kunnen gemaakt worden voor een optimale samenwerking om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren en zo een vlotte werking van de keten te bewerkstelligen. Daartoe zal een netwerk- en kennisplatform opgericht worden in de vorm van een forum voor handhavers dat wordt georganiseerd vanuit de reguliere werking van de administratie.

De decretale bepalingen over het milieuhandhavingsbeleid en de VHRM zitten thans vervat in de artikelen 16.2.1 tot en met 16.2.11 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), meer bepaald onder hoofdstuk II. Beleid en organisatie, afdeling I. Milieuhandhavingsbeleid en afdeling II. Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, alsook voor wat het RO-handhavingsbeleid betreft in artikel 6.1.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) onder afdeling 2 Handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening.

De opheffing van de VHRM en de overheveling van zijn uitvoerende taken vereist een aantal aanpassingen. De decretale wijzigingen zijn in voorliggend ontwerp opgenomen.

De verdere uitvoeringsbepalingen zijn terug te vinden in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Ook op dat vlak dient nog het nodige gedaan te worden.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Dit kadert in de optimalisering van een sterke omgevingsadministratie en geeft mee vorm aan een geïntegreerd, innovatief, risicogebaseerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid.

Impactanalyse

De overheveling van de taken gebeurt naar verwachting budgetneutraal. De overgehevelde taken worden voor wat het niveau van de uitvoering, de coördinatie en de organisatie betreft, opgenomen in de reguliere werking van het Departement Omgeving. De werkingsmiddelen voor de VHRM zijn ab initio steeds beheerd binnen het Departement Omgeving. De twee personeelsleden van het vast secretariaat dienen niet te worden overgedragen maar kunnen de overgehevelde taken verder volgen in het Departement Omgeving.

Er is geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel.

Implementatie

De transitie wordt voorbereid zodat de overheveling zo snel als mogelijk kan plaatsvinden. De zorg voor de continuïteit van de werking is daarbij cruciaal.

C. Totstandkomingsprocedure

Het voorontwerp van decreet is voor een eerste maal principieel goedgekeurd op 17 juli 2020 (VR 2020 1707 DOC.0894).

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) heeft op 24 augustus 2020 advies gegeven. Op 26 augustus 2020 verleende de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed (SARO) advies. De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) bracht op 3 september 2020 advies uit.

Deze adviezen zijn verder besproken onder punt E.

Dit voorontwerp van decreet is voor een tweede maal principieel goedgekeurd op 9 oktober 2020 (VR 2020 0910 DOC.1098).

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekke haar advies nr. 68.156/1 op 10 november 2020.

Dit advies is verder besproken onder punt F.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

E. Bespreking van de adviezen van de adviesraden

Op 30 juli 2020 is advies gevraagd aan SARO, SERV en Minaraad.

De elementen uit de adviezen worden hieronder kort besproken.

E.1. Advies van de SERV van 24 augustus 2020

Op 24 augustus 2020 bracht de SERV een advies uit.

De SERV kan zich vinden in het voorgestelde alternatief voor de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu en ondersteunt de doelstellingen en de uitwerking zoals opgenomen in het voorontwerp van decreet.

In het bijzonder waardeert de SERV de nieuwe procedure voor de vaststelling van het omgevingshandhavingsprogramma met daarin ook een adviesrol voor o.a. de SERV. Ook de wijziging in de periodiciteit van de rapportering en de omvorming

naar een meer flexibel netwerk- en kennisplatform dat functioneert als forum voor alle betrokken handhavers wordt positief onthaald.

De SERV adviseert om aan het decreet toe te voegen dat het omgevingshandhavingsrapport ook een overzicht moet bevatten van de Vlaamse regelgeving die bij de toepassing of de interpretatie ervan moeilijkheden heeft opgeleverd.

De uitvoeringsbepalingen die de inhoud van de rapportering zullen bepalen, kunnen daarover nog de bijkomende duidelijkheid scheppen.

De SERV verwijst ook nog naar het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving (KBH).

Wat dit betreft, kan worden opgemerkt dat er op dat vlak inderdaad een samenwerking bestaat en dat er steeds op wordt toegezien dat de gezamenlijke ambities gerealiseerd kunnen worden. Het ene staat het andere niet in de weg. De opmaak van de tweede tranche van het KBH loopt nog. Het generieke karakter van het KBH zoals het thans voorligt en de focus op opsporing en vervolging, alsook op bestuurlijke sanctionering voor wat de algemene beleidslijnen betreft, maakt dat voor beleid en rapportering inzake het uitoefenen van toezicht, wat een kernactiviteit bij de gewestelijke milieuhandhaving uitmaakt, een eigen regelgeving in geen geval overbodig is.

E.2. Advies van de SARO van 26 augustus 2020

Op 26 augustus 2020 bracht de SARO een advies uit.

De SARO ondersteunt de voorliggende regelgeving die aan de doelstellingen, opgenomen in het regeerakkoord, invulling geeft. Ook de ambitie inzake de oprichting van een forum voor handhavers wordt positief onthaald. De SARO bevestigt hierbij de rol van de toekomstige Omgevingsraad als ondersteuning voor de minister bij het uitstippelen van een krachtig omgevingsbeleid, ook wat handhaving betreft.

E.3. Advies van de Minaraad van 3 september 2020

Op 24 augustus 2020 vroeg de Minaraad een uitstel met tien werkdagen; hij bracht zijn advies uit op 3 september 2020.

In zijn algemene beoordeling heeft de Minaraad bedenkingen over de redenen waarom de VHRM wordt opgeheven en stelt hij zich de vraag waarom het departement beter geplaatst zou zijn om de overgehevelde taken te vervullen.

Het gaat in dezen om een verdere stap in de optimalisatie van de fusie van de entiteiten, het focussen op de kerntaken in functie van een geïntegreerde omgevingshandhaving en de afslanking van de adviesorganen (regeerakkoord, p. 195), reden waarom in het regeerakkoord in een adem wordt verwezen naar de oprichting van een Omgevingsraad en diens adviesfunctie.

Tevens wordt aandacht geschonken aan het decretale kader dat door de Minaraad minimalistisch wordt genoemd, en de Minaraad uit een voorkeur voor een meer verregaande institutionalisering.

De fundamentele beleidskeuzes zijn opgenomen in het ontwerp en voor de verdere uitwerking zijn specifieke delegaties voorzien zoals de vuistregels bij wetgevingstechniek het ook voorschrijven. Dit maakt het geheel duidelijker en beter hanteerbaar.

De Minaraad uit zijn bezorgdheid over de inspraak van het middenveld bij de rapportering en stelt voor om een meer geschikte manier te zoeken om zowel de

(mens)wetenschappelijke als de maatschappelijke betrokkenheid op een zinvolle en duurzame wijze te realiseren.

De rapportering van de cijfers, de toelichting daarbij en de daaraan gekoppelde beleidsevaluatie zijn bij uitstek taken voor een departement dat het Vlaamse kennis- en expertisecentrum voor Omgeving vormt. De raden zelf, die garant staan voor de betrokkenheid van het middenveld, zullen de bevindingen uit de rapporteringen in hun beleidsadviezen verder kunnen analyseren. Ook de uitbreiding van hun adviesrol bij de totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma zorgt ervoor dat hun inspraak gegarandeerd is.

In verband met het omgevingshandhavingsprogramma ondersteunt de Minaraad het concept van een strategische langetermijnprogrammering over een periode van vijf jaar. Hij benadrukt hierbij dat het programma meer moet zijn dan louter een bundeling van de individuele programma's van de handhavingsactoren. De voorziene interactie tussen het overkoepelende deel en de individuele programma's wordt dan ook positief onthaald. De Minaraad benadrukt tevens de noodzaak aan overleg met de ander bestuursniveaus inzake programmering en ondersteuning bij de opmaak van handhavingsprioriteiten.

De uitvoeringsbepalingen die de inhoud en de procedure inzake de programmering zullen bepalen, kunnen daarover nog de bijkomende duidelijkheid scheppen.

De Minaraad wijst op de sturende kracht van de handhavingsprogramma's en de verhouding met de algemene beleidslijnen voor opsporing en vervolging die in het concept, dat is uitgewerkt binnen het project Coördinatie Vlaamse Handhaving (CVH), zullen worden gerealiseerd, alsook de voorziene rechtsgrond in het kader-decreet Bestuurlijke Handhaving voor beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering.

Zoals hoger aangegeven werd bij het advies van de SERV is er inderdaad sprake van een wisselwerking met de algemene beleidslijnen die de Vlaamse Regering zal vastleggen op basis van het KBH. De entiteiten die betrokken zijn bij omgevingshandhaving hebben steeds een constructieve rol opgenomen en bijgedragen aan het geheel door hun eerdere expertise van samenwerking met de federale vervolgingsinstanties positief aan te wenden bij bv. de totstandkoming van de strafrechtelijke prioriteiten (COL 04/2019). De opmaak van de tweede tranche van het KBH loopt nog en de algemene beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering door de gewestelijke beboetingsinstantie zijn ook nu reeds te raadplegen op de website.

De Minaraad is voorstander van een betere omschrijving van en een onderbouwde visie op het begrip 'omgeving' en het 'omgevingsdenken' in functie van een geïntegreerd omgevingshandhavingsprogramma.

De uitvoeringsbepalingen die meer concreet de inhoud zullen bepalen, kunnen daarover nog de bijkomende duidelijkheid scheppen.

De Minaraad waardeert de adviesrol die voor de adviesraden is voorzien bij de totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma. Hij wijst erop dat er voor de provinciale handhavingsactoren geen adviesinstantie is voorzien om hun belangen te behartigen en vraagt de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) toe te voegen.

Voor zover alle aspecten van de omgevingshandhaving bij de provincies uitvoering zouden krijgen, kan in overweging genomen worden om voor hen ook een belangenbehartiger te voorzien.

In verband met het omgevingshandhavingsrapport onderschrijft de Minaraad de keuze voor een geïntegreerd handhavingsrapport in het tweede en vijfde jaar van

een legislatuur. De Minaraad vraagt om minstens voor het kwantitatieve deel de inhoud van het rapport decretaal te verankeren en te voorzien in een opsomming van de basisgegevens.

De fundamentele beleidskeuzes inzake de cyclische opmaak van een omgevingshandhavingsrapport, de jaarlijkse opvraging van de blote cijfers, de bijbehorende toelichting voor de cyclische rapportering en de verhouding tot de programmering zijn decretaal verankerd in het ontwerp. Zoals hoger gesteld werd, zijn er voor de verdere uitwerking specifieke delegaties voorzien zoals de vuistregels bij wetgevingstechniek het ook voorschrijven. Dit maakt het geheel duidelijker en beter hanteerbaar. Bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit met de nadere regels rond de rapportering zal aan het inhoudelijke luik de nodige aandacht besteed worden.

In het kader van de rapportering vraagt de Minaraad om de rechtsonderhorige inzicht te verschaffen over de manier waarop de gewestelijke beboetingsentiteit de boetes berekent, naar een weergave van de hoogte van de opgelegde boetes en transacties en de proportionaliteit en dit voor verschillende categorieën van misdrijven en inbreuken.

Zoals hoger gesteld werd, zal bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit met de nadere regels rond de rapportering aan het inhoudelijke luik de nodige aandacht besteed worden. De algemene beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering door de gewestelijke beboetingsinstantie zijn, zoals hoger gesteld werd, nu reeds te raadplegen op de website.

De Minaraad onderschrijft de uitbreiding met een kwalitatieve analyse om alzo een betere analyse van de omgevingshandhaving te kunnen maken en geeft een aantal voorbeelden waarvoor hij een meer diepgaande analyse aangewezen acht. Hij vraagt de decretale verankering van de opmaak van een kwalitatieve toelichting.

Zoals hoger gesteld werd, zal daaraan bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit de nodige aandacht besteed worden.

De Minaraad vraagt ook om de tijdige openbaarmaking van de cijfers op jaarbasis decretaal te waarborgen.

Zoals hoger gesteld werd, zal daaraan bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit de nodige aandacht besteed worden.

De Minaraad haalt de rol aan van het Departement Omgeving voor de opmaak van het omgevingshandhavingsrapport, alsook voor de uitbouw van een expertisenetwerk binnen het beleidsdomein Omgeving in functie van o.a. de evaluatie van het globale omgevingsbeleid. De Minaraad uit daarbij zijn bezorgdheid over de betrokkenheid van het middenveld en vraagt om het middenveld te betrekken bij de rapportering en wenst dat decretaal wordt voorzien dat het rapport aan hem wordt bezorgd.

Zoals hoger gezegd zijn de rapportering van de cijfers, de toelichting daarbij en de daaraan gekoppelde beleidsevaluatie bij uitstek taken voor een departement dat het Vlaamse kennis- en expertisecentrum voor Omgeving vormt. De raden zelf, die garant staan voor de betrokkenheid van het middenveld, zullen de bevindingen uit de rapporteringen in hun beleidsadviezen verder kunnen analyseren. Ook de uitbreiding van hun adviesrol bij de totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma zorgt ervoor dat hun inspraak gegarandeerd is.

In verband met het forum voor handhavingsactoren uit de Minaraad zijn waardering voor het systematisch en interbestuurlijk overleg in de VHRM en suggereert

om inzake het nieuwe forum voor handhavers om de opdrachten, samenstelling en werking van het forum decretaal te verankeren en de betrokkenheid van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), VVP, politie en parketten te waarborgen.

De fundamentele beleidskeuze om een forum op te richten is opgenomen in het ontwerp en vormt op zich al een stevig statement nu er voor netwerk- en kennisplatformen gebruikelijk geen decretale basis is voorzien. Aangezien de uitvoering, de coördinatie en de organisatie worden opgenomen in de reguliere werking van het Departement Omgeving is daartoe geen regelgeving vereist. Het gaat hier om een flexibel netwerk- en kennisplatform dat functioneert als forum voor alle betrokken handhavers. Het forum staat open voor de handhavingspartners van alle niveaus (lokaal, federaal, interlokaal, provinciaal en gewestelijk) die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de RO-handhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning.

De Minaraad vraagt een verduidelijking van de finaliteit van het forum en suggereert het forum te belasten met wat grosso modo overeenkomt met de eerdere taken van de VHRM.

Het forum wordt niet meer geconcipeerd zoals eerder de VHRM. Er wordt niet meer geopteerd voor de institutionalisering ervan. Noch wordt ervoor geopteerd om het forum opnieuw te gaan opladen met eigen kerntaken inzake advisering, rapportering en programmering. De nadruk ligt op de kennis-, informatie- en expertise-uitwisseling om zo de stroomlijning van de handhaving te stimuleren en een vlotte werking van de keten te bewerkstelligen. Niets belet dat de ontwerpen van rapporten en programma's, adviezen, regelgeving enzovoort daar worden besproken en dat feedback wordt verzameld door en bij de handhavingsactoren zoals dat ook op andere netwerk- en kennisplatformen gebeurt.

De Minaraad doet de aanbeveling om de lokale en federale handhavingsactoren te betrekken bij het forum.

Zoals hoger gesteld werd, staat het forum open voor de handhavingspartners van alle niveaus (lokaal, federaal, interlokaal, provinciaal en gewestelijk) die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de RO-handhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning.

De Minaraad benadrukt het belang van een inhoudelijke en procesmatige omkadering om tot een duurzame samenwerking te komen.

Het Departement Omgeving staat in voor een professionele organisatie van het forum zoals dit ook voor andere netwerk- en kennisplatformen gebeurt. Er wordt niet meer gewerkt met vaste benoemingen, een vast secretariaat of vaste werkgroepen. Reguliere taken zoals het versturen van uitnodigingen, agenda, stukken, verslagen enzovoort behoeven echter geen regelgeving.

De Minaraad wenst tot slot ook in de toekomst constructief mee te werken aan de oprichting van de Omgevingsraad, inclusief de vormgeving en uitvoering van zijn verplichtingen ten aanzien van de in het forum vertegenwoordigde actoren. De Minaraad benadrukt de noodzaak tot het bekomen van het jaarlijkse cijfermateriaal en de handavingsrapporten opdat de betrokken adviesraden op eigen initiatief kunnen adviseren over het handavingsbeleid. De Minaraad uit zijn tevredenheid over de adviesrol die wordt toebedeeld aan de adviesraden.

Over de toegankelijkheid van het jaarlijkse cijfermateriaal en de omgevingshandavingsrapporten zal bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit de nodige aandacht besteed worden.

F. Bespreking van het advies van de Raad van State

Op 10 november 2020 bracht de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies uit over het voorontwerp (advies nr. 68.156/1).

De opmerkingen van de Raad van State werden verwerkt zoals hierna zal worden toegelicht.

Pagina 3, randnummer 3.1, algemene opmerking. De Raad merkt op dat met inachtneming van de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet een aantal minimale criteria of elementen inzake de omgevingshandhavingsprogrammering en de omgevingshandhavingsrapportering moeten worden opgenomen. Dergelijke criteria zouden alvast de aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheden nader afbakenen zonder dat daartoe noodzakelijkerwijze hoeft te worden overgegaan tot een detailopname van bepaalde data en rubrieken. Het gaat in se om de reikwijdte van de delegatiebevoegdheid bij het grondwettelijk beschermde 'recht op de bescherming van een gezond leefmilieu' voor wat het bepalen van de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht betreft.

In de memorie van toelichting wordt een verduidelijking aangebracht en in de tekst wordt een toevoeging gedaan.

Pagina 6, randnummer 4, opschrift. De Raad doet een suggestie bij het opschrift van het decreet zodat het beter aansluit bij de draagwijdte van het ontworpen decreet.

Het opschrift van het ontwerp van decreet wordt aangepast zoals voorgesteld door de Raad van State.

Pagina 6, randnummer 5, artikel 4. De Raad stelt voor om minstens in de memorie van toelichting de nodige verduidelijking te geven bij de precieze juridische draagwijdte van de in het ontworpen artikel 16.2.1, §2, tweede lid, van het DABM. Dit ter wille van de rechtszekerheid.

In de memorie van toelichting wordt een verduidelijking aangebracht zoals geadviseerd door de Raad van State.

Pagina 7, randnummer 6, artikel 5. De Raad vraagt zich af of voldoende duidelijk is wie de overheden zijn "waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is", die moeten worden uitgenodigd door de Vlaamse Regering. De vraag stelt zich in verband met de ontworpen artikelen 16.2.2, §2, tweede lid, en 16.2.3, §2, tweede lid, van het DABM.

In de memorie van toelichting wordt daartoe een verduidelijking aangebracht.

Pagina 8, randnummer 7, artikel 13. De Raad wijst erop dat voor wat de inwerkingtreding van het ontworpen decreet betreft het vooralsnog is opengelaten of dit in werking treedt volgens de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van de decreten, dan wel op een specifieke datum. De Raad van State wijst erop dat geen retroactieve inwerkingtreding kan worden voorzien en dat voldoende tijd moet worden gelaten voor de voorbereiding.

In het betreffende artikel zal een datum van inwerkingtreding worden opgenomen waarbij rekening wordt gehouden met het advies van de Raad van State.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Artikel 2

Dit artikel wijzigt de titel van hoofdstuk II van 'Beleid en organisatie' naar 'Omgevingshandhavingsbeleid'.

Artikel 3

Dit artikel heft de bestaande afdeling I 'Milieuhandhavingsbeleid' integraal op. Verder in artikel 8 zal ook afdeling II worden opgeheven, aangezien hoofdstuk II geen verdere onderverdeling behoeft.

Artikel 4

Dit artikel bevestigt de bevoegdheid van de Vlaamse Regering tot coördinatie en het geven van invulling aan het beleid inzake milieu, ruimtelijke ordening en de integratie ervan in omgeving, mits inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden.

Aangezien deze artikelen van het DABM in de VCRO van overeenkomstige toepassing worden verklaard (zie verder vanaf artikel 9) en het geheel omvatten, worden ruimtelijke ordening en de integratie in omgeving ook expliciet mee opgenomen in de opsomming. Dit met het oog op een uniforme regeling.

De bestaande mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om protocollen af te sluiten met andere overheden in het kader van de betreffende specifieke handhavingsregelgeving blijft behouden. Gelijkaardige regelingen zijn voorzien in de GAS-wet (artikel 23) en in het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving (artikel 41 e.v.). De procedure kan verder uitgewerkt worden in een uitvoeringsbesluit.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt het juridisch statuut van de protocollen verduidelijkt. De protocollen geven uiting aan de engagementen die de respectieve administraties aangaan inzake hun onderlinge samenwerking. Ze zijn geen regelgeving en kunnen ook niet afwijken van wettelijke bepalingen. Ze wijzigen geenszins de bevoegdheden, noch kan dit het optreden van de administraties uitsluiten. Ze geven geen rechten aan derden, noch kunnen zij de rechten van de overtreders schenden. Juridisch gezien zijn het geen overeenkomsten. Het betreft een rechtsfiguur sui generis waaraan de decreetgever in dezen geen verordenende bevoegdheid toekent. Het zijn onafdwingbare afspraken en in die zin komt de kwalificatie naar analogie van het gentlemen's agreement uit het contractenrecht redelijk in de buurt. Er wordt verondersteld dat ze op basis van een morele grondslag vrijwillig zullen worden nagekomen en in die zin als bindend worden ervaren zonder dat ze het zijn. Het gaat in essentie om afsprakennota's tussen de administraties en ze zijn op hen gericht. Het protocol bevindt zich op het kruispunt waar de beleidsstandpunten van verschillende besturen in overeenstemming met elkaar gebracht worden zodat de werking van de verschillende actoren optimaal kan gebeuren in functie van het doelmatig handhaven van de milieuwetgeving, de VCRO en het Omgevingsvergunningendecreet.

Artikel 5

Deze bepaling zorgt voor een integratie van het bestaande milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening naar een meerjaren-omgevingshandhavingsprogramma en bevat ook een eenvormige procedure voor de opmaak ervan.

Het nieuwe omgevingshandhavingsprogramma wordt opgemaakt met een tijdshorizon van vijf jaar en volgt de cycli van de regeerperiodes.

Voorliggend artikel voorziet in een inhoudelijk concept dat een overkoepelend vijfjarenomgevingshandhavingsprogramma met strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten combineert met de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten.

De individuele gewestelijke handhavingsinstanties maken individuele handhavingsprioriteiten voor hun eigen instantie op, eveneens voor de duurtijd van vijf jaar. Zij maken deze over in de vorm van een vijfjaarlijks individueel handhavingsprogramma. Ook de andere handhavingsactoren zal worden gevraagd hun individuele handhavingsprioriteiten over te maken zodat een zo volledig mogelijk beeld kan worden bekomen van de verschillende prioriteiten in het handhavingslandschap.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de procedure tot overmaking van deze individuele handhavingsprogramma's en kan daarbij aanduiden aan welke entiteiten het eenvoudig verzoek of de uitnodiging (voor wat betreft de partners waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is) zal gericht worden. De individuele prioriteiten kunnen in de praktijk dan verder uitgewerkt worden in de jaarlijkse operationele plannen van de inspectiediensten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt verduidelijkt dat de overheden "waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is", staan tegenover de overheden "die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest". Dit artikel is een overname van de formulering in het huidige artikel 16.2.5 van de VCRO dat bij 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 is ingevoerd en dat zonder problemen is toegepast. In de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, p. 25) bij voornoemd decreet wordt uiteengezet dat met de overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest worden bedoeld: de gemeenten, intercommunales, provincies en entiteiten die deel uitmaken van de Vlaamse overheid. Met de overheden waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, wordt verwezen naar bv. de lokale en federale politie. De overname van deze formulering bij het omgevingshandhavingsprogramma aligneert de opmaak van het omgevingshandhavingsprogramma met de handhavingsrapportering die eveneens een beschrijving, analyse en evaluatie van het gevoerde omgevingshandhavingsbeleid zoals opgenomen in de vastgestelde beleidsdoelstellingen en van de individuele handhavingsprioriteiten in het omgevingshandhavingsprogramma bevat.

Het omgevingshandhavingsprogramma heeft ook een overkoepelend deel dat de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten van het globale omgevingshandhavingsbeleid bevat. Dit geeft de ambitie weer van de Vlaamse Regering om tot een meer geïntegreerde en afgestemde omgevingshandhaving te komen, minstens op gewestelijk niveau. Het omgevingshandhavingsprogramma zet de grote krachtlijnen uit. Voor de overige partners geldt het als aanbeveling. Er is voorzien dat er ook aanbevelingen kunnen gedaan worden voor de handhaving op lokaal en provinciaal vlak.

Aangaande de opmerkingen van de Raad van State over de toepassing van artikel 23 van de Grondwet, meer bepaald wat betreft "het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu" en voor wat het bepalen van de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht betreft, kan het volgende worden aangehaald.

Alvorens in te gaan op het verzoek van de Raad dient het statuut van het omgevingshandhavingsprogramma te worden toegelicht. Het omgevingshandhavingsprogramma wordt niet bij decreet goedgekeurd en mist bijgevolg kracht van wet. Het is een beleidsdocument waarin de prioriteiten en beleidslijnen uitgetekend worden op het gebied van de omgevingshandhaving op gewestelijk niveau. Het bindt dan ook in de eerste plaats de regering zelf, die de politieke verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud en de uitvoering ervan. Voor de gewestelijke handhavers is dit beleidsdocument 'bindend', in die zin dat het uitgaat van een hiërarchisch hogere instantie en loyaal uitgevoerd moet worden door de ondergeschikte ambtenaren. Het is geenszins bindend voor de handhavers van het lokale niveau, ook al kan het omgevingshandhavingsprogramma wel aanbevelingen aan het lokale niveau bevatten. En het is uiteraard niet bindend voor het openbaar ministerie, dat onafhankelijk is. Voor de rechtsonderhorigen heeft het document geen rechtsgevolgen. De conclusie is dus dat het Omgevingshandhavingsprogramma een beleidsdocument is van het Vlaamse Gewest, zonder bindend karakter ten aanzien van derden.

In die zin kan niet worden aangenomen dat in casu het bepalen van voorwaarden die betrekking hebben op het uitoefenen van het recht op bescherming van het leefmilieu, op het omgevingshandhavingsprogramma betrekking zou hebben, nu dit beleidsdocument geen rechtsgevolgen genereert en niet bindend is ten aanzien van derden. Het bepalen van de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* voor het omgevingshandhavingsprogramma op te maken, zit reeds mee vervat in de kwalificatie als beleidsdocument zoals hoger aangegeven. Er dienen geen bijkomende criteria of elementen te worden bepaald om de aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheden af te bakenen. Immers moet het omgevingshandhavingsprogramma a priori worden opgemaakt in overeenstemming met het recht. Met andere woorden, het omgevingshandhavingsprogramma doet niets af aan de wettelijke bepalingen, die de waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op een gezond leefmilieu in zich dragen. Dit zal nog worden toegevoegd.

Voorliggend artikel voorziet daarnaast ook in een concept van totstandkoming van het omgevingshandhavingsprogramma waarbij een ontwerp van omgevingshandhavingsprogramma opgemaakt wordt en voor advies wordt voorgelegd aan de bevoegde adviesraden en de lokale en intergemeentelijke partners.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de inhoud, de opmaak, de inwerkingtreding, de verspreiding en de actualisering van het omgevingshandhavingsprogramma.

De facto zal het Departement Omgeving de opdracht krijgen om te zorgen voor de bundeling van alle vijfjaarlijkse individuele handhavingsprogramma's en om deze bundeling op te nemen in het omgevingshandhavingsprogramma. Tevens zal het Departement Omgeving instaan voor de opmaak van het overkoepelende deel dat de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten van het globale omgevingshandhavingsbeleid bevat. Het overkoepelende deel en de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprogramma's worden samen het ontwerp van omgevingshandhavingsprogramma. Hoewel de individuele programma's en het overkoepelende deel gelijktijdig opgemaakt worden alvorens bundeling en voeging in het ontwerp, staan zij niet volledig los van elkaar. Zo kan het overkoepelende deel (in eerste instantie) nog inspiratie putten uit de individuele programma's en op termijn zou men idealiter over de jaren heen het overkoepelende deel meer en meer moeten weerspiegeld zien in de individuele programma's, waar zij dan door

de actoren zelf opgenomen worden op eigen initiatief. Het zijn als het ware communicerende vaten waarbij in eerste instantie gewerkt wordt met een bottom-up-benadering om verder te evolueren in een deductieve uitwerking van de strategische en operationele beleidsdoelstellingen en -prioriteiten.

Volgende stap is het inwinnen van de adviezen bij de bevoegde strategische adviesraden inzake milieu, ruimtelijke ordening en omgeving, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen alsook bij VVSG en Vlinter. De ingewonnen adviezen worden verwerkt in een definitief omgevingshandhavingsprogramma en dit wordt ten slotte vastgesteld door de Vlaamse Regering.

Het omgevingshandhavingsprogramma blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien. Ook kunnen de beleidsprioriteiten nog bijgesteld worden, bv. omwille van nieuwe maatschappelijke noden of criminele praktijken die plots veelvuldig opduiken. Ook hiervoor kan de Vlaamse Regering bijkomende uitvoeringsbepalingen opmaken.

Tot aan de inwerkingtreding van het eerste omgevingshandhavingsprogramma blijven de bestaande programma's gelden (zie ook artikel 12 voor het handhavingsprogramma RO).

Artikel 6

Dit artikel voorziet in een concept van omgevingshandhavingsrapportering.

Het concept voorziet een andere timing dan voorheen, gebaseerd op een cyclische benadering van het omgevingshandhavingsprogramma (tijdshorizon vijf jaar) en een reductie van de tussentijdse handhavingsrapporteringen (tweemaal per legislatuur). Een meer uitgebreide omgevingshandhavingsrapportering over het beleid en de uitvoering zal tijdens een cyclus met de duurtijd van een regeerperiode nog twee keer worden voorzien, in het tweede jaar en aan het einde in het vijfde jaar. De bevraging daarvoor zal dus niet alleen de blote cijfers betreffen maar ook een inhoudelijke en meer kwalitatieve bevraging en toelichting inhouden, nu het doel is om een betere analyse van de omgevingshandhaving te kunnen maken.

Aangaande de opmerkingen van de Raad van State over de toepassing van artikel 23 van de Grondwet, meer bepaald wat betreft "het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu" en voor wat het bepalen van de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht betreft, kan het volgende worden aangehaald.

Verwijzend naar wat hoger is gezegd over het handhavingsprogramma, dient te worden opgemerkt dat de rapportering geenszins een impact heeft op de wettelijke bepalingen, die de waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op een gezond leefmilieu in zich dragen. Het omgevingshandhavingsrapport wordt niet bij decreet goedgekeurd en mist bijgevolg kracht van wet. Teneinde dit duidelijk te maken wordt ook hier een toevoeging gedaan.

De facto zullen de gewestelijke instanties hun cijfers en toelichting in functie van de periodieke rapportering dienen over te maken aan het Departement Omgeving. De andere overheden, waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, kunnen daartoe eveneens uitgenodigd worden door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de procedure tot overmaking en kan daarbij aanduiden aan welke entiteiten het eenvoudig verzoek dan wel de uitnodiging voor wat betreft de partners waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, zal gericht worden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State wordt verduidelijkt dat de overheden “waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is” staan tegenover de overheden “die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest”. Dit artikel is een overname van de formulering in het huidige artikel 16.2.5 van de VCRO dat bij 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 is ingevoerd en dat zonder problemen is toegepast. In de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1249/1, p. 25) bij voornoemd decreet wordt uiteengezet dat met de overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest worden bedoeld: de gemeenten, intercommunales, provincies en entiteiten die deel uitmaken van de Vlaamse overheid. Met de overheden waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, wordt verwezen naar bv. de lokale en federale politie.

De Vlaamse Regering zal in een uitvoeringsbesluit ook nog verdere bepalingen kunnen opnemen over de inhoud, de opmaak en de verspreiding. Zo zal onder meer de inhoudelijke link tussen het vijfjaarlijkse omgevingshandhavingsprogramma en de twee omgevingshandhavingsrapporteringen (per regeerperiode) worden geconcretiseerd door te rapporteren over:

- de uitvoering en evaluatie van de overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten uit het omgevingshandhavingsprogramma;
- de uitvoering en evaluatie van de individuele handhavingsprioriteiten uit het omgevingshandhavingsprogramma.

Om een continuïteit in het monitoren en verwerken van de voor het Omgevingshandhavingsrapport noodzakelijke cijfergegevens te creëren, zullen de cijfers jaarlijks worden opgevraagd en bijgehouden. De blote cijfers kunnen dan bv. op de website van het Departement Omgeving worden geplaatst. Bij uitvoeringsbesluit kunnen hierover nog verdere details worden geregeld.

De omgevingshandhavingsrapportering wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

Artikel 7

In het handhavingslandschap voeren de verschillende lokale, intergemeentelijke, provinciale, gewestelijke en federale actoren verschillende handhavingstaken uit in de handhavingsketen. Soms sporen zij samen, soms zijn het opeenvolgende stappen in de keten. Dit vergt afstemming, overleg en transparantie over de handhavingsuitvoering en het handhavingsbeleid. Daarom wordt vanuit de reguliere werking van de administratie voorzien in de oprichting van een netwerk- en kennisplatform dat dienst doet als forum voor de handhavers die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de RO-handhaving en de handhaving van de omgevingsvergunning.

De nadruk ligt op de kennis-, informatie- en expertise-uitwisseling via het daartoe opgerichte forum. Het forum zelf creëert geen bijkomende taken of opdrachten voor de leden. Het forum heeft immers tot doel de optimale uitvoering van de eigen kerntaken van de verschillende handhavingsactoren te faciliteren. Een actieve inbreng van de leden op het forum draagt bij aan de realisatie hiervan en aan de doelstelling om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren. Het Departement Omgeving zal – vanuit zijn rol als facilitator en kennispartner en als kenniscentrum voor de lokale besturen – de organisatie van dit forum waarborgen. Er wordt niet meer gewerkt met vaste benoemingen, een vast secretariaat of vaste werkgroepen. De activiteiten en contacten op het forum kunnen evenwel uitmonden in verdere samenwerkingsinitiatieven die dan op vrije basis buiten het forum worden opgenomen tussen de handhavers.

Op het forum kunnen onder meer volgende punten besproken worden: handhavingsnoden, knelpunten, stroomlijning van de handhavingsuitvoering, regelgevingsinitiatieven, beleidsvoorstellen, omgevingshandhavingsprogramma en -rapportering, informatie over de werking van de leden, kennisdeling over handhavingstopics, vragen tot specifieke samenwerking, terugkoppeling vanuit andere fora (o.a. internationaal, CVH, expertisenetwerken, Commissie Vervolgingsbeleid) enzovoort.

Artikel 8

Dit artikel heft de bestaande afdeling II in hoofdstuk II van het DABM met het opschrift 'Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor ruimte en milieu' integraal op. In artikel 3 is ook afdeling I opgeheven, aangezien hoofdstuk II geen verdere onderverdeling behoeft.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Artikel 9

Dit artikel verwijdt de definitie van VHRM.

Artikel 10

Dit wijzigt de titel van afdeling 2.

Artikel 11

Dit artikel stelt dat de nieuw toegevoegde artikelen in het DABM hier van overeenkomstige toepassing verklaard worden teneinde verschillen in de beide regelgevingen te voorkomen.

Artikel 12

Dit betreft een overgangsbepaling voor het bestaande handhavingsprogramma RO. Tot aan de inwerkingtreding van het eerste omgevingshandhavingsprogramma blijft dit van toepassing.

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 13

Dit artikel regelt de inwerkingtreding.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

VOORONTWERP VAN DECREET



Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Art. 2. In titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en het laatst gewijzigd bij het decreet van 19 juli 2019, wordt het opschrift van hoofdstuk II vervangen door wat volgt:

“Hoofdstuk II. Omgevingshandhavingsbeleid”.

Art. 3. In titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt afdeling I, die bestaat uit artikel 16.2.1 tot en met 16.2.5, opgeheven.

Art. 4. Aan titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 16.2.1. §1. Met inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden is de Vlaamse Regering belast met de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het handhavingsbeleid inzake milieu, ruimtelijke ordening en de integratie ervan in omgeving, omgevingshandhavingsbeleid genaamd.

§2. Om de milieuwetgeving, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning doelmatig te handhaven, overlegt de Vlaamse Regering met de overheden die daarvoor bevoegd zijn.

De afspraken die gemaakt worden op basis van het overleg, vermeld in het eerste lid, worden in protocollen vastgelegd.

De Vlaamse Regering kan de procedure bepalen om protocollen als vermeld in het tweede lid, vast te leggen.”.

Art. 5. In titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.2 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 16.2.2. §1. De Vlaamse Regering maakt een vijfjaarlijks omgevingshandhavingsprogramma op dat de overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten voor een gewestelijk geïntegreerd en afgestemd omgevingshandhavingsbeleid bevat en dat de vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten van de handhavingsinstanties bundelt.

Aanbevelingen over de handhaving op gemeentelijk en provinciaal niveau en over de samenwerking met en tussen al de betrokken beleidsniveaus kunnen toegevoegd worden aan het omgevingshandhavingsprogramma, vermeld in het eerste lid.

De Vlaamse Regering kan de beleidsprioriteiten, vermeld in het eerste lid, verfijnen of aanvullen.

§2. De overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest en die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, bezorgen op eenvoudig verzoek hun vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten.

De Vlaamse Regering nodigt de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, en waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, uit om hun vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten te bezorgen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de procedure om de individuele handhavingsprioriteiten te bezorgen.

§3. De Vlaamse Regering kan voor het omgevingshandhavingsprogramma nadere regels vaststellen voor de inhoud, de opmaak, de inwerkingtreding, de verspreiding en de actualisering ervan.

Voor de actualisering van de beleidsprioriteiten vermeld in paragraaf 1, derde lid, kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen voor de inwerkingtreding en verspreiding ervan.

§4. Het definitieve omgevingshandhavingsprogramma wordt vastgesteld op grond van:

- 1° een ontwerp van omgevingshandhavingsprogramma;
- 2° de adviezen van de volgende instanties over het ontwerp, vermeld in punt 1°:
 - a) de bevoegde strategische adviesraden over milieu, ruimtelijke ordening en omgeving;
 - b) de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
 - c) de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten;
 - d) de Vereniging van Vlaamse Streekontwikkelingsintercommunales.

§5. Het Milieuhandhavingsprogramma 2015-2019 van 22 april 2016 blijft van kracht tot en met de dag vóór de datum van de inwerkingtreding van het vijfjaarlijkse omgevingshandhavingsprogramma.”.

Art. 6. In titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.3 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 16.2.3. §1. De Vlaamse Regering rapporteert periodiek in het tweede en het vijfde jaar van de regeerperiode over het omgevingshandhavingsbeleid en de omgevingshandhavingsuitvoering.

§2. Jaarlijks stellen alle overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest en die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, alle cijfermatige informatie ter beschikking waarover ze beschikken en die van nut kan zijn voor de periodieke rapportering, vermeld in paragraaf 1. Ze doen dat op eenvoudig verzoek of uit eigen beweging.

Jaarlijks nodigt de Vlaamse Regering de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, uit om de cijfermatige informatie waarover ze beschikken en die van nut kan zijn voor de periodieke rapportering, vrijwillig ter beschikking te stellen.

Met het oog op de periodieke rapportering, vermeld in paragraaf 1, kan bijkomend aan de cijfermatige informatie, vermeld in het eerste en tweede lid, een bijbehorende toelichting gevraagd worden aan deze overheden.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de procedure om de cijfermatige informatie en de bijbehorende toelichting te bezorgen.

§3. De rapportering, vermeld in paragraaf 1, wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

§4. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de inhoud, de opmaak en de verspreiding van de rapportering, vermeld in paragraaf 1, en ook voor de jaarlijkse publicatie van de cijfermatige informatie.”.

Art. 7. In titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.4 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 16.2.4. De Vlaamse Regering organiseert een netwerk- en kennisplatform voor de handhavingspartners die betrokken zijn bij de handhaving van de milieuwetgeving, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Op dat forum wisselen ze informatie uit over hun taken en opdrachten en wordt de onderlinge kennisdeling gefaciliteerd om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren.”.

Art. 8. In titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt afdeling II, die bestaat uit artikel 16.2.6 tot en met 16.2.11, opgeheven.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 9. In artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vervangen bij het decreet van 25 april 2014, wordt punt 7° opgeheven.

Art. 10. In titel VI, hoofdstuk I, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 16 juli 2010, 25 april 2014 en 18 december 2015, wordt het opschrift van afdeling 2 vervangen door wat volgt:

“Afdeling 2. Omgevingshandhavingsbeleid”.

Art. 11. Artikel 6.1.3 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014 en gewijzigd bij het decreet van 18 december 2015, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 6.1.3. Artikel 16.2.1 tot en met 16.2.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid zijn van overeenkomstige toepassing.”.

Art. 12. Artikel 7.7.3 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 7.7.3. Het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening van 18 november 2015 en de gewestelijke en gezamenlijke handhavingsprioriteiten Ruimtelijke Ordening van 23 december 2016 blijven van toepassing tot en met de dag vóór de datum van de inwerkingtreding van het omgevingshandhavingsprogramma, vermeld in artikel 16.2.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.”.

Hoofdstuk 4. Slotbepaling

Art. 13. Dit decreet treedt in werking op xx xx 2020. (of indien geopteerd wordt voor de 10 DAGEN NA PUBLICATIE dan valt dit artikel nog weg)

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



Advies

Ontwerpdecreet opheffing VHRM

Brussel, 24 augustus 2020

SERV_20200824_opheffing_VHRM_ADV_.docx

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11
info@serv.be • www.serv.be

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu

Adviesvrager: Zuhail Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Ontvangst adviesvraag: 30 juli 2020

Adviestermijn: 30 dagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Goedkeuring raad: 24 augustus 2020

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck - pvhumbeeck@serv.be



Mevrouw Zuhel Demir
Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme
Martelaarsplein 7
B-1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20200824_opheffing_VHRM

Brussel
24 augustus 2020

Adviesvraag voorontwerp decreet opheffing VHRM

Mevrouw de minister

Hierbij vindt u het advies van de SERV over het voorontwerp van decreet betreffende de opheffing van het VHRM of Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu

De SERV kan de doelstellingen en de uitwerking ervan in het voorontwerp **ondersteunen**. Het voorontwerp zorgt immers voor een verdere integratie van het omgevingshandhavingsbeleid en bevat diverse wijzigingen aan de huidige wetgeving om te (blijven) zorgen voor een goede coördinatie en overleg tussen handhavingsactoren en voor een grotere efficiëntie en minder planlasten bij de opmaak van het handhavingsprogramma en het handhavingsrapport.

- In het bijzonder waardeert de SERV de nieuwe procedure voor de vaststelling van het omgevingshandhavingsprogramma met daarin ook een adviesrol voor o.a. de SERV. Dat zorgt voor een meer zuivere en transparante maatschappelijke betrokkenheid dan via de vroegere VHRM.
- De SERV kan zich tevens vinden in de wijziging van de periodiciteit van de periodieke rapportage (in het tweede en vijfde jaar van de regeerperiode in plaats van jaarlijks), ook omdat de verzameling van de cijfermatige gegevens jaarlijks zal blijven gebeuren, met jaarlijkse publicatie van die cijfers op de website van de Vlaamse overheid.
- Ook de omvorming van de vroegere overlegtaak van de VHRM naar een meer flexibel netwerk- en kennisplatform dat functioneert als forum voor alle betrokken handhavers wordt positief onthaald. Het kan zorgen voor een meer effectieve kennis-, informatie-, en expertise-uitwisseling en voor een grotere inbreng en betrokkenheid van alle handhavingsactoren in de keten en van actoren buiten het beleidsdomein omgeving (internationaal, CVH, expertisenetwerken, ...).

Daarnaast wil de SERV enkele **suggesties** formuleren.

- Het voorontwerp bevat geen nadere bepalingen voor de inhoud van het omgevingshandhavingsrapport, buiten dat het moet gaan om omgevingshandhavingsbeleid en -uitvoering. Dit wordt gedelegeerd aan de Vlaamse regering (art. 6). De SERV wijst in dat verband naar art. 79 §1 van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving. Daarin is sprake van een Vlaams handhavingsrapport (een bundeling van de verslagen van de

handhavingsinstanties in de diverse beleidsdomeinen). Dat moet o.a. een toelichting bevatten over de activiteiten en een analyse en beoordeling van het handhavingsbeleid. Op advies van de SERV¹ moet in het verslag ook een overzicht worden opgenomen van de Vlaamse regelgeving die (het voorbije jaar) bij de toepassing of de interpretatie ervan moeilijkheden heeft opgeleverd. De SERV pleit ervoor om minstens dat laatste ook expliciet te voorzien voor het omgevingshandhavingsrapport omdat die een belangrijk kanaal kan zijn voor systematische evaluatie en verbetering van de regelgeving.

- Het valt overigens op dat het voorontwerp nergens verwijst naar dat kaderdecreet bestuurlijke handhaving, temeer daar de minister bevoegd voor het omgevingsbeleid ook bevoegd is voor het generieke Vlaamse handhavingsbeleid. De SERV is er zich van bewust dat dat decreet nog niet in werking is getreden (cf. art. 3 van dat decreet) en dat er vanuit milieuhandhavingperspectief kritiek is op het decreet². Maar als het nog steeds de ambitie is om te komen tot een bredere coördinatie van het Vlaamse handhavingsbeleid, met onder meer algemene beleidslijnen voor opsporing en vervolging en voor bestuurlijke sanctionering en met een Vlaams handhavingsrapport (cf. art. 78. §1 en art. 79 § 1 van het kaderdecreet), is het vreemd dat het voorontwerp daar geen rekening mee houdt of dit nergens in de memorie van toelichting wordt vermeld.

Tot slot geeft de SERV nog enkele **legistieke suggesties** mee.

- Het is positief dat er in art. 11 voor werd gekozen om de nieuw toegevoegde artikelen in het DABM van overeenkomstige toepassing te verklaren op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) om latere verschillen in de beide regelgevingen te vermijden.
- Het nieuwe DABM art. 16.2.2 §5 (art. 5) en het nieuwe art. 7.7.3 VCRO (art. 12) worden wellicht beter opgenomen onder een apart hoofdstuk met overgangsmaatregelen?
- De memorie van toelichting bij art. 3 verwijst verkeerdelijk naar art. 7 in plaats van art. 8.

Wij hopen, mevrouw de minister, u hiermee van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

¹ <https://www.serv.be/serv/publicatie/advies-kaderdecreet-bestuurlijke-handhaving>

² <https://www.serv.be/serv/evenement/rondetafel-bestuurlijke-handhaving> en <https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/kaderdecreet-bestuurlijke-handhaving-en-omgevingsbeleid-advies>

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
RUIMTELIJKE ORDENING – ONROEREND ERFGOED



Aan mevrouw Zuhel Demir
 Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving,
 Energie en Toerisme
 Martelaarsplein 7
 1000 BRUSSEL

uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
-	L1/2020-05	-
vragen naar / e-mail	telefoonnummer	datum
bea.kayaerts@vlaanderen.be	02-553 64 61	26 augustus 2020

Betreft : Advies over het ontwerp van decreet houdende opheffing VHRM

Mevrouw de minister,

SARO ontving op 30 juli 2020 uw adviesvraag over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (verder VHRM).¹

De adviesvraag gaat uit van een adviestermijn van dertig dagen. Met voorliggend advies goedgekeurd door de raad op 26 augustus 2020 komt SARO tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.

SARO ondersteunt voorliggend decreet dat zorgt voor de opheffing van de VHRM en voor de uitbouw van een forum voor handhavingsactoren. Met voorliggend decreet wordt invulling gegeven aan het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 en de ambitie inzake de uitbouw van een geïntegreerd, innovatief, risico-gebaseerd en slagkrachtig omgevingshandhavingsbeleid: *‘De uitvoerende taak van de VHRM hevelen we over naar het departement Omgeving. We onderzoeken hoe en waar we beleidsadvies van de VHRM en het forum voor handhavers best wordt georganiseerd. We leggen de advies- en beleidstaken en de organisatie van het forum voor handhavers bij de Omgevingsraad en hevelen de uitvoerende taken over naar het departement Omgeving.’*²

De raad ondersteunt tevens de ambitie inzake de oprichting van een forum voor handhavers; zoals vermeld in de beleidsnota Omgeving 2019-2024: *‘Ik geloof sterk in kennisuitwisseling tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van het departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de handhavingsactoren. Door het*

¹ <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be>

² Vlaams Regeerakkoord 2019-2024: pag. 234

uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn adviestaken en – verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen.'

Zoals reeds gesteld in zijn advies van 18 december 2019 over de beleidsnota omgeving 2019-2024 wenst SARO het proces tot oprichting van de Omgevingsraad ten volle te ondersteunen: *'De beleidsnota kondigt aan dat de strategische adviesraden SARO en MINA worden vervangen door een nieuwe Omgevingsraad, die naar advisering complementair is met de SERV. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige en compacte raad die de minister kan ondersteunen in het uitstippelen van een krachtig omgevingsbeleid. De raad vindt het positief dat de beide raden maximaal zullen worden betrokken bij de omvorming van de raden naar een Omgevingsraad. SARO verwijst verder naar zijn advies van 24 oktober 2018 inzake de op te richten Omgevingsraad.'*

Met vriendelijke groeten,

Filiep Loosveldt
voorzitter SARO

ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies**over****Wijziging DABM en VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM****Ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM, de overheveling van taken en het organiseren van een forum voor handhavingsactoren**

Datum van goedkeuring	3/09/2020
Volgnummer	20 010
Coördinator + e-mailadres	Sandra Sliwa, sandra.sliwa@minaraad.be

Krachtlijnen

Het ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM geeft uitvoering aan het voornemen in het Regeerakkoord en de beleidsnota Omgeving 2019-2024 om de taken van de VHRM over te hevelen naar enerzijds het departement Omgeving en anderzijds de (nog op te richten) Omgevingsraad en om een forum voor handhavingsactoren te creëren. Het ontwerpdecreet doet dus meer dan de titel ervan doet vermoeden en voorziet niet alleen in 'de opheffing' van de VHRM, maar het legt ook de kruitlijnen vast van de manier waarop de overgehevelde taken in de toekomst worden vormgegeven. De Minaraad grijpt het ontwerpdecreet dan ook aan om, verder bouwende op zijn eerdere advisering, een aantal strategische en operationele aanbevelingen te geven voor de verdere vormgeving van 1) het handhavingsprogramma, 2) het handhavingsrapport en 3) het forum voor handhavingsactoren.

Algemene beoordeling. Het uitgangspunt van dit advies is dat de redenen waarom de VHRM in 2007 is opgericht ook vandaag nog gelden en – gelet op de voortschrijdende depenalisering – misschien nog meer dan in 2007. De minimalistische decretale omkadering waarin het ontwerpdecreet voorziet, vormt volgens de Minaraad in een aantal opzichten een onvoldoende waarborg dat de programmering, rapportering en coördinatie van de forumfunctie effectief ter harte worden genomen. De Raad identificeert in dit advies daarom een aantal punten die beter decretaal geregeld blijven.

Over het handhavingsprogramma. Een vijfjaarlijks handhavingsprogramma kan programmatorisch handhaven faciliteren, maar dan moet het wel meer zijn dan louter een bundeling van de individuele programma's van de handhavingsactoren. Een werkelijk geïntegreerd programma moet ook meer zijn dan een bundeling van de (tot op heden afzonderlijke) programma's voor milieu enerzijds en ruimtelijke ordening anderzijds, en vooronderstelt een onderbouwde visie op het begrip 'omgeving'.

Over het handhavingsrapport. De Minaraad onderschrijft de keuze voor een geïntegreerd handhavingsrapport in het tweede en vijfde jaar van een legislatuur, maar vraagt wel om ook de openbaarmaking van de cijfers op jaarbasis decretaal te waarborgen. De Minaraad vraagt om de inhoud van het rapport blijvend decretaal te verankeren, en om ook te rapporteren over de hoogte en de berekening (proportionaliteit) van de opgelegde boetes en transacties. De Minaraad onderschrijft het voornemen om de rapporten aan te vullen met meer kwalitatieve informatie en benoemt een aantal thans niet eenduidig te verklaren vaststellingen waarvoor een meer diepgaande analyse aangewezen is.

Over het forum voor handhavingsactoren. Dat er nood is aan structureel overleg tussen lokale, provinciale, Vlaamse en federale handhavingsactoren, zowel bestuurlijk als strafrechtelijk, is duidelijk en rechtvaardigt volgens de Minaraad een decretale verankering van de opdrachten, samenstelling en werking van het forum – waarbij alvast de betrokkenheid van VVSG, VVP, politie en parketten per decreet gewaarborgd blijft. Een duurzame samenwerking vereist volgens de Raad ook een procesmatige omkadering. De Minaraad wenst tot slot ook in de toekomst constructief mee te werken aan de oprichting van de Omgevingsraad, inclusief de vormgeving en uitvoering van zijn verplichtingen ten aanzien van de in het forum vertegenwoordigde actoren.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	30 juli 2020
Naam adviesvrager + functie	Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	artikel 11.2.1., §1, 4° DABM
Adviestermijn	30 dagen – verlengd tot 4 september 2020
Samenwerking	geen
Overlegcommissie	strategie en governance
Vergaderingen: soort + datum	werkcommissie strategie en <i>governance</i> 27 augustus 2020; schriftelijke procedure van 25 augustus 2020 t.e.m. 3 september 2020

Op 17 juli 2020 heeft de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, principieel goedgekeurd. Op 30 juli 2020 is de Minaraad om advies gevraagd over dit ontwerpdecreet. De adviestertermijn bedraagt 30 dagen, maar werd omwille van de vakantieperiode met enkele dagen uitgesteld tot 4 september 2020. Het adviesdossier bestaat uit de beslissingsfiche, het ontwerpdecreet, de nota aan de Vlaamse Regering, de memorie van toelichting en het advies van de inspectie van financiën.

Het advies is tot stand gekomen op basis van een schriftelijke procedure op grond van artikel 3.3 van het huishoudelijk reglement van de Minaraad gecombineerd met een vergadering van de werkcommissie strategie en *governance*. De eerste ronde van de schriftelijke procedure liep van 25 augustus 2020 tot en met 1 september 2020, 17h. Tijdens de eerste ronde vond tevens een vergadering plaats van de werkcommissie strategie en *governance*, op 27 augustus 2020, met als voorafgaande afspraak dat de wijzigingen die zouden worden doorgevoerd op basis van deze werkcommissiezitting gelden als amendementen in het kader van de eerste ronde. Op 1 september 2020 werd bijgevolg een aangepaste versie van het ontwerpadvies bezorgd aan de raadsleden voor definitieve goedkeuring.

Op 3 september 2020, 18h heeft de Minaraad het advies goedgekeurd.

Situering

1 Oprichting en opdracht van de VHRM

- [1] **Oprichting en uitbreiding met de coördinatie van het handhavingsbeleid ruimtelijke ordening.** Het decreet van 21 december 2007 (het Milieuhandhavingsdecreet, in werking getreden op 1 mei 2009) vulde het DABM aan met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen".¹ Titel XVI DABM voorzag in de oprichting van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM), om de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement te ondersteunen bij de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het handhavingsbeleid inzake milieu.² Met het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning³ werd de decretale taakstelling van de VHRM uitgebreid met een gelijkaardige opdracht inzake het handhavingsbeleid ruimtelijke ordening.⁴ In het kader van deze bevoegdheidsuitbreiding werd de VHRM omgevormd tot de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu – nog steeds afgekort als VHRM.⁵
- [2] **Decretale opdrachten van de uitgebreide VHRM.** Algemeen gesteld, is de opdracht van de VHRM om proactief de krachtlijnen en prioriteiten inzake de handhaving van de milieuwetgeving en de wetgeving ruimtelijke ordening voor te stellen.⁶ Meer concreet heeft de VHRM als opdracht 1) de coördinatie van de opmaak van een vijfjaarlijks milieuhandhavingsprogramma⁷ en een handhavingsprogramma ruimtelijke ordening⁸ dat de gewestelijke handhavingsprioriteiten voor het volgende kalenderjaar omvat van de in titel XVI DABM vermelde handhavingsactoren en de actoren die belast zijn met de handhaving van de VCRO en de omgevingsvergunning, 2) jaarlijks een milieuhandhavingsrapport⁹ en een handhavingsrapport ruimtelijke ordening¹⁰ op te stellen met een evaluatie van het tijdens het afgelopen kalenderjaar gevoerde handhavingsbeleid en 3) het organiseren van systematisch overleg tussen de verschillende handhavingsactoren¹¹.

¹ Decreet 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" (verder: Milieuhandhavingsdecreet), BS 29 februari 2008 (in werking getreden op 1 mei 2009).

² Art. 16.2.2. DABM.

³ Decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, BS 27 augustus 2014.

⁴ Art. 16.2.6., lid 2 DABM.

⁵ Art. 16.2.2. DABM.

⁶ Art. 16.2.6. DABM.

⁷ Art. 16.2.4. DABM. Aanvankelijk bepaalde artikel 16.2.4. DABM dat de VHRM jaarlijks een milieuhandhavingsprogramma opstelt. Artikel 4 van het decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, in werking getreden op 31 januari 2014, voorzag in de overschakeling naar een vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma.

⁸ Art. 6.1.3., §1 VCRO. Het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening heeft geen vaste duurtijd, maar blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien.

⁹ Art. 16.2.5. DABM.

¹⁰ Art. 6.1.3., §2 VCRO.

¹¹ Art. 16.2.3. DABM.

- [3] **Evaluatie van de werking van de VHRM in 2012.** In 2012 hebben Minaraad en SERV, in het kader van de decretaal voorziene evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet drie jaar na de inwerkingtreding van dat decreet op 1 mei 2009¹², een advies op eigen initiatief uitgebracht over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid.¹³ De oprichting en de werking van de VHRM betekende volgens de raden potentieel een meerwaarde voor de organisatie van de milieuhandhaving. De raden identificeerden zowel sterke als zwakke punten in de werking van de VHRM: *“Enerzijds lijkt de VHRM haar decretale opdracht inzake evaluatie, en op basis hiervan planning van het milieuhandhavingsbeleid, nog niet optimaal te kunnen waarmaken. Anderzijds lijkt de VHRM er wel in te slagen het overleg tussen de verschillende handhavingsactoren te faciliteren. Van belang is volgens de raden vooral dat de VHRM in zijn werking een meer strategische benadering hanteert die toelaat om als gangmaker te fungeren voor heel wat van de aanbevelingen die in dit advies worden geformuleerd.”*¹⁴
- [4] **Conceptnota van 20 juli 2012 aan de leden van de Vlaamse Regering.** Verschillende aanbevelingen (o.m. inzake programmatorisch handhaven, doelgericht handhaven, het wegwerken van de versnippering in het handhavingslandschap en het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke handhaving) uit het advies van Minaraad en SERV kregen doorwerking in de conceptnota van 20 juli 2012 aan de leden van de Vlaamse Regering.¹⁵
- Voor zover de Minaraad bekend is, vond er sinds 2012 geen formele evaluatie meer plaats van de werking van de VHRM. Wel kan worden vermeld dat de milieuhandhavingsrapporten van de VHRM in het kader van de EIR-evaluatie¹⁶ van 2017 door de Europese Commissie werden benoemd als belangrijke maatregel (*best practice*) ter onderbouwing van een risicogebaseerde aanpak van de waarborging van de naleving.¹⁷
- [5] **Bijdrage van de VHRM aan het Regeerakkoord 2019-2024.** Eind mei 2019 heeft de VHRM een bijdrage aan het Regeerakkoord voor de legislatuur 2019-2024 overgemaakt aan het kabinet van toenmalig minister van Omgeving Koen Van den Heuvel en aan de secretaris-generaal van het departement Omgeving. In deze bijdrage heeft de VHRM de nadruk gelegd op zijn functie als uniek netwerkkader en overlegplatform, waarbinnen zal worden getracht om het omgevingsdenken te versterken en de doelstellingen en activiteiten van de verschillende handhavingsactoren nog beter op elkaar af te stemmen. Verder heeft de VHRM aangegeven blijvend een spilfunctie te beogen in de ondersteuning van de handhavingsactoren van de verschillende bestuursniveaus door de verdere uitbouw van praktische *tools*, ondersteuningsinstrumenten en kennis- en

¹² Art. 41 Milieuhandhavingsdecreet.

¹³ MINARAAD en SERV, Advies 12 | 026 van 19 april 2012 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid.

¹⁴ MINARAAD en SERV, Advies 12 | 026 van 19 april 2012 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid, p. 14-15.

¹⁵ Conceptnota van 20 juli 2012 aan de leden van de Vlaamse Regering, VR 2012 2007 DOC.0861/1.

¹⁶ Als aanvulling op bestaande toezichtmechanismen en inbreukprocedures heeft de Europese Commissie in 2016 de *Environmental Implementation Review (EIR)* gelanceerd, een tweejarige cyclus van analyse en dialoog tussen de Europese Commissie en de lidstaten in functie van een betere uitvoering van de EU-milieuwetgeving. In 2017 en in 2019 werden de eerste landenrapporten gepubliceerd waarin per lidstaat uitdagingen en kansen worden geïdentificeerd.

¹⁷ EUROPESE COMMISSIE, EU-evaluatie van de tenuitvoerlegging van het milieubeleid – Landenrapport België, SWD(2017) 34 final, 33.

gegevensdeling¹⁸, alsook om zijn expertise inzake dataverzameling, - verwerking en - rapportering verder te ontwikkelen.

2 Opheffing van de VHRM en overheveling van taken

- [6] **Regeerakkoord 2019-2024.** Het Regeerakkoord 2019-2024 (p. 237) vermeldt hierover het volgende: *“De uitvoerende taak van de VHRM hevelen we over naar het departement Omgeving. We onderzoeken hoe en waar we beleidsadvies van de VHRM en het forum voor handhavers best wordt georganiseerd. We leggen de advies- en beleidstaken en de organisatie van het forum voor handhavers bij de Omgevingsraad en hevelen de uitvoerende taken over naar het departement Omgeving.”*
- [7] **Beleidsnota Omgeving 2019-2024.** De Beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 23) verduidelijkt de intentie van Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme Demir om de VHRM te ontmantelen: *“Omwille van de gewijzigde context hevel ik op korte termijn de uitvoerende taken van de VHRM over naar het departement Omgeving. Vanuit zijn beleidsvoorbereidende opdracht neemt het departement de inhoudelijke afstemming en integratie van de handhavingsprioriteiten alsook de periodieke rapporteringstaken op zich. Ik geef mijn administratie dan ook de opdracht om op korte termijn de nodige decretale initiatieven op te zetten zodat ze het volgend handhavingsprogramma en -rapport ter harte kan nemen. Ik leg de handhavingsprioriteiten voor aan mijn collega’s.*
- Ik geloof sterk in kennisuitwisseling tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van het departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn adviestaken en – verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen.”*
- [8] **Ontwerpdecreet tot wijziging van het DABM en de VCRO wat betreft de opheffing van de VHRM.** Het voor advies voorliggende ontwerpdecreet vormt nu het decretale initiatief waarvan sprake in de beleidsnota. Het ontwerpdecreet bevat volgende onderdelen:
- De formele opheffing van de VHRM.
 - De integratie van het milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening in een vijfjaarlijks omgevingshandhavingsprogramma, dat zowel een overkoepelend luik als een bundeling van de individuele prioriteiten van de handhavingsactoren zal bevatten.

¹⁸ Uit de bevraging die de VHRM deed ter voorbereiding van het Congres Omgevingshandhaving 2020-2030 op 3 december 2019 bleek dat de concrete ondersteuning van lokale toezichthouders, o.m. door het beschikbaar stellen van *checklists, templates, sjablonen, ...* door een groot aandeel van de respondenten wordt gewaardeerd.

- De integratie van het milieuhandhavingsrapport en het handhavingsrapport ruimtelijke ordening in een omgevingshandhavingsrapport, dat in het tweede en het vijfde jaar van een legislatuur zal worden gepubliceerd, en dat naast een kwantitatieve ook een inhoudelijke en meer kwalitatieve toelichting zal bevatten.
- De oprichting van een netwerk- en kennisplatform, georganiseerd door het departement Omgeving, dat dienstdoet als een forum voor de betrokken handhavingspartners.

[9] **Verder besluitvormingstraject.** De nota aan de Vlaamse Regering vermeldt dat de operationele voorbereiding en overdracht van taken idealiter tijdens het zomerreces gebeurt. Verder wordt een aanpassing van het Milieuhandhavingsbesluit¹⁹ aangekondigd en wordt ook de oprichting van de Omgevingsraad vermeld.

¹⁹ Besluit van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 10 februari 2009.

Advies

3 Algemene beoordeling van de hervorming

- [10] **De redenen waarom de VHRM is opgericht, gelden ook vandaag nog.** Het uitgangspunt van dit advies is dat er volgens de Minaraad een blijvende nood is aan de uitoefening van de verschillende taken waarmee de VHRM belast is. De redenen waarom de VHRM in 2007 is opgericht, gelden met andere woorden ook vandaag nog, en – gelet op de voortschrijdende depenalisering – misschien nog meer dan in 2007.
- [11] **Wat is de concrete motivering voor de voorliggende hervorming?** Volgens de memorie van toelichting kadert de voorliggende hervorming in de verdere optimalisering van de omgevingsadministratie op het niveau van het beleidsdomein. Het klopt dat de beleidsvelden milieu en ruimtelijke ordening de afgelopen jaren inhoudelijk, procedureel en organisatorisch een sterke verandering hebben ondergaan. Het klopt dat het departement en de agentschappen van het departement Omgeving bevoegd zijn voor alle pijlers binnen het omgevingsbeleid en niet alleen voor handhaving (al was dat ten tijde van de oprichting van de VHRM ook al zo).
- Tegelijk leest de Minaraad in de memorie niet waarom al die, op zichzelf valabele, redenen er *concreet* zouden toe noodzaken om de VHRM te ontmantelen. Waarom is het departement Omgeving bijvoorbeeld beter geplaatst om de opmaak van het geïntegreerde handhavingsprogramma en -rapport te coördineren dan de VHRM – waarin sinds 2014 ook vertegenwoordigers van het (toenmalige) beleidsdomein ruimtelijke ordening en de SARO zetelen? Waarom is het departement Omgeving meer geschikt voor het organiseren van een forum voor overleg tussen de verschillende handhavingsactoren dan de VHRM – waarin het afgelopen decennium toch een cultuur van overleg tussen handhavingsactoren van de verschillende bestuursniveaus is ontstaan? Is voorliggende hervorming het resultaat van een evaluatie van de manier waarop de VHRM zijn verschillende opdrachten uitvoerde? In voorkomend geval, had de Minaraad graag kennis genomen van de resultaten van deze evaluatie.
- [12] **Het ontwerpdecreet kiest voor een minimalistische decretale omkadering.** Titel XVI DABM voorzag in een, in vergelijking met het voorliggende ontwerpdecreet, relatief uitgebreide decretale regeling van de taakstelling, samenstelling, organisatie en werking van de VHRM, alsook van de inhoud en vaststellingsprocedure van het milieuhandhavingsprogramma en -rapport. Ook artikel 6.1.3. VCRO legt de minimaal verplichte inhoud van het handhavingsprogramma en -rapport ruimtelijke ordening decretaal vast en bevat procedurebepalingen voor de opmaak van beide documenten. Met het voorliggende ontwerpdecreet wordt nu gekozen voor een behoorlijk minimalistische decretale invulling van het handhavingsprogramma en -rapport en al helemaal wat betreft de werking van het forum voor handhavingsactoren waarvan het ontwerpdecreet in essentie enkel het bestaan verankert.

Eenzijds is een strakke decretale omkadering geen garantie op succes en op zichzelf beschouwd geen voldoende voorwaarde voor een effectief, efficiënt, rechtmatig en geïntegreerd handhavingsbeleid. De kwaliteit van het handhavingsprogramma en -rapport en de al dan niet performante werking van het forum voor handhavingsactoren wordt niet alleen bepaald door de decretale omkadering, maar ook en vooral door de manier waarop deze taken in de praktijk ter harte worden genomen. Anderzijds kan een decretale verankering van de inhoud en totstandkomingsprocedure van het handhavingsprogramma en -rapport en van de werking van het forum voor handhavingsactoren bijdragen aan de institutionalisering van deze processen en een waarborg vormen dat de programmering, de rapportering en de forumfunctie effectief ter harte worden genomen²⁰, dat deze aan zekere kwaliteitseisen (zouden moeten) voldoen²¹ en dat het Vlaams Parlement zijn controlefunctie kan vervullen. Om die reden identificeert de Minaraad in dit advies een aantal punten die volgens de Raad beter decretaal geregeld blijven.

- [13] **Betrek het middenveld in de rapportering over omgevingsbeleid en -handhaving.** In de huidige situatie heeft de Minaraad een decretaal gewaarborgde vertegenwoordiging in de stuurgroep die de opmaak van het milieuraapport begeleidt²² en in de VHRM, die verantwoordelijk is voor de opmaak van de handhavingsrapporten milieu en ruimtelijke ordening²³. Op basis van twee momenteel voor advies voorliggende ontwerpdecreten²⁴ stelt de Minaraad vast dat zowel zijn vertegenwoordiging in de VHRM als zijn vertegenwoordiging in de stuurgroep MIRA – en daarmee zijn rol in de totstandkoming van de MIRA-rapporten en de handhavingsrapporten – in de toekomst niet langer gegarandeerd is.

Via de vertegenwoordiging van de adviesraden in de organen die verantwoordelijk zijn voor de opmaak van beide evaluatierapporten, is verzekerd dat een maatschappelijk, ten opzichte van de administratie onafhankelijk²⁵, perspectief wordt meegenomen bij de vormgeving en uitvoering van deze evaluaties. Deze vertegenwoordiging laat de adviesraden bovendien toe om te voelen wat er leeft in de praktijk en verhoogt de transparantie van de rapporteringsprocessen. De Minaraad pleit er dan ook voor om de betrokkenheid van de adviesraden bij de rapportering over de uitvoering van het omgevings(handhavings)beleid ook in de toekomst decretaal te waarborgen.

²⁰ Wat betreft de rapportering, zie ook OESO, *Improving Governance with Policy Evaluation – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 35: “An institutional set-up can provide incentives to ensure that evaluations are effectively conducted.”

²¹ Wat betreft de rapportering, zie ook OESO, *Improving Governance with Policy Evaluation – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 35: “A sound institutional set-up can contribute to (...) more formal and systematic approaches, with the ability to prioritise and to set standards for methodologies and practices.”

²² Art. 2.1.5., §1, lid 2 DABM.

²³ Art. 16.2.7., §2, 6° DABM.

²⁴ Wat betreft de vertegenwoordiging in de VHRM: het ontwerpdecreet dat het voorwerp vormt van dit advies. Wat betreft de stuurgroep die de opmaak van het milieuraapport begeleidt: op 10 juli 2020 heeft de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet houdende aanpassing van diverse decreten met betrekking tot de omvorming van het Vlaams Energieagentschap tot het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap en tot integratie van opdrachten inzake klimaat van het departement Omgeving in dit Vlaams Energie- en Klimaatagentschap principieel goedgekeurd.

²⁵ Processen en een secretariaat die relatief onafhankelijk staan ten aanzien van de beleidsmakers zijn volgens de Minaraad tenslotte een noodzakelijke voorwaarde om waardevolle *output* aan te leveren: MINARAAD, Advies 18 | 025 over de toekomstige Omgevingsraad, §2, p. 6.

Wel kan het volgens de Minaraad aangewezen zijn om de manier waarop deze betrokkenheid in de praktijk wordt georganiseerd, te herijken. De Raad stelt met name vast dat de maatschappelijke betrokkenheid die met artikel 2.1.5., §1, lid 2 DABM en artikel 16.2.7., §2, 6° DABM in feite werd beoogd, in de praktijk soms eerder een betrokkenheid van experts was dan een daadwerkelijke betrokkenheid van de in de Minaraad vertegenwoordigde middenveldorganisaties. Zowel het (mens)wetenschappelijke als het maatschappelijke perspectief zijn waardevol en verdienen volgens de Minaraad een plaats in de genoemde rapporteringsprocessen. Het verdient volgens de Raad dan ook aanbeveling om te onderzoeken of er een aangepaste, meer geschikte manier kan worden gevonden om zowel de (mens)wetenschappelijke als de maatschappelijke betrokkenheid op een zinvolle en duurzame wijze te realiseren.

4 Over het geïntegreerde handhavingsprogramma

4.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling

- [14] **Huidige regeling.** Huidig artikel 16.2.4. DABM en huidig artikel 6.1.3., §1 VCRO vormen de juridische grondslag voor de opmaak en inhoud van respectievelijk het vijfjaarlijkse milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening. Het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening heeft geen vaste duurtijd, maar blijft gelden zolang het niet geheel of gedeeltelijk wordt herzien. Voor beide handhavingsprogramma's is de minimaal verplichte inhoud regelgevend vastgelegd.²⁶ De procedure voor de opmaak, en de rol van de VHRM daarin, is voor beide rapporten verschillend. Terwijl het milieuhandhavingsprogramma wordt opgesteld door de VHRM²⁷, komt het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening tot stand op basis van een ontwerp door het departement Omgeving, waarover de VHRM vervolgens een voorstel formuleert op basis van de adviezen die de raad inwint bij zijn leden²⁸.
- [15] **Toelichting bij het ontwerpdecreet.** Het milieuhandhavingsprogramma en het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening worden geïntegreerd in een vijfjaarlijks omgevingshandhavingsprogramma. Het geïntegreerde programma bevat zowel een overkoepelend luik als een bundeling van de individuele prioriteiten van de handhavingsactoren. Het departement Omgeving staat in voor de opmaak van het overkoepelende deel en voor de bundeling van de individuele programma's. Die onderdelen worden vervolgens samen als ontwerp voor advies voorgelegd aan '*de bevoegde strategische adviesraden over milieu, ruimtelijke ordening en omgeving*', SERV, VVSG en Vlinter. De adviezen worden verwerkt in het definitieve programma, dat wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

²⁶ Artikel 5, §1, lid 2 Milieuhandhavingsbesluit bevat de verplichte inhoud van het milieuhandhavingsprogramma. Artikel 6.1.3., §1, lid 5 VCRO bevat de verplichte onderdelen van het handhavingsrapport ruimtelijke ordening.

²⁷ Art. 16.2.4. DABM.

²⁸ Art. 6.1.3., §1 VCRO.

4.2 Aanbevelingen

[16] **Een vijfjaarlijks handhavingsprogramma faciliteert programmatorisch handhaven.** De invulling van het omgevingshandhavingsprogramma ligt grotendeels in de lijn van de aanbevelingen in eerdere adviezen van de Minaraad.²⁹ Zo gaf de Raad eerder al aan dat de overschakeling van een jaarlijks naar een vijfjaarlijks strategisch milieuhandhavingsprogramma in 2014³⁰ een positieve evolutie was conform de aanbeveling om de programmatorische handhaving te versterken, zoals verwoord in het advies van 26 april 2012 naar aanleiding van de decretaal opgelegde evaluatie van het Milieuhandhavingsdecreet. Ook het bepaalde in het ontwerpartikel 16.2.2., §1, lid 2 DABM, dat het programma aanbevelingen kan bevatten over de handhaving op gemeentelijk en provinciaal niveau en over de samenwerking tussen alle beleidsniveaus, stemt overeen met eerdere aanbevelingen van de Minaraad.

[17] **Het handhavingsprogramma moet meer zijn dan de som van de delen.** De Minaraad heeft echter ook steeds benadrukt dat, opdat het handhavingsprogramma effectief een meerwaarde kan bieden met het oog op een meer programmatorische handhaving, het meer moet zijn dan louter een bundeling van de individuele programma's van de verschillende handhavingsactoren. Dat dit vandaag in de praktijk nog onvoldoende het geval is, blijkt ook uit een analyse door de voorzitter en vaste secretaris van de VHRM.³¹ Positief in dat opzicht is alvast dat de stellers van het ontwerpdecreet zich hiervan bewust blijken, gegeven dat in de memorie wordt gesteld dat het overkoepelende deel niet volledig losstaat van de individuele programma's en dat het overkoepelende deel op termijn idealiter doorwerking vindt in de individuele programma's.

Een werkelijk strategisch handhavingsprogramma moet niet alleen het niveau van de individuele programma's overstijgen, maar moet bovendien sector- (zie ook *infra*, §19) en bestuursniveau-overschrijdende prioriteiten bevatten. De Minaraad herhaalt³² daarom zijn vraag om, naast de afstemming van de programma's van de gewestelijke actoren, ook effectief werk te maken van het interbestuurlijk overleg met de lokale en provinciale handhavingsactoren en om die actoren aan te moedigen en waar nodig te begeleiden om handhavingsprioriteiten te bepalen.

[18] **Veranker de inzet op openbare beleidslijnen voor opsporing, vervolging en sanctionering decretaal naar analogie met artikel 78 KBH.** Volgens het ontworpen artikel 16.2.2., §1 DABM moet het programma enkel overkoepelende beleidsdoelstellingen en -prioriteiten voor het gewestelijk handhavingsbeleid en een bundeling van de individuele prioriteiten omvatten. De invulling van het programma in het ontwerpdecreet lijkt daarmee eerder te zijn afgestemd op het huidige

²⁹ MINARAAD en SERV, Advies 12 | 026 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid, p. 10-11; MINARAAD en SERV, Advies 13 | 022 over de wijziging van het Milieuhandhavingsdecreet, §6, p.4; MINARAAD en SERV, Advies 14 | 003 over de wijziging van het Milieuhandhavingsbesluit, §6, p. 8.

³⁰ Art. 4 decreet van 22 november 2013 tot wijziging van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 21 januari 2014 (in werking getreden op 31 januari 2014).

³¹ M. FAURE en A. STAS, "De programma's en rapporten van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu: papier liegt niet", TOO 2018, p. 424.

³² MINARAAD en SERV, Advies 14 | 003 over de wijziging van het Milieuhandhavingsbesluit, §6, p. 8-9.

milieuhandhavingsprogramma dan op het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening. Zoals blijkt uit artikel 6.1.3., §1, lid 5 VCRO, worden momenteel immers een aantal cruciale beleidskeuzes gemaakt in het handhavingsprogramma ruimtelijke ordening. Daarmee is de sturende kracht van het programma ruimtelijke ordening potentieel groter dan die van het milieuhandhavingsprogramma.³³

Hoewel het nog niet duidelijk is of het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (KBH) – dat momenteel overigens zelf het voorwerp uitmaakt van een evaluatie³⁴ – van toepassing zal worden verklaard op de handhaving van het omgevingsrecht, moet volgens de Minaraad wel ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid daarvan. Indien het KBH van toepassing zou worden, moet het omgevingshandhavingsprogramma in overeenstemming zijn met de algemene beleidslijnen voor opsporing en vervolging die de Vlaamse Regering vastlegt.³⁵ Ook indien het KBH niet van toepassing zou worden op het omgevingsrecht, verdient de inzet op openbare beleidslijnen voor opsporing, vervolging en sanctionering volgens de Minaraad navolging in de omgevingshandhaving.

De Minaraad benadrukt in dit opzicht inderdaad dat artikel 78 KBH, naast beleidslijnen voor opsporing en vervolging, ook een rechtsgrond biedt voor beleidskaders voor bestuurlijke *sanctionering* (§3, lid 1), die in voorkomend geval openbaar gemaakt *moeten* worden (§3, lid 2). In de memorie van toelichting bij het KBH wordt inderdaad erkend dat afhandeling in een bestuurlijke context, in tegenstelling tot een strafrechtelijke context, de mogelijkheid biedt om via algemene boetekaders meer eenheid te brengen in het beboetingsbeleid.³⁶ De afdeling handhaving van het departement Omgeving zou de bestuurlijke boetes nu weliswaar ook reeds bepalen op basis van indicatieve beslissingsbomen, maar die kaders zijn, voor zover de Minaraad bekend is, niet publiek beschikbaar. In het handhavingsrapport zou dan vervolgens gerapporteerd kunnen worden over de uitvoering van de beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering (zie hierover *infra*, §24).

- [19] **Ontwikkel een visie op het begrip ‘omgeving’.** In zijn advies over het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning heeft de Minaraad reeds aangegeven dat het volgens de Raad een gemiste kans was dat destijds werd gekozen voor afzonderlijke programma’s voor milieu en ruimtelijke ordening in plaats voor een geïntegreerd programma.³⁷ Analoog aan de aanbeveling dat het overkoepelende programma meer moet zijn dan een bundeling van de programma’s van de individuele actoren, moet het geïntegreerde programma meer zijn dan louter een bundeling van de (tot op heden afzonderlijke) programma’s voor milieu en ruimtelijke ordening. Een eerste voorwaarde om deze aanbeveling te realiseren, is het omschrijven van het begrip

³³ Minaraad en SERV hebben dit ook reeds vastgesteld in advies 13|058 van 5 december 2013 over het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, p. 13.

³⁴ De Minaraad heeft op 28 mei 2020 een advies op eigen initiatief uitgebracht over deze evaluatie: MINARAAD, Advies 20|006 over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving.

³⁵ Art. 78, §§1-2 KBH.

³⁶ Memorie van toelichting bij het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2018-19, nr. 1825/1, p. 110.

³⁷ MINARAAD en SERV, Advies 13|058 over het voorontwerp van decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, §17, p. 17.

‘omgeving’, wat op zijn beurt kadert in een onderbouwde visie op het begrip ‘omgeving’ en op het ‘omgevingsdenken’.

- [20] **Waardering voor de adviesvraagplicht aan de actoren van verschillende bestuursniveaus.** De Minaraad waardeert alvast dat volgens het ontworpen artikel 16.2.2., §4, 2° DABM het ontwerp handhavingsprogramma voor advies wordt voorgelegd aan de strategische adviesraden Minaraad en SARO (a) en SERV (b). Aangezien het handhavingsprogramma ook aanbevelingen kan (en hopelijk zal) bevatten over de handhaving op gemeentelijk en provinciaal niveau, aangezien ook de provincies bevoegdheden hebben in het kader van de omgevingshandhaving en aangezien het ontworpen artikel 16.2.2., §4, 2° DABM een adviesvraagplicht invoert zowel ten aanzien van de bevoegde *gewestelijke* strategische adviesraden als ten aanzien van de VVSG en Vlinter, als belangenbehartigers van de (inter)*gemeentelijke* handhavingsactoren, vindt de Minaraad het logisch om het ontwerpprogramma ook voor advies voor te leggen aan VVP als belangenbehartiger van de *provinciale* handhavingsactoren. De Minaraad vraagt om ontwerpartikel 16.2.2., §4, 2° DABM in die zin aan te vullen. Een adviesvraagplicht aan VVP geeft de provinciebesturen extra mogelijkheden om de provinciale handhavingsprioriteiten te laten doorwerken naar de andere bestuursniveaus.

5 Over het geïntegreerde handhavingsrapport

5.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling

- [21] **Huidige regeling.** Artikel 16.2.5. DABM en artikel 6.1.3., §2 VCRO leggen de minimaal verplichte inhoud van respectievelijk het milieuhandhavingsrapport en het handhavingsrapport ruimtelijke ordening decretaal vast. Voor de opmaak van de rapporten heeft de VHRM, op grond van artikel 27 van zijn huishoudelijk reglement, interne procedures uitgewerkt. In de praktijk stelde het secretariaat van de VHRM, op basis van beslissingen van de werkgroepen en de plenaire vergadering, een ontwerprapport op waarna alle leden en plaatsvervangers via een schriftelijke procedure de mogelijkheid kregen om opmerkingen te formuleren. Tot slot werd een aangepast ontwerp bezorgd aan de leden voor laatste nazicht alvorens het rapport definitief kon worden goedgekeurd door de plenaire raad.
- [22] **Toelichting bij het ontwerpdecreet.** Het milieuhandhavingsrapport en het handhavingsrapport ruimtelijke ordening worden geïntegreerd in een omgevingshandhavingsrapport. Momenteel worden de rapporten jaarlijks opgesteld, maar het ontwerpdecreet voorziet in een andere *timing*. De cijfers zullen nog op jaarlijkse basis worden opgevraagd en bijgehouden, maar een uitgebreide rapportering zal nog slechts plaatsvinden in het tweede jaar en op het einde van het vijfde jaar van een legislatuur. Of en in welke vorm de jaarlijkse cijfers openbaar mogen of moeten worden gemaakt, wordt bepaald bij uitvoeringsbesluit. Wel zouden de rapporten ook een inhoudelijke en meer kwalitatieve toelichting bevatten en niet beperkt blijven tot het weergeven van de cijfers.

5.2 Aanbevelingen

- [23] **Veranker de verplichte inhoud van de rapporten decretaal.** Het ontworpen artikel 16.2.3. DABM bevat niet langer een opsomming van de onderdelen die de geïntegreerde rapporten minstens moeten omvatten. De memorie van toelichting bij dit artikel verduidelijkt dat er zal worden gerapporteerd over de uitvoering en evaluatie van de overkoepelende beleidsdoelstellingen en -prioriteiten uit het handavingsprogramma en over de uitvoering en evaluatie van de individuele handavingsprioriteiten, maar verder wordt de inhoud en opmaak van de rapporten verschoven naar een uitvoeringsbesluit.

De Minaraad vraagt om, minstens voor het kwantitatieve deel, de inhoud van het rapport blijvend decretaal te verankeren waarbij minstens de onderdelen opgesomd in huidig artikel 16.2.5. DABM en huidig artikel 6.1.3., §2 VCRO behouden blijven. De in die artikels opgesomde onderdelen – zoals cijfers over het aantal ingezette VTE, het aantal uitgevoerde controles en de resultaten daarvan, de mate waarin de verschillende handavingsinstrumenten gebruikt worden – kunnen beschouwd worden als basisgegevens die onmisbaar zijn voor een onderbouwde evaluatie van het handavingsbeleid.³⁸ Zoals hoger vermeld, helpt een decretaal kader ervoor te zorgen dat de rapportering daadwerkelijk en kwaliteitsvol gebeurt.³⁹ Een decretale rechtsgrond kan de Vlaamse Regering bovendien helpen om de responsgraad voor de handavingsrapporten op peil te houden. De verplicht opgelegde inhoud van de rapporten, in combinatie met een daarop afgestemde structuur, laat bovendien toe om de evolutie van die basisgegevens door de tijd op een efficiënte manier te overschouwen.

- [24] **Rapporteer niet alleen over het aantal, maar ook over de hoogte en de berekening van de opgelegde boetes en transacties.** In zijn advies van 28 mei 2020 over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving vroeg de Minaraad reeds om de rechtsonderhorige op korte termijn meer inzicht te verschaffen in de manier waarop de afdeling handhaving van het departement Omgeving de boetebedragen berekent in verschillende soorten dossiers.⁴⁰ De milieuhandavingsrapporten 2018⁴¹ en 2019 van de VHRM geven wel een overzicht van het aantal opgelegde alternatieve en exclusieve bestuurlijke geldboetes en bestuurlijke transacties, maar ze bevatten geen systematische weergave van de hoogte van de opgelegde boetes en transacties.⁴² Het omgevingshandavingsrapport 2019 van het departement Omgeving geeft wel een overzicht van het aantal boetes dat werd opgelegd per thema, alsook van het minimum,

³⁸ Zie in dezelfde zin: SUSTAINABILITY COLLEGE BRUGES (verder: SCB), Eindrapport Inhoud en opmaak handavingsrapport omgeving, december 2018, p. 12 nr. 7, p. 88 nr. 111.

³⁹ Zie ook: OESO, *Improving Governance with Policy Evaluation – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 35.

⁴⁰ MINARAAD, Advies 20|006 over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, §21, p. 13.

⁴¹ Het Milieuhandavingsrapport 2018 is een overzichtsrappport waarin op basis van de milieuhandavingsrapporten 2009-2017 een overzicht wordt gegeven van (de evolutie in) de cijfers per jaar voor de periode 2009-2018.

⁴² Zie reeds: C. BILLIET, "Bestuurlijke geldboetes en de toets van de rechter: brede schets met klemtoon op het omgevingsrecht" in J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en P. CANNOOT (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Mechelen, Kluwer, 2016, p. 55-56.

het maximum, het gemiddelde en de mediaan van de boetebedragen⁴³, maar hiermee is nog niet duidelijk hoe de hoogte van de boetes en transacties wordt bepaald in functie van de decretaal bepaalde criteria⁴⁴ in artikel 16.4.29., §1 DABM en artikel 6.2.7., §1, lid 2 VCRO. De informatie die hierover doorstroomt, is nu vaak thematisch⁴⁵, niet altijd eenduidig⁴⁶ en alleszins niet eenduidig te interpreteren.

Zoals reeds aanbevolen in §18, bieden de handhavingsrapporten volgens de Minaraad een gepaste gelegenheid om te rapporteren over de hoogte van de opgelegde bestuurlijke boetes en transacties en over hoe deze worden berekend. In navolging van zijn advies over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, en aansluitend bij de vraag om beleidskaders voor bestuurlijke sanctionering vast te leggen en openbaar te maken (zie *supra*, §18), vraagt de Minaraad dan ook om, bijkomend aan de huidige verplichte onderdelen zoals benoemd in §23, in de rapporten een meer volledig inzicht te verschaffen in de hoogte en de proportionaliteit⁴⁷ van de opgelegde boetes en transacties voor verschillende categorieën misdrijven en inbreuken – dit vanzelfsprekend met respect voor de privacy en bedrijfsgeheimen van de gesanctioneerde (natuurlijke en rechts)personen.

- [25] **De Minaraad onderschrijft de uitbreiding met een kwalitatieve analyse.** De Minaraad heeft de tot nog toe hoofdzakelijk kwantitatieve rapportering en het gebrek aan *outcome*- en impactindicatoren reeds in eerdere adviezen benoemd als een tekortkoming.⁴⁸ De dataverzameling en -verwerking in functie van de handhavingsrapporten en de rapportering daarover in publiceerbare documenten vergt een grote inspanning, zowel van de opstellers van de rapporten als van de respondenten. De meerwaarde van deze inspanning zou volgens de Raad echter substantieel verhoogd kunnen worden door de weergave van de cijfergegevens aan te vullen met contextgegevens en kwalitatieve analyses teneinde vaststellingen en tendensen niet alleen te beschrijven, maar ook op een onderbouwde manier te verklaren. Cijfers moeten geïnterpreteerd worden en krijgen vaak meer doorwerking als ze worden toegelicht en gekaderd in een breder verhaal.^{49, 50}

⁴³ DEPARTEMENT OMGEVING, Omgevingshandhavingsrapport 2019, p. 101-102.

⁴⁴ Zijnde de ernst van de inbreuk of het misdrijf, de frequentie waarmee en de omstandigheden waarin de inbreuk of het misdrijf werden gepleegd of beëindigd.

⁴⁵ Voor de sanctionering van biodiversiteitsmisdrijven, zie bijv. K. DE CLERCQ en C. BILLIET, "Prioritaire dossiers inzake biodiversiteitsmisdrijven: het bestuurlijke bestaansbeleid in Vlaanderen" in C. BILLIET (ed.), *Biodiversiteitsmisdrijven in eigen land: in Vlaamse savannes en Waalse regenwouden*, Brugge, die Keure, 2018, p. 336, nr. 119.

⁴⁶ Zo stellen K. DE CLERCQ en C. BILLIET in de in voetnoot 45 vermelde referentie bijvoorbeeld vast dat de bestuurlijke geldboeten voor biodiversiteitsfeiten onderaan de uiterst ruime tariefvork liggen, terwijl VHRM-voorzitter M. FAURE bij de toelichting van de handhavingsrapporten 2019 in de Commissie Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van het Vlaams Parlement verwijst naar "de hoge boetes die door de Gewestelijke Entiteit worden opgelegd": Verslag van de gedachtewisseling over het Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening en het Milieuhandhavingsrapport, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2019-20, nr. 377/1, p. 12-13.

⁴⁷ Met name door inzicht te verschaffen in hoe de hoogte van de boetes wordt afgestemd op de criteria in artikel 16.4.29., §1 DABM en artikel 6.2.7., §1, lid 2 VCRO.

⁴⁸ MINARAAD en SERV, Advies 12 | 026 over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid, p. 12.

⁴⁹ EUROPESE COMMISSIE, *Understanding our political nature – How to put knowledge and reason at the heart of political decision-making?*, 2019, p. 45-51: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/understanding-our-political-nature-how-put-knowledge-and-reason-heart-political-decision>.

⁵⁰ Dit wordt ook erkend door de voorzitter en de vaste secretaris van de VHRM: M. FAURE en A. STAS, "De programma's en rapporten van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu: papier liegt niet", *TOO* 2018, p. 424.

In dezelfde zin wordt ook in het eindrapport van het *Sustainability College Bruges* (SCB) over de inhoud en opmaak van het (toekomstige) handhavingsrapport omgeving⁵¹ gepleit voor een nieuwe ‘look & feel’ van de rapportering, door de cijfergegevens voor te stellen ‘op narratieve wijze, met duiding en illustraties, eventueel geflankeerd of gedragen door een interview met een vertegenwoordiger van een of meer handhavingsactoren’.⁵² Zoals ook het SCB benadrukt, hoeft de betrokkenheid van de actoren niet te betekenen dat de rapportering alleen maar een goednieuwsshow zou moeten zijn en is het belangrijk dat de opstellers/coördinatoren van het rapport een voldoende kritische blik bewaren.

De Minaraad onderschrijft dan ook het voornemen om de rapporten aan te vullen met een meer inhoudelijke en kwalitatieve analyse ‘om een betere analyse van de omgevingshandhaving te kunnen maken’⁵³.

[26] **Bijvoorbeeld voor volgende, thans niet eenduidig verklaarbare, vaststellingen.** Dat er nood is aan een meer diepgaande en gedifferentieerde analyse van sommige beschikbare cijfermatige informatie, blijkt bijvoorbeeld uit volgende vaststellingen.

- *Het aandeel controles waarbij wel of geen overtreding wordt vastgesteld.* In de handhavingsrapporten van de VHRM wordt van in het begin⁵⁴ vastgesteld dat, algemeen beschouwd, bij een minderheid van de uitgevoerde controles een overtreding wordt vastgesteld. Zo wordt sinds 2016 bij ongeveer een vijfde van de milieucontroles een overtreding vastgesteld.⁵⁵ Beschouwd over de periode 2009-2019 vertoont het aandeel milieucontroles waarbij een overtreding wordt vastgesteld een dalende tendens.⁵⁶ Bij de controles inzake ruimtelijke ordening daarentegen werd in 2018 bij gemiddeld 62,68% van de plaatsbezoeken wel een overtreding vastgesteld.⁵⁷ Wel gaan achter dit gemiddelde aandeel van 62,68% grote verschillen schuil tussen de bestuursniveaus. Terwijl de gewestelijke verbalisanten en de verbalisanten van de lokale politie bij resp. 85,06% en 86% van de door hen gedane plaatsbezoeken een schending vaststelden, stelden de gemeentelijke verbalisanten – die verantwoordelijk zijn voor de overgrote meerderheid van de plaatsbezoeken – ‘slechts’ bij 54,69% van de plaatsbezoeken een schending vast.

Bovenstaande vaststellingen kunnen op verschillende, soms elkaar uitsluitende, manieren verklaard worden. Is het lage aandeel milieucontroles waarbij een overtreding wordt vastgesteld een gevolg van onvoldoende risico-gebaseerd

⁵¹ Op 26 maart 2018 heeft het Vlaams Gewest een studieopdracht gegund aan het *Sustainability College Bruges* met als titel ‘Inhoud en opmaak handhavingsrapport omgeving’: SCB, Eindrapport Inhoud en opmaak handhavingsrapport omgeving, december 2018, p. 9 nr. 1.

⁵² SCB, Eindrapport Inhoud en opmaak handhavingsrapport omgeving, december 2018, p. 88 nr. 111.

⁵³ Memorie van toelichting bij artikel 6 van het ontwerpdecreet (ontworpen artikel 16.2.3., §2 DABM).

⁵⁴ Zie reeds: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2010, p. 102. Voor een overzicht in de periode 2009-2019, zie: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 67.

⁵⁵ VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 67; VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2019, p. 55-56.

⁵⁶ Terwijl in 2010-2013 nog bij ongeveer een derde van het aantal controles een overtreding werd vastgesteld, is dit aandeel afgenomen tot een vierde in 2014-2015, tot een vijfde in 2016-2018 en tot minder dan een vijfde in 2019.

⁵⁷ VHRM, Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2018, p. 31.

handhaven? Of eerder van het feit dat veel milieucontroles gebeuren conform een door EU-richtlijnen opgelegd programma voor routinematige milieu-inspecties⁵⁸ – wat dan zou impliceren dat er net wel programmatorisch en risico-gebaseerd wordt gehandhaafd – met name bij GPBV-bedrijven die dankzij hun interne milieuzorgsystemen gewoon weinig overtredingen begaan? Of zijn er veel controles op basis van klachten die dan later ongegrond blijken en waarbij dan geen overtreding werd vastgesteld? Hoewel de handhavingsrapporten van de VHRM recent een goede aanzet leveren om dergelijke vaststellingen te verklaren, zou de meerwaarde van de inspanning om al deze cijfers te verzamelen, volgens de Minaraad nog verhoogd kunnen worden door om te beginnen de cijfers meer te differentiëren (i.e. bij welk soort controles wordt bovengemiddeld vaak wel of net geen overtreding vastgesteld), en vervolgens door de theoretisch mogelijke verklaringen te toetsen in de praktijk. Soms sluit de ene verklaring immers de andere uit en de echte vraag is dan welke van de mogelijke verklaringen ‘de echte’, of meest waarschijnlijke, is.

- *Het aandeel bestuurlijke boetes waartegen beroep wordt aangetekend.* De relatief lage beroepsgraad⁵⁹ levert een tweede vaststelling waarvoor verschillende verklaringen plausibel zijn – en circuleren⁶⁰. Een meer gedetailleerde rapportering over de hoogte en berekening van de bestuurlijke boetes en transacties zoals hoger in dit advies werd gevraagd (*supra* §24), kan in dit verband alvast ook leerrijk zijn.
- *Het hoge aantal ingedeelde, maar niet-vergunde/aangemelde inrichtingen.* In de bevraging voor het milieuhandhavingsrapport 2018 gaven de responderende gemeenten aan kennis te hebben van 3.173 vergunnings- of meldingsplichtige, maar niet-vergunde/aangemelde ingedeelde inrichtingen op hun grondgebied.⁶¹ In 2019 gaat het zelfs over 4.455 ingedeelde, maar niet-vergunde/aangemelde inrichtingen.⁶² De Minaraad ondersteunt het voornemen in de beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 38) om prioriteit te geven aan de handhaving van onvergunde inrichtingen en kijkt uit naar de resultaten van de studie die hierover wordt voorbereid.

[27] **Veranker ook de opmaak van een kwalitatieve toelichting decretaal.** Om te garanderen dat de voorgenomen kwalitatieve analyses effectief gebeuren, is het volgens de Minaraad aangewezen om ook hiervoor een decretale verplichting op te nemen. In de

⁵⁸ Bijvoorbeeld op grond van artikel 23.4 van Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

⁵⁹ In de periode 2009-2018, werd gemiddeld tegen 5,4% van de opgelegde alternatieve boetes en tegen gemiddeld 7% van de exclusieve geldboetes een beroep ingediend bij het Handhavingscollege: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 124-125. In 2019 werd tegen 6,5% van de alternatieve boetes en tegen 8,9% van de exclusieve boetes een beroep ingediend bij het Handhavingscollege: VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2019, p. 108.

⁶⁰ Deze kwestie werd bijvoorbeeld ook besproken tijdens de gedachtewisseling in de Commissie Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van het Vlaams Parlement over de meest recente handhavingsrapporten milieu en ruimtelijke ordening: Verslag van de gedachtewisseling over het Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening en het Milieuhandhavingsrapport, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2019-20, nr. 377/1, p. 8, 12-13.

⁶¹ VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2018, p. 51-52.

⁶² VHRM, Milieuhandhavingsrapport 2019, p. 43-44.

memorie van toelichting wel vermeld dat de bevraging ook een meer kwalitatieve en inhoudelijke toelichting *zal* inhouden, maar het ontworpen artikel 16.2.3., §2, 3 DABM zelf bepaalt alleen dat met het oog op de periodieke rapportering bijkomend aan de cijfermatige informatie een bijbehorende toelichting *kan* worden gevraagd. Bovendien geeft ook de memorie geen verdere toelichting bij hoe de Vlaamse Regering de ‘inhoudelijke en meer kwalitatieve’ toelichting beoogt vorm te geven. Om te verzekeren dat de kwalitatieve toelichting ook kwaliteitsvol gebeurt, vraagt de Minaraad om in het decreet, of minstens in de memorie, te verduidelijken wat dit voornemen precies inhoudt en hoe het zal worden gerealiseerd.

Een kwalitatieve analyse is gericht op het doorgronden van complexe vraagstukken – onder meer het zoeken naar en het doorgronden van patronen in de omgevingshandhaving, het ontwikkelen en meten van *outcome*-indicatoren. Dit moet methodologisch goed worden voorbereid en gebeurt bij voorkeur op een door de tijd consistente manier. Verder moet volgens de Minaraad ook rekening worden gehouden met de in het verleden fluctuerende responsgraad in het kader van de opmaak van de milieuhandavingsrapporten, en, in dat opzicht, met de nood om te zorgen voor een goed evenwicht tussen de benodigde informatie enerzijds en de tijdsinvestering die het verzamelen en overmaken van deze informatie vergt van de bevroagde handavingsactoren anderzijds.

- [28] **Veranker de plicht tot tijdige publicatie van de cijfers op jaarbasis decretaal.** In hun huidige vorm bevatten de rapporten een evaluatie van het gewestelijke handavingsbeleid van het afgelopen kalenderjaar en, op basis van die evaluatie, een inventaris van opgedane inzichten in functie van de verbetering van de regelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering alsook aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het handavingsbeleid.⁶³ Opdat deze aanbevelingen effectief kunnen leiden tot een eventuele bijsturing van het beleid, is het noodzakelijk dat de rapportering gebeurt zo snel mogelijk na het afsluiten van een kalenderjaar (jaar x).⁶⁴ De dataverzameling, -verwerking, en -rapportering is echter een arbeidsintensieve opdracht en goedkeuring en publicatie van het definitieve rapport lieten in het verleden soms lang op zich wachten (publicatie op het einde van het jaar x+1 of in jaar x+2) waardoor de bruikbaarheid ervan verminderde.

De Minaraad kan de bepaling om nog slechts in het tweede en op het einde van het vijfde jaar van een legislatuur een volwaardig geïntegreerd rapport op te stellen, onderschrijven, zij het alleen op voorwaarde dat de data effectief en tijdig (i.e. zo snel mogelijk na het einde van het kalenderjaar) blijvend op jaarlijkse basis worden verzameld, verwerkt en actief digitaal openbaar gemaakt. Het ontworpen artikel 16.2.3. DABM bepaalt wel dat de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de VCRO en het decreet omgevingsvergunning alle cijfermatige informatie

⁶³ Art. 16.2.5., lid 3 DABM; art. 6.1.3., §2, lid 2 VCRO.

⁶⁴ Zie ook: OESO, *Improving Governance with Policy Evaluations – Lessons from Country Experiences*, 2020, p. 28: “(...) another key element is the issue of the timeliness of the evaluation results, that is, whether they arrive at the time of decision-making.”

waarover ze beschikken jaarlijks ter beschikking moeten⁶⁵ of kunnen⁶⁶ stellen (§2), maar het bepaalt niet dat het departement Omgeving de aangeleverde cijfermatige informatie ook jaarlijks moet verwerken en op een leesbare manier openbaar moet maken.⁶⁷ Cijfers op jaarbasis zijn noodzakelijk om de vinger aan de pols te houden en om in de uitgebreidere rapportering op het einde van de legislatuur trends te kunnen detecteren en interpreteren.

De Minaraad vraagt dan ook om nieuw artikel 16.2.3. DABM aan te vullen met een verplichting om de cijfers op jaarbasis niet alleen te verzamelen, maar ook te verwerken en actief openbaar te maken.

- [29] **De Minaraad ondersteunt de uitbouw van een expertisenetwerk binnen het beleidsdomein...** Op basis van het ontworpen artikel 16.2.3. DABM wordt de Vlaamse Regering (*de facto* het departement Omgeving) verantwoordelijk voor de opmaak en vaststelling van het geïntegreerde handhavingsrapport. Het ontwerpdecreet noch de memorie verduidelijken welke afdeling binnen het departement Omgeving *de facto* verantwoordelijk zal zijn voor de opmaak van de rapporten. Wel ziet de Minaraad hier een verband met het voornemen in de beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 24) om binnen het beleidsdomein een netwerk uit te bouwen van de administratie-interne expertise in functie van een betere afstemming en onderlinge versterking van de wetenschappelijke onderbouwing en evaluatie van het omgevingsbeleid. De Minaraad onderschrijft het voornemen om de capaciteit te versterken in functie van een betere onderbouwing van de strategische beleidskeuzes in het omgevingsbeleid.
- [30] **...maar vraagt om het middenveld blijvend te betrekken bij de rapportering.** In de huidige situatie hebben alle leden van de VHRM via de interne procedures die de Raad heeft ontwikkeld voor de opmaak van de handhavingsrapporten, *de facto* inspraak bij de totstandkoming van deze rapporten. Als het ontwerpdecreet op dit punt ongewijzigd wordt goedgekeurd, zullen de rapporten in de toekomst echter worden opgesteld en vastgesteld door een politiek orgaan zonder dat duidelijk is of en hoe het maatschappelijke, onafhankelijke, perspectief van de in de Minaraad vertegenwoordigde middenveldorganisaties hierin nog enige rol zal hebben. Zoals gesteld in §13, vormt de betrokkenheid van de in de Raad vertegenwoordigde organisaties bij de totstandkoming van de rapporten een meerwaarde en waarborg die volgens de Minaraad ook in de toekomst behouden zou moeten blijven – zij het mogelijk op basis van een meer geschikte formule.
- Minaraad, SERV en SARO zullen – op basis van het ontworpen artikel 16.2.2., §4 DABM – in de toekomst wel nog om advies gevraagd worden over het ontwerp handhavingsprogramma, maar het is nog niet duidelijk of de strategische adviesraden ook een rol krijgen bij de rapportering. In tegenstelling tot huidig artikel 16.2.5., lid 5

⁶⁵ De overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest.

⁶⁶ De overheden waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is.

⁶⁷ Het ontworpen artikel 16.2.3., §4 DABM bepaalt enkel dat de Vlaamse Regering nadere regels *kan* vaststellen voor de jaarlijkse publicatie van de cijfermatige informatie.

DABM (voor het milieuhandavingsrapport), bepaalt ontwerpartikel 16.2.3., §3 DABM ook niet langer dat de Vlaamse Regering het rapport moet bezorgen aan de adviesraden (enkel mededeling aan het Vlaams Parlement is voorzien). Aansluitend bij zijn vraag om decretaal te verankeren dat het departement Omgeving de cijfers op jaarbasis openbaar moet maken, vraagt de Minaraad om in het decreet op te nemen dat de handavingsrapporten aan de Raad moeten worden overgemaakt.

Hoewel het volgens de memorie niet de bedoeling is om het forum voor handavingsactoren dat met ontwerpartikel 16.2.4. DABM wordt opgericht eigen taken te geven, zou het volgens de Minaraad toch een goede piste zijn om ook het forum te benutten als klankbord, of als een soort van stuurgroep, voor de opmaak van de rapporten.

6 Over het forum voor handavingsactoren

6.1 Huidige regeling en voorgestelde nieuwe regeling

- [31] **Huidige regeling.** Titel XVI DABM bevat een, ten opzichte van het ontwerpdecreet, relatief uitgebreide decretale regeling van de taakstelling, samenstelling, organisatie en werking van de VHRM. In uitvoering van artikel 16.2.9. DABM beschikt de VHRM bovendien over een huishoudelijk reglement waarin de interne organisatie en werking van de raad worden geregeld.
- [32] **Toelichting bij het ontwerpdecreet.** Voorliggend ontwerpdecreet voorziet in de oprichting van een netwerk- en kennisplatform voor de handavingspartners die betrokken zijn bij de milieuhandhaving, de handhaving van de ruimtelijke ordening en de handhaving van de omgevingsvergunning. Het oprichtingsartikel bevat geen verdere informatie over de taakstelling, samenstelling, werking of organisatie van dit forum. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het forum als doel heeft om door middel van kennis-, informatie- en expertise-uitwisseling de optimale uitvoering van de eigen taken van de verschillende handavingsactoren te faciliteren, maar dat het geen eigen taken zal krijgen, dat de organisatie van het forum wordt gewaarborgd door het departement Omgeving en dat niet meer zal worden gewerkt met vaste benoemingen, een vast secretariaat of vaste werkgroepen.

6.2 Aanbevelingen

- [33] **De Minaraad waardeert het systematische en interbestuurlijke overleg in de VHRM.** Een van de kerntaken van de VHRM was het organiseren van systematisch overleg tussen alle betrokken overheden – lokale, Vlaamse en federale, bestuurlijke en strafrechtelijke – die belast zijn met de handhaving van de milieuwetgeving en, sinds 2014, de VCRO en het decreet omgevingsvergunning. De Minaraad waardeert de manier waarop de VHRM deze functie in haar meer dan tienjarige bestaan heeft vervuld.
- [34] **Veranker de opdrachten, samenstelling en werking van het forum decretaal.** Het ontwerpdecreet beperkt zich tot het oprichten, in de zin van het verankeren van het

*bestaan, van een forum voor handhavingsactoren in de vorm van een netwerk. Ook de memorie geeft slechts weinig informatie over de opdrachten, samenstelling, organisatie en werking van het forum. Er wordt ook niet verwezen naar een uitvoeringsbesluit of huishoudelijk reglement waarin een en ander verder zou worden geregeld. In lijn met de vraag in §11 naar de achterliggende motivering voor de voorliggende hervorming, die zal resulteren in de afbouw van verschillende decretale waarborgen, zou de Minaraad ook wat betreft het forum graag vernemen of het niet langer voorzien van een decretale verankering van de opdrachten, samenstelling en organisatie van het forum gebaseerd is op een evaluatie van de huidige regeling. Heeft er bijvoorbeeld een evaluatie plaatsgevonden waaruit bleek dat de decretale bepalingen over de taakstelling en werking van de VHRM op de ene of andere manier te formalistisch of ineffectief waren? Gelet op het wezenlijke belang van structureel overleg en samenwerking tussen handhavingsactoren van verschillende bestuursniveaus, en in lijn met zijn vraag om in te zetten op openbare beleidslijnen voor opsporing, vervolging en sanctionering, en om de minimale inhoud van het handhavingsrapport decretaal te verankeren, vraagt de Minaraad om ook de opdrachten, samenstelling (zie hierover *infra*, §36) en werking van het forum blijvend decretaal te verankeren.*

- [35] **Verduidelijk de finaliteit van het forum.** Om in een netwerkverband tot een duurzame en productieve samenwerking te komen, is het belangrijk dat er een context kan ontstaan waarin actoren gemotiveerd worden en blijven om tijd en middelen te investeren in de samenwerking en waarin onderling vertrouwen kan ontstaan. Onderling vertrouwen leidt tot meer en intensievere uitwisseling van kennis, informatie en expertise – wat het forum precies beoogt te faciliteren. Een eerste stap om die randvoorwaarden te realiseren en om de beoogde handhavingsactoren te overtuigen van de meerwaarde van deelname aan en investering in het netwerk, is volgens de Minaraad het nauwkeuriger omschrijven van de finaliteit van het forum. Ook vanuit de vraag naar de effectiviteit van dit netwerk/platform/forum⁶⁸ (wanneer kan de werking ervan worden beschouwd als een succes en wanneer is er nood aan bijsturing), is een meer precieze aflijning van de finaliteit ervan aangewezen.

Volgens de memorie van toelichting is wat wordt opgericht een *‘netwerk- en kennisplatform dat dienst doet een forum voor de handhavers’*. Ook in de eerste zin van het ontworpen artikel 16.2.4. DABM wordt gesproken over *‘een netwerk- en kennisplatform’* en vervolgens, in de tweede zin, over een *‘forum’*. De stelling in de memorie dat het forum alleen als doel heeft om de uitvoering van de eigen kerntaken van de leden te faciliteren, maar dat het geen eigen taken zal krijgen, doet vermoeden dat wat wordt beoogd een forumfunctie in de strikte zin van het woord is, i.e. een platform om vrijblijvend van gedachten te wisselen, zonder meer. Volgens de Minaraad zou de in het forum verzamelde kennis beter benut kunnen worden door de rol van het forum ambitieuzer en minder vrijblijvend op te vatten, bijvoorbeeld door het te belasten met:

⁶⁸ D. VERLET en J. DE CORTE, “Nieuwe organisatievormen, nieuwe uitdagingen: het evalueren van samenwerking via netwerken”, *VTOM* 2018, 74, 78-79.

- *Een overlegfunctie*, die, in tegenstelling tot een loutere forumfunctie, gericht is op meer concrete output, zoals adviezen aan beleidsmakers, inspraak in besluitvormingsprocessen, ...
- *Beleidsmatige (operationele) advisering*. Strategische advisering zou weliswaar een taak worden van de (nog op te richten) Omgevingsraad, maar 1) dat is het op grond van artikel III.94, §1 Bestuursdecreet sowieso, 2) de samenstelling, expertise en voor handhaving beschikbare tijd van een strategische adviesraad zijn niet te vergelijken met die van een forum dat bestaat uit handhavingsactoren.
- *De opmaak van het handhavingsprogramma en -rapporten*. De VHRM heeft interne procedures uitgewerkt voor de opmaak van de handhavingsprogramma's en -rapporten. Beide documenten komen tot stand op basis van een ontwerpdocument door het secretariaat en inspraak van de leden. Op basis van het ontwerpdecreet krijgt het departement Omgeving de opdracht om de programma's en -rapporten op te stellen. Volgens de Minaraad zou het een meerwaarde zijn om de actoren die vertegenwoordigd zijn in het forum actief te betrekken bij de opmaak en redactie van beide documenten.

[36] **Betrek ook de lokale en federale handhavingsactoren in het forum.** Wat betreft de samenstelling van het forum wordt in de tekst van het ontwerpdecreet en in de memorie enkel vermeld dat het forum wordt georganiseerd voor de handhavingspartners die betrokken zijn bij de handhaving van de milieuwetgeving, de VCRO en het decreet omgevingsvergunning. In de context van bestuurlijke handhaving is er nood aan samenwerking tussen lokale, Vlaamse en federale handhavingsactoren, die zowel bestuurlijk als strafrechtelijk optreden. De betrokken actoren zijn dus niet alleen de Vlaamse inspectiediensten. De (inter)gemeentelijke en provinciale toezichthouders, de federale en lokale politie en de parketten zijn onmisbare partners in de handhavingsketen.⁶⁹ Op grond van artikel 16.2.7., §2 DABM zijn/waren in de VHRM ook de VVSG, de VVP, de federale en lokale politie en de parketten vertegenwoordigd – een vertegenwoordiging die bovendien geëffectueerd werd door hun systematische deelname aan de plenaire vergaderingen van de VHRM. Hoewel de brede samenstelling van de VHRM de besluitvorming weliswaar kon bemoeilijken, was de mogelijkheid van overleg tussen actoren van verschillende bestuursniveaus ook net een meerwaarde van de VHRM die volgens de Minaraad absoluut behouden moet blijven in het nieuwe forum.

[37] **Zorg voor een inhoudelijke en procesmatige omkadering.** Een vorm van netwerkmanagement⁷⁰ en -leiderschap⁷¹, en een vorm van procesmanagement, blijken belangrijke voorwaarden om een duurzame, productieve en op vertrouwen gebaseerde samenwerking via netwerken te realiseren. Dit geldt des te meer in de complexe en

⁶⁹ De Beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 39) vermeldt ter zake: "We verbeteren de handhaving van de omgevingsregelgeving door een integrerende en verbindende samenwerking op te zetten met alle betrokken actoren: natuurinspectie, omgevingsambtenaren, politie, bos- en veldwachters, GAS-ambtenaren en het openbaar ministerie."

⁷⁰ J. EDELENBOS, "Rol van management en vertrouwen in netwerken", VTOM 2020, 15-16.

⁷¹ K. MARICHAL, "Het profiel van de netwerkleider", VTOM 2020, 30.

interbestuurlijke context van handhaving. Om een op vrijwilligheid gebaseerde samenwerking in een netwerk tussen een dergelijke diversiteit aan actoren effectief en efficiënt te laten verlopen, is er volgens de Minaraad dan ook nood aan een minimale inhoudelijke en procesmatige omkadering van het forum, bijvoorbeeld in de vorm van:

- *Procesmanagement* waarmee de leden blijvend gemotiveerd worden, waarmee de interacties tussen de verschillende actoren in goede banen worden geleid en waarmee het vertrouwen in de naleving van onderlinge afspraken kan worden verhoogd.
- *Een afsprakenkader en een minimale formalisering van het gebeuren.* Conform artikel 16.2.9. DABM beschikt de VHRM over een huishoudelijk reglement⁷² waarin onder meer een minimale vergaderfrequentie, de wijze van vergaderen en geldig beraadslagen, de bevoegdheden van de voorzitter, ondervoorzitter en secretaris en de indeling werkgroepen worden geregeld. De VHRM beschikt ook over interne procedures voor de opmaak van de handhavingsprogramma's en -rapporten en over een communicatiebeleid. Zonder daarom het formalisme van de VHRM te moeten evenaren, is een minimale omkadering van het forum volgens de Minaraad wel aangewezen. Zo kan bijvoorbeeld een minimale vergaderfrequentie het voortbestaan van het forum waarborgen. De Minaraad pleit in dit verband alvast voor een vooraf bepaalde agenda en verslaggeving door een externe partij, om het vertrouwen en de bereidheid tot spreken in het forum te verhogen, in het bijzonder in hoefde van de actoren die niet onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest vallen. Een procedure voor de opmaak van het handhavingsprogramma en -rapport waarborgt dan weer de inspraak van de handhavingsactoren en kan de kwaliteit ervan verhogen.

[38] **Benut de kennis van de strategische adviesraden.** Hoewel het ontwerpdecreet en de memorie zich hier niet over uitspreken, kan uit de beschikbare informatie worden afgeleid dat de strategische adviesraden – die momenteel wel vertegenwoordigd zijn in de VHRM⁷³ – niet langer vertegenwoordigd zullen zijn in het forum. De strategische adviesraden vertegenwoordigen (Vlaamse) *middenveldorganisaties* waarvan de leden vaak het voorwerp uitmaken van bestuurlijke handhaving. In dat opzicht kunnen de adviesraden – als aanvulling op de (per hypothese lokale, Vlaamse en federale) *expertise* vertegenwoordigd in het forum – volgens de Minaraad nochtans een goed klankbord vormen wat betreft de uitvoering en knelpunten van het Vlaamse handhavingsbeleid (over het belang van maatschappelijke betrokkenheid bij de vormgeving en evaluatie van het beleid, zie ook *supra* §13). De Raad vraagt dan ook om deze bestaande overlegfora te gebruiken, bijvoorbeeld door deze op een ernstige manier te bevragen over strategische kwesties in het omgevingshandhavingsbeleid.

In de beleidsnota Omgeving 2019-2024 (p. 23) wordt het verband tussen het forum en de op te richten Omgevingsraad als volgt verwoord: “Ik geloof sterk in kennisuitwisseling

⁷² Het huishoudelijk reglement van de VHRM is beschikbaar op: <http://www.vhrm.be/over-ons>.

⁷³ Op grond van artikel 16.2.7., §2, lid 1, 6°, 7° en 8° hebben Minaraad, SARO en SERV elk een vertegenwoordiger met plaatsvervanger in de VHRM.

tussen alle actoren in het werkveld. Daarom richt ik voor het einde van 2019 een forum voor handhavers op in de schoot van het departement Omgeving. Dit forum fungeert als netwerk tussen de verschillende handhavingsactoren. Door het uitwisselen van informatie, kunnen de verschillende actoren hun opdrachten en taken beter vervullen en wordt kennisdeling gefaciliteerd. Zodra de Omgevingsraad is opgericht, zorg ik ervoor dat deze zijn adviestaken en -verplichtingen ten aanzien van deze actoren ten volle kan opnemen. (eigen onderstreping)” In de nota aan de Vlaamse Regering over het voorliggende ontwerpdecreet wordt de oprichting van de Omgevingsraad vermeld als een stap in het verdere traject.

Hoewel Minaraad en SARO geen vertegenwoordiger meer zullen hebben in het forum, lijkt het dus wel de bedoeling te zijn dat Minaraad en SARO, c.q. de Omgevingsraad, worden belast met een opdracht ten aanzien van de in het forum vertegenwoordigde handhavingsactoren, wat impliceert dat de Omgevingsraad toch wordt geacht om op de ene of andere manier tot een samenwerking te komen met het forum. Het secretariaat van de Minaraad heeft eerder reeds actief meegewerkt aan en nagedacht over de vormgeving van de Omgevingsraad en de Minaraad wenst het proces tot oprichting van de Omgevingsraad ook in de toekomst constructief te ondersteunen.

Wat betreft de taken en verplichtingen ten aanzien van de actoren in het forum, waarnaar de beleidsnota verwijst, herinnert de Raad ook aan zijn hoger geformuleerde vraag om de cijfermatige informatie die wordt verzameld voor de handhavingsrapporten effectief en tijdig op jaarbasis te verzamelen, te verwerken en actief openbaar te maken en om de handhavingsrapporten over te maken aan de Minaraad. Beide gegevenssoorten vormen noodzakelijke informatie die de Minaraad toelaat om, indien aangewezen, op eigen initiatief te adviseren over het handhavingsbeleid.

De Minaraad vindt het in dit opzicht ook alvast positief dat het ontwerpdecreet bepaalt dat het handhavingsprogramma voor advies wordt voorgelegd aan de strategische adviesraden. Het advies op eigen initiatief van Minaraad en SERV over de evaluatie van het milieuhandhavingsbeleid en het advies op eigen initiatief van de Minaraad over de evaluatie van het kaderdecreet bestuurlijke handhaving, waarnaar hoger reeds verwezen, tonen alvast dat de raden beschikken over de nodige expertise daarvoor.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.156/1
van 10 november 2020

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu’

Op 12 oktober 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 29 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er enerzijds toe om de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu op te heffen en beoogt anderzijds de krijtlijnen vast te leggen waarbinnen de taken van de voornoemde Handhavingsraad, die worden overgeheveld naar de Vlaamse Regering, zullen worden uitgeoefend. Daartoe worden wijzigingen aangebracht in zowel het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) als in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De beschikte bevoegdheden inzake handhaving van de Vlaamse Regering betreffen beleidsmatige en operationele aangelegenheden en de neerslag van afspraken in protocollen (artikel 4 van het voorontwerp), de coördinatie van de vijfjaarlijkse omgevingshandhavingsprogrammering (artikel 5) en de opmaak van de omgevingshandhavingsrapporten (artikel 6), alsook het opzetten van een netwerk- en kennisplatform voor de handhavingspartners (artikel 7).

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De ontworpen regeling vertoont raakvlakken met de materie inzake ruimtelijke ordening en kan gevolgen hebben voor “het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu” waarvan melding wordt gemaakt in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet, dat overeenkomstig het tweede lid van die bepaling moet worden gewaarborgd door “de wet, het decreet of de in artikel 134 [van de Grondwet] bedoelde regel”.

Het Grondwettelijk Hof heeft er in zijn rechtspraak meermaals op gewezen dat het legaliteitsbeginsel uit artikel 23 van de Grondwet er niet aan in de weg staat dat de wetgever bevoegdheden delegeert inzake de voorbehouden aangelegenheden die in die bepaling worden bedoeld, voor zover die delegaties betrekking hebben op “maatregelen”,² op “de tenuitvoerlegging van maatregelen”,³ op “het aannemen van maatregelen”⁴ of op “bevoegdheden”⁵ waarvan de bevoegde wetgever het onderwerp heeft bepaald.

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39; 30 april 2015, nr. 47/2015, B.7.

³ GwH 11 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2.

⁴ GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2; 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1.

⁵ GwH 6 oktober 2016, nr. 125/2016, B.16.1.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkte naar aanleiding van de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in advies 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’⁶ op wat volgt:

“Uit de hierboven uiteengezette gegevens uit de rechtspraak volgt ogenschijnlijk dat, doordat artikel 23 van de Grondwet de garantie biedt dat een democratisch verkozen vergadering de economische, sociale en culturele rechten verankert en de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging ervan bepaalt, dat artikel de wetgever niet zou verplichten om zelf alle essentiële elementen ter zake te regelen, en hem dus zou toestaan de uitvoerende macht bevoegd te maken om essentiële elementen van de betreffende juridische regeling te bepalen, aangezien het onderwerp van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft, door de wetgever is vastgesteld.

De afdeling Wetgeving is echter van oordeel, zoals blijkt uit de adviezen die ze ter zake heeft gegeven,⁷ dat uit de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof niet mag worden afgeleid dat de wetgever, nadat hij ‘het onderwerp’ heeft bepaald van een sociaal, economisch of cultureel recht dat onder artikel 23 van de Grondwet valt, zonder meer aan de regering de bevoegdheid zou kunnen opdragen om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van een dergelijk recht te bepalen.⁸ Het is immers belangrijk dat het onderscheid niet wordt uitgehold dat de Grondwet maakt tussen enerzijds de aangelegenheden die niet aan de wetgever zijn voorbehouden en waarvoor deze hoort te beslissen of hij ze zelf regelt dan wel of hij ze aan de uitvoerende macht overlaat met toepassing van artikel 105 van de Grondwet wat betreft de federale overheid en van artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wat betreft de deelstaten,⁹⁻¹⁰ en anderzijds de aangelegenheden die volgens de Grondwet

⁶ *Parl.St.* Br.H.G. 2018-19, nr. A-813/1, 80-81.

⁷ *Voetnoot 45 uit het geciteerde advies*: Zie, behalve de reeds aangehaalde adviezen, bijvoorbeeld advies 54.820/1, op 24 januari 2014 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 25 april 2014 “houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap”, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/54820.pdf>, advies 58.321/1-2-3-4-VR, op 28 oktober 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de “Programmawet (I)” van 26 december 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479, 85-122, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58321.pdf>, en advies 62.338/2, op 13 december 2017 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 8 februari 2018 “betreffende het beheer en de betaling van de gezinsbijslagen”, *Parl.St.* W.Parl. 2017-18, nr. 989/1, 65-87, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/62338.pdf>.

⁸ *Voetnoot 46 uit het geciteerde advies*: De afdeling Wetgeving heeft zich in die zin uitgesproken in advies 62.477/1, op 19 februari 2018 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 6 juli 2018 „betreffende de overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging“, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1588/1, 191-224, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62477.pdf>.

⁹ *Voetnoot 47 uit het geciteerde advies*: Artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 „met betrekking tot de Brusselse Instellingen“ maakt artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toepasselijk op de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

¹⁰ *Voetnoot 48 uit het geciteerde advies*: Zoals het Grondwettelijk Hof meermalen heeft opgemerkt, “[staat het in] aangelegenheden die niet door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden (...) in beginsel aan de wetgever om te beslissen of hijzelf die aangelegenheid regelt, dan wel of hij het aan de uitvoerende macht overlaat om een regeling vast te stellen. Het staat in beginsel eveneens aan de wetgever om in die aangelegenheden te beoordelen of zulk een machtiging aan de uitvoerende macht al dan niet aan beperkingen dient te worden onderworpen” (GwH 8 maart 2012, nr. 36/2012, B.6.1). Zie in dezelfde zin ook GwH 18 juli 2013, nr. 107/2013, B.10.2; 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.8; 28 april 2016, nr. 56/2016, B.14.4; 28 april 2016, nr. 57/2016, nr. B.24.

aan de wetgever zijn voorbehouden en met betrekking tot welke aangelegenheden hij niet op dezelfde wijze dezelfde keuze kan maken. Aangezien het in de Grondwet gemaakte onderscheid tussen aangelegenheden die aan de wetgever zijn voorbehouden en niet-voorbehouden aangelegenheden, een nuttig effect hoort te hebben, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de verplichting om het onderwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, impliceert dat de wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, hoort af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet”.

3.2. In het ontworpen artikel 16.2.2, § 3, eerste lid, van het DABM (artikel 5 van het voorontwerp), wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om voor het omgevingshandhavingsprogramma nadere regels vast te stellen voor de inhoud, de opmaak, de inwerkingtreding, de verspreiding en de actualisering ervan. In het ontworpen artikel 16.2.3, § 4, van het DABM (artikel 6 van het voorontwerp), wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om nadere regels vast te stellen voor de inhoud, de opmaak en de verspreiding van de omgevingshandhavingsrapportering en ook voor de jaarlijkse bekendmaking van de cijfermatige informatie.

De gemachtigde verstrekte naar aanleiding van de aangehaalde delegatiebepalingen de volgende bijkomende toelichting:

“In het voorliggende art. 16.2.3. § 1 is de basisopdracht voorzien dat de Vlaamse Regering periodiek rapporteert in het tweede en het vijfde jaar van de regeerperiode over het omgevingshandhavingsbeleid en de omgevingshandhavingsuitvoering. De evaluatie die daaraan gekoppeld is kan zowel kwantitatief als kwalitatief gebeuren. Bedoeling is dat dit zich ook meer gaat richten op de uitvoering van het omgevingshandhavingsprogramma, dat zal opgemaakt worden. Het decretaal voorzien van een minimum soort van data/rubrieken leidt er vaak toe dat de rapportering zich finaal tot deze rubrieken beperkt en de kwantitatieve gegevens nog steeds geen onderbouwde evaluatie toelaten. Door het opnemen van de bepalingen over de inhoud ervan in een uitvoeringsbesluit kan hierop beter en meer flexibel ingespeeld worden.

Een meer uitgebreide decretale formulering zou er in hoofdlijnen uit kunnen bestaan dat de rapportering minstens een beschrijving, analyse en evaluatie bevat van de bestaande toestand, alsook van het gevoerde beleid in het licht van de vastgestelde beleidsdoelstellingen. Echter de detailopname van bepaalde data en rubrieken op zich worden niet wenselijk geacht noch als essentieel gezien voor wat de voorliggende beleidskeuze tot rapportering betreft. Het wordt ook niet noodzakelijk geacht in functie van het legaliteitsbeginsel gezien het bezorgen van de cijfers een opdracht inhoudt voor de eigen entiteiten binnen het Vlaamse Gewest, waarvoor een besluit van de Vlaamse Regering voldoende basis biedt. Naar de externe partners toe is er slechts een uitnodiging tot het bezorgen zodat het meer inbedden in een decretale regeling niet meer verplichtingen schept voor de externe partners en slechts symbolisch zou zijn”.

In aansluiting met de reeds met betrekking tot artikel 23 van de Grondwet vermelde adviespraktijk van de afdeling Wetgeving zouden in de betrokken delegatiebepalingen onder de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp een aantal minimale criteria of elementen inzake de omgevingshandhavingsprogrammering en de omgevingshandhavingsrapportering moeten

worden opgenomen. Dergelijke criteria of elementen zouden alvast de aan de Vlaamse Regering verleende bevoegdheden nader afbakenen zonder dat daartoe noodzakelijkerwijze hoeft te worden overgegaan tot – wat de gemachtigde noemt – “een detailopname van bepaalde data en rubrieken”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Teneinde het opschrift van het ontwerp beter te laten aansluiten bij de draagwijdte van het ontworpen decreet, die immers niet beperkt blijft tot de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, schrijve men aan het einde ervan “..., wat betreft de opheffing van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu en de overheveling van taken inzake omgevingshandhaving”.

Artikel 4

5. In het ontworpen artikel 16.2.1, § 2, tweede lid, van het DABM, wordt bepaald dat de afspraken die gemaakt worden op basis van het overleg, vermeld in het eerste lid van die paragraaf, in protocollen worden vastgelegd. In het ontworpen artikel 16.2.1, § 2, derde lid, van het DABM, wordt aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid verleend om de procedure te bepalen om de desbetreffende protocollen vast te leggen.

Aan de gemachtigde werd gevraagd welke juridische waarde moet worden toebedeeld aan de beoogde protocollen. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Deze protocollen zijn bindend voor de respectieve administraties en bevatten onder meer praktische afspraken inzake de onderlinge samenwerking bij de dossierafhandeling, de manier waarop prioriteiten worden bepaald etc. Het betreft geen regelgeving, noch kunnen derden hieruit rechten putten. Protocolakkoorden kunnen niet afwijken van wettelijke bepalingen en kunnen de rechten van de overtreders niet schenden.

Dit valt ook buiten de regeling van artikel 92*bis* BWHI dat gaat over samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de Gemeenschappen en gewesten, het gaat daar over institutionele samenwerking, beheer van instellingen en diensten, waarbij ook parlementaire goedkeuring is voorzien door instemming bij decreet. Hier gaat het om een vorm van samenwerking buiten het kader van de BWHI. Reden waarom dit ook protocol wordt genoemd. Dit is bv. ook zo voorzien in de Gas-Wet”.

Het ontworpen artikel 16.2.1, § 2, van het DABM, zou geen twijfel mogen laten bestaan over de precieze juridische draagwijdte van de erin vermelde protocollen. Daartoe zou minstens de memorie van toelichting bij het voorontwerp met de nodige verduidelijking moeten worden aangevuld. Indien uit de protocollen bindende rechtsgevolgen zouden kunnen voortvloeien, zouden deze onder meer op een toereikende wijze moeten worden bekendgemaakt. Vraag is evenwel of dergelijke protocollen ten aanzien van de betrokken administraties effectief een juridische bindende draagwijdte kunnen hebben. Anders dan samenwerkingsakkoorden, zijn

deze in beginsel immers niet bindend.¹¹ Daarenboven moet worden vastgesteld dat in het bestaande artikel 16.2.3 van het DABM nu ook al melding wordt gemaakt van protocollen van die aard en dat in de commentaar die tijdens de parlementaire voorbereiding bij de betrokken bepaling werd gegeven, wordt vermeld dat de desbetreffende protocollen veeleer als een soort “*gentleman’s agreements*” vallen te beschouwen.¹² Voorgaande vaststellingen nopen ertoe dat, ter wille van de rechtszekerheid, duidelijker wordt aangegeven welke de juridische aard is van de beoogde protocollen.

Artikel 5

6. In het ontworpen artikel 16.2.2, § 2, tweede lid, van het DABM, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de overheden “die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, en waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is,” uitnodigt om hun vijfjaarlijkse individuele handhavingsprioriteiten te bezorgen.

Er is geen bezwaar tegen dat de Vlaamse Regering op een louter facultatieve wijze om de medewerking zou verzoeken van bijvoorbeeld bestuursoverheden of ambtenaren van de federale overheden aan bevoegdheden, zoals die op het vlak van de omgevingshandhaving, waarvoor de decreetgever bevoegd is.¹³ Vraag is wel of voldoende duidelijk is welke precies de overheden zijn, “waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is”, die moeten worden uitgenodigd door de Vlaamse Regering. Een gelijkaardige vraag rijst met betrekking tot het bepaalde in het ontworpen artikel 16.2.3, § 2, tweede lid, van het DABM (artikel 6 van het voorontwerp).

¹¹ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, pp. 13, 190, 393 en Y. PEETERS, ‘Samenwerking in het federale België’, in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 123. Een protocol kan wel geherkwalificeerd worden als een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis BWHI: RvS nr. 179.544, 13 februari 2008, *Résidence Le Charlemagne*.

¹² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI ‘Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen’, *Parl. St.* VI. Parl. 2006-07, nr. 1249/1, p. 24.

¹³ Het zou daarentegen strijden met het principe van de wederzijdse autonomie van de federale overheid en de gemeenschappen en de gewesten indien één van die overheden aan de bestuursoverheden of ambtenaren van die andere overheden op een eenzijdige wijze specifieke verplichtingen zou opleggen in verband met de handhaving van de eigen regelgeving (zie in dat verband o.m. J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Deel I, Brussel, die Keure, 2019, 61).

Artikel 13

7. Zoals artikel 13 van het voorontwerp is geredigeerd, valt er niet uit af te leiden of de ontworpen regeling in werking treedt volgens de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van decreten, dan wel op een specifieke datum. De uiteindelijk gekozen datum van inwerkingtreding zal niet mogen leiden tot het verlenen van terugwerkende kracht aan het tot stand te brengen decreet. Bovendien moet er voldoende tijd worden gelaten aan de bestemmingen van de ontworpen regeling om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

tot wijziging van het decreet van 5 april 1995
houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening,
wat betreft de opheffing
van de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu
en de overheveling van taken inzake omgevingshandhaving

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

Art. 2. In titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en het laatst gewijzigd bij het decreet van 19 juli 2019, wordt het opschrift van hoofdstuk II vervangen door wat volgt:

“Hoofdstuk II. Omgevingshandhavingsbeleid”.

Art. 3. In titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt afdeling I, die bestaat uit artikel 16.2.1 tot en met 16.2.5, opgeheven.

Art. 4. Aan titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.1 toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 16.2.1. §1. Met inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden is de Vlaamse Regering belast met de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het handhavingsbeleid inzake milieu, ruimtelijke ordening en de integratie ervan in omgeving, omgevingshandhavingsbeleid genaamd.

§2. Om de milieuwetgeving, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning doelmatig te handhaven, overlegt de Vlaamse Regering met de overheden die daarvoor bevoegd zijn.

De afspraken die gemaakt worden op basis van het overleg, vermeld in het eerste lid, worden in protocollen vastgelegd.

De Vlaamse Regering kan de procedure bepalen om protocollen als vermeld in het tweede lid, vast te leggen.”.

Art. 5. Aan titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.2 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 16.2.2. §1. De Vlaamse Regering maakt een vijfjaarlijks omgevingshandavingsprogramma op dat de overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten voor een gewestelijk geïntegreerd en afgestemd omgevingshandavingsbeleid bevat en dat de vijfjaarlijkse individuele handavingsprioriteiten van de handavingsinstanties bundelt. De overkoepelende beleidsdoelstellingen omvatten de gewestelijke beleidsvisie en de gewestelijke beleidslijnen voor omgevingshandaving. Dit schept rechten noch plichten voor de rechtsonderhorigen.

Aanbevelingen over de handhaving op gemeentelijk en provinciaal niveau en over de samenwerking met en tussen al de betrokken beleidsniveaus kunnen toegevoegd worden aan het omgevingshandavingsprogramma, vermeld in het eerste lid.

Het omgevingshandavingsprogramma wordt opgemaakt in overeenstemming met het recht, met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De Vlaamse Regering kan de beleidsprioriteiten, vermeld in het eerste lid, verfijnen of aanvullen.

§2. De overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest en die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning bezorgen op eenvoudig verzoek hun vijfjaarlijkse individuele handavingsprioriteiten.

De Vlaamse Regering nodigt de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, uit om hun vijfjaarlijkse individuele handavingsprioriteiten te bezorgen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de procedure om de individuele handavingsprioriteiten te bezorgen.

§3. De Vlaamse Regering kan voor het omgevingshandavingsprogramma nadere regels vaststellen voor de inhoud, de opmaak, de inwerkingtreding, de verspreiding en de actualisering ervan.

Voor de actualisering van de beleidsprioriteiten, vermeld in paragraaf 1, derde lid, kan de Vlaamse Regering nadere regels vaststellen voor de inwerkingtreding en verspreiding ervan.

§4. Het definitieve omgevingshandavingsprogramma wordt vastgesteld op grond van:

- 1° een ontwerp van omgevingshandavingsprogramma;
- 2° de adviezen van de volgende instanties over het ontwerp, vermeld in punt 1°:
 - a) de bevoegde strategische adviesraden over milieu, ruimtelijke ordening en omgeving;
 - b) de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen;
 - c) de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten;
 - d) de Vereniging van Vlaamse Streekontwikkelingsintercommunales.

§5. Het Milieuhandavingsprogramma 2015-2019 van 22 april 2016 blijft van kracht tot en met de dag vóór de datum van de inwerkingtreding van het vijfjaarlijkse omgevingshandavingsprogramma."

Art. 6. Aan titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.3 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 16.2.3. §1. De Vlaamse Regering rapporteert periodiek in het tweede en het vijfde jaar van de regeerperiode over het omgevingshandhavingsbeleid en de omgevingshandhavingsuitvoering.

De rapportering omvat een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van de omgevingshandhavingsuitvoering en van het gevoerde omgevingshandhavingsbeleid zoals opgenomen in de vastgestelde beleidsdoelstellingen en van de individuele handhavingsprioriteiten in het omgevingshandhavingsprogramma, vermeld in artikel 16.2.2.

§2. Jaarlijks stellen alle overheden die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest en die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, alle cijfermatige informatie ter beschikking waarover ze beschikken en die van nut kan zijn voor de periodieke rapportering, vermeld in paragraaf 1. Ze doen dat op eenvoudig verzoek of uit eigen beweging.

Jaarlijks nodigt de Vlaamse Regering de overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, waarvoor het Vlaamse Gewest niet bevoegd is, uit om de cijfermatige informatie waarover ze beschikken en die van nut kan zijn voor de periodieke rapportering, vrijwillig ter beschikking te stellen.

Met het oog op de periodieke rapportering, vermeld in paragraaf 1, kan bijkomend aan de cijfermatige informatie, vermeld in het eerste en tweede lid, een bijbehorende toelichting gevraagd worden aan deze overheden.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de procedure om de cijfermatige informatie en de bijbehorende toelichting te bezorgen.

§3. De rapportering, vermeld in paragraaf 1, wordt meegedeeld aan het Vlaams Parlement.

§4. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de inhoud, de opmaak en de verspreiding van de rapportering, vermeld in paragraaf 1, en ook voor de jaarlijkse publicatie van de cijfermatige informatie."

Art. 7. Aan titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt een artikel 16.2.4 toegevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 16.2.4. De Vlaamse Regering organiseert een netwerk- en kennisplatform voor de handhavingspartners die betrokken zijn bij de handhaving van de milieuwetgeving, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Op dat forum wisselen ze informatie uit over hun taken en opdrachten en wordt de onderlinge kennisdeling gefaciliteerd om de stroomlijning van de handhaving te stimuleren."

Art. 8. In titel XVI, hoofdstuk II, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 21 december 2007 en gewijzigd bij de decreten van 22 november 2013, 25 april 2014 en 4 mei 2016, wordt afdeling II, die bestaat uit artikel 16.2.6 tot en met 16.2.11, opgeheven.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 9. In artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, vervangen bij het decreet van 25 april 2014, wordt punt 7° opgeheven.

Art. 10. In titel VI, hoofdstuk I, van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 18 december 2009, 16 juli 2010, 25 april 2014 en 18 december 2015, wordt het opschrift van afdeling 2 vervangen door wat volgt:

“Afdeling 2. Omgevingshandhavingsbeleid”.

Art. 11. Artikel 6.1.3 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014 en gewijzigd bij het decreet van 18 december 2015, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 6.1.3. Artikel 16.2.1 tot en met 16.2.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid zijn van overeenkomstige toepassing.”.

Art. 12. Artikel 7.7.3 van dezelfde codex, vervangen bij het decreet van 25 april 2014, wordt vervangen door wat volgt:

“Art. 7.7.3. Het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening van 18 november 2015 en de gewestelijke en gezamenlijke handhavingsprioriteiten Ruimtelijke Ordening van 23 december 2016 blijven van toepassing tot en met de dag vóór de datum van de inwerkingtreding van het omgevingshandhavingsprogramma, vermeld in artikel 16.2.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.”.

Hoofdstuk 4. Slotbepaling

Art. 13. Dit decreet treedt in werking op 1 februari 2021.

Brussel, 11 december 2020.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR