



Milieu handhavings rapport 2009

Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving





MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009

COLOFON

Uitgave



VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Prof. Dr. Michael G. Faure LL. M.
Voorzitter van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving
Koning Albert II-laan 20 bus 15
1000 Brussel

EINDREDACTIE

An Stas, Vaste secretaris van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving

ONTWERP COVER

Nadia De Braekeler, Grafisch ontwerpster van de Afdeling Digitale Drukkerij van het departement Bestuurszaken

DEPOTNUMMER

D/2010/3241/402

Dit rapport is beschikbaar op de website van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving: www.vhrm.be

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding.

WOORD VOORAF DOOR DE VOORZITTER VAN DE VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING: PROF. DR. MICHAEL G. FAURE LL. M.	3
1 INLEIDING	5
1.1 Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid	5
1.2 Methodologie en relevantie Milieuhandhavingsrapport 2009	6
1.2.1 <i>Werkwijze</i>	6
1.2.2 <i>Structuur</i>	7
1.2.3 <i>Kanttekeningen</i>	9
1.3 Milieuhandhavingsbeleid	10
2 EVALUATIE VAN HET VLAAMSE MILIEUHANDHAVINGSBELEID IN 2009	13
2.1 Evaluatie van het gewestelijke milieuhandhavingsbeleid.....	13
2.1.1 <i>Aangestelde gewestelijke toezichthouders</i>	13
2.1.2 <i>Inspanningen met betrekking tot milieuhandhavingstaken</i>	20
2.2 Evaluatie van het gevoerde milieuhandhavingsbeleid door de Federale politie	25
2.3 Evaluatie van het gevoerde milieuhandhavingsbeleid door de Lokale politie	27
2.4 Evaluatie van het gevoerde lokale milieuhandhavingsbeleid	39
2.4.1 <i>Provinciegouverneurs</i>	39
2.4.1.1 Bestuurlijke maatregelen	40
2.4.1.2 Veiligheidsmaatregelen	41
2.4.2 <i>Provinciale toezichthouders</i>	41
2.4.2.1 Aangestelde provinciale toezichthouders	41
2.4.2.2 Inspanningen met betrekking tot milieuhandhavingstaken	42
2.4.2.3 Inspanningen in het kader van de ondersteunende rol van de provincies voor gemeenten	42
2.4.3 <i>Toezichtstaken uitgevoerd door de Vlaamse steden en gemeenten</i>	44
2.4.3.1 Burgemeesters	46
2.4.3.2 Gemeentelijke toezichthouders.....	46
2.4.3.3 Intergemeentelijke verenigingen	61
2.5 Conclusie	62
3 EVALUATIE VAN DE INZET VAN DE AFZONDERLIJKE MILIEUHANDHAVINGSINSTRUMENTEN EN VEILIGHEIDSMATREGELEN	65
3.1 'Controles zonder verdere actie'	65
3.1.1 <i>'Controles zonder verdere actie' door gemeentelijke toezichthouders</i>	67
3.1.2 <i>'Controles zonder verdere actie' door toezichthouders bij de Lokale politie</i>	68
3.2 Evaluatie van het instrument 'Raadgeving'	69
3.2.1 <i>Aandeel van het gebruik van het instrument 'raadgeving' door gemeentelijke toezichthouders</i>	71
3.2.2 <i>Aandeel van het gebruik van het instrument 'raadgeving' door toezichthouders Lokale politie</i>	72
3.3 Evaluatie van het instrument 'Aanmaning'	73
3.3.1 <i>Aandeel van het gebruik van het instrument 'aanmaning' door gemeentelijke toezichthouders</i>	75
3.3.2 <i>Aandeel van het gebruik van het instrument 'aanmaning' door toezichthouders Lokale politie</i>	76
3.4 Evaluatie van het instrument 'Verslag van vaststelling'	77
3.4.1 <i>Aandeel van het gebruik van het instrument 'verslag van vaststelling' door gemeentelijke toezichthouders</i>	80
3.4.2 <i>Aandeel van het gebruik van het instrument 'verslag van vaststelling' door toezichthouders Lokale politie</i>	81
3.5 Evaluatie van het instrument 'Proces-verbaal'	82

3.5.1	Aandeel van het gebruik van het instrument 'proces-verbaal' door gemeentelijke toezichthouders.....	85
3.5.2	Aandeel van het gebruik van het instrument 'proces-verbaal' door toezichthouders Lokale politie	86
3.6	Evaluatie van het instrument 'Bestuurlijke maatregelen' en 'Beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen'	87
3.6.1	Aard en aantal van de opgelegde bestuurlijke maatregelen door gemeentelijke toezichthouders	90
3.6.2	Aard en aantal van de opgelegde bestuurlijke maatregelen door toezichthouders bij de Lokale politie	91
3.6.3	Beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen	92
3.6.3.1	Aantal ingediende beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen en de beslissingen ter zake	92
3.6.3.2	Aantal ingediende beroepen tegen geweigerde verzoeken houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen en de beslissingen ter zake	94
3.7	Evaluatie van het instrument 'Veiligheidsmaatregelen'	94
3.7.1	Aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal).....	97
3.7.2	Aantal en aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen door toezichthouders bij de Lokale politie	98
3.8	Conclusie	99
4	EVALUATIE VAN HET VLAAMSE MILIEUSANCTIENERINGSBELEID IN 2009.....	109
4.1	Evaluatie van het strafrechtelijk sanctieneringsbeleid	110
4.1.1	Instroom.....	113
4.1.2	Vooruitgangsstaat	118
4.1.3	Motieven tot seponeren	124
4.2	Evaluatie van het bestuurlijke sanctieneringsbeleid	133
4.2.1	Evaluatie van het gevoerde sanctieneringsbeleid door afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.....	133
4.2.1.1	Behandeling van milieumisdrijven	133
4.2.1.2	Behandeling van milieu-inbreuken	138
4.2.2	Evaluatie van de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege	142
4.2.3	Evaluatie van het gevoerde sanctieneringsbeleid door de Vlaamse Landmaatschappij.....	142
4.3	Conclusie	145
5	BESLUIT	151
5.1	Samenvattende conclusies	151
5.2	Aanbevelingen.....	153
5.2.1	Aanbevelingen ten aanzien van de Vlaamse Regering	153
5.2.2	Aandachtspunten.....	154
	VERKLARENDE WOORDENLIJST - AFKORTINGEN.....	157
	Handhavingsactoren en instellingen	157
	Milieuhandhavingsterminologie	157
	Andere.....	158
	LIJST VAN GRAFIEKEN	159
	LIJST VAN TABELLEN	162
	BIJLAGEN.....	165

WOORD VOORAF DOOR DE VOORZITTER VAN DE VLAAMSE HOGE RAAD VOOR DE MILIEUHANDHAVING: PROF. DR. MICHAEL G. FAURE LL. M.

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving (VHRM) werd op 1 mei 2009 opgericht op basis van het 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"¹ (Milieuhandhavingsdecreet) en kreeg de ondersteuning van de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement mee als algemene doelstelling.

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving stelt onder meer jaarlijks een milieuhandhavingsprogramma en een milieuhandhavingsrapport op.

Het Milieuhandhavingsprogramma 2010 werd op 11 januari 2010 door de plenaire vergadering van de VHRM goedgekeurd en op 26 maart 2010 keurde ook de Vlaamse Regering het Milieuhandhavingsprogramma 2010 goed. Decretaal werd vastgelegd dat het milieuhandhavingsprogramma de handhavingsprioriteiten bepaalt voor het komende kalenderjaar van de gewestelijke overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht. Eveneens kan het aanbevelingen bevatten inzake de handhaving van het milieurecht op provinciaal en gemeentelijk niveau, alsook in de samenwerking met en tussen de beleidsniveaus. Het Milieuhandhavingsprogramma 2010 werd voornamelijk gebruikt om de VHRM zelf en de geplande activiteiten in 2010 van zowel de VHRM als van de verschillende handhavingsactoren voor te stellen.

Ook voor het milieuhandhavingsrapport bepaalde de decreetgever duidelijk wat er wordt verwacht van een dergelijk rapport. Het milieuhandhavingsrapport dient minstens de volgende onderdelen te bevatten: een algemene evaluatie van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde gewestelijke milieuhandhavingsbeleid; een specifieke evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten; een overzicht van de gevallen waarin, binnen de gestelde termijn, geen uitspraak werd gedaan over de beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen; een evaluatie van de beslissingspraktijk van de parketten inzake het al dan niet strafrechtelijk behandelen van een vastgesteld misdrijf; een overzicht en vergelijking van het door de gemeenten en provincies gevoerde milieuhandhavingsbeleid; een inventaris van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden aangewend ter verbetering van de milieuregelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering; en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het milieuhandhavingsbeleid.

Het mag duidelijk zijn dat het milieuhandhavingsrapport als een cruciaal element ter ondersteuning, en eventuele bijsturing, van het te voeren milieuhandhavingsbeleid kan worden aanzien.

Hoewel dit het eerste milieuhandhavingsrapport is, heeft de VHRM toch reeds vele nuttige en relevante cijfergegevens verkregen van de milieuhandhavingsactoren en deze geanalyseerd om hieruit reeds enkele (voorzichtige) conclusies te trekken. De draagwijdte is echter beperkt omdat het Milieuhandhavingsdecreet pas op 1 mei 2009 in werking is getreden. De gevraagde gegevens hadden dan ook alleen betrekking op de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009 (= de bestudeerde periode).

De opstelling van een dergelijk rapport is uiteraard een leerproces. Het opzet was om de bevraging van de milieuhandhavingsactoren in verband met hun werkzaamheden inzake milieuhandhaving in de bestudeerde periode van 2009 beknopt te houden. Dit heeft natuurlijk het nadeel dat bepaalde aspecten

¹ Publicatie B.S. 29 februari 2009

van de milieuhandhaving niet in detail geanalyseerd konden worden. Het leerproces houdt dan ook in dat er voor de volgende milieuhandhavingsrapporten meer gericht bevraagd zal kunnen worden. Wij hopen dat dit zal leiden tot een verhoging van de inhoudelijke kwaliteit van de toekomstige milieuhandhavingsrapporten en vernemen ter zake graag uw suggesties en/of aanbevelingen.

Daarnaast dient aangehaald te worden dat de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving voor de opstelling van dit rapport afhankelijk is van de input die werd aangeleverd door de milieuhandhavingsactoren, zijnde de gewestelijke actoren, de gemeenten, de provincies, de Lokale politie, de Federale politie en de parketten. Deze actoren ontvingen elk een bevragsingsfiche, afgestemd op hun handhavingsopdrachten in het milieuhandhavingslandschap. Hoewel vele milieuhandhavingsactoren spontaan zijn ingegaan op ons verzoek om informatie te verschaffen (en daarmee ook uitvoering geven aan het Milieuhandhavingsdecreet), was de respons niet bij alle overheden volledig dekkend. Daaruit volgt dat de gegevens opgenomen in dit rapport niet volledig representatief zijn. Bij de presentatie van de gegevens is telkens weergegeven hoe groot de respons van de verscheidene overheden is geweest. Positief is echter dat vele actoren wel hun medewerking hebben verleend en dat er derhalve wel conclusies kunnen getrokken worden op het gebied van de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest in de bestudeerde periode van 2009. De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving dankt dan ook oprecht die actoren die gereageerd hebben op onze vragenlijst en ons op die manier hebben geholpen bij het opstellen van dit rapport.



A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes.

Prof. Dr. Michael G. Faure LL.M.

Voorzitter Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving

1 INLEIDING

1.1 DECREET VAN 5 APRIL 1995 HOUDENDE ALGEMENE BEPALINGEN INZAKE MILIEUBELEID

De Vlaamse Hoge Raad voor Milieuhandhaving vindt zijn ontstaansbasis terug in het 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"².

De VHRM werd opgericht ter ondersteuning van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering bij de coördinatie en de inhoudelijke invulling van het milieuhandhavingsbeleid. Met het oog op een doelmatige handhaving van de milieuwetgeving organiseert de VHRM dan ook het systematisch overleg met de milieuhandhavingsactoren.

Dit overleg kan uitmonden in afspraken tussen de verschillende actoren. Deze afspraken worden protocollen genoemd. De VHRM zal de gangmaker zijn, zowel voor het voeren van het overleg met de milieuhandhavingsactoren, als voor het voorbereiden en het afsluiten van de protocollen.

De samenstelling van de plenaire vergadering van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving werd vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2009 betreffende de aanstelling van de leden van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving³. Daarnaast werkt de VHRM met vier werkgroepen om bijzondere vraagstukken te onderzoeken: "*Vaststelling en Toezicht*", "*Bestuurlijke en Strafrechtelijke Sanctionering*", "*Informatie-uitwisseling*" en "*Dataverzameling, Innovatie en Kennisopbouw*".

De volledige samenstelling van de plenaire vergadering is terug te vinden op de website van de VHRM⁴.

Jaarlijks dient de VHRM een milieuhandhavingsrapport en een milieuhandhavingsprogramma op te stellen.

Het milieuhandhavingsprogramma bepaalt voor het komende kalenderjaar de handhavingsprioriteiten van de gewestelijke overheden die belast zijn met de handhaving van het milieurecht. Het kan tevens aanbevelingen bevatten betreffende de handhaving van het milieurecht op provinciaal en gemeentelijk niveau, alsook inzake de samenwerking met en tussen deze beleidsniveaus.

Het eerste programma, het Milieuhandhavingsprogramma 2010, werd op 11 januari 2010 goedgekeurd door de VHRM. De Vlaamse Regering keurde het document goed op 26 maart 2010. Het Milieuhandhavingsprogramma 2010 is terug te vinden op de website van de VHRM⁵.

Het milieuhandhavingsrapport bevat daarentegen minstens een algemene evaluatie van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde gewestelijke milieuhandhavingsbeleid; een specifieke evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten; een overzicht van de gevallen waarin, binnen de gestelde termijn, geen uitspraak werd gedaan over de beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen; een evaluatie van de beslissingspraktijk van de parketten inzake het al dan niet strafrechtelijk behandelen van een vastgesteld milieumisdrijf; een overzicht en vergelijking van het door de gemeenten en provincies gevoerde milieuhandhavingsbeleid; een inventaris van de inzichten die

² Publicatie B.S. 29 februari 2009

³ Publicatie B.S. 19 maart 2009

⁴ <http://www.vhrm.be/vhrm/leden-vertegenwoordigers-en-plaatsvervangers>

⁵ <http://www.vhrm.be/documenten/milieuhandhavingsprogramma>

tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen worden aangewend ter verbetering van de milieuregelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering; en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het milieuhandhavingsbeleid.

Dit rapport dient alle relevante cijfermatige informatie te bevatten betreffende het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde milieuhandhavingsbeleid. Het milieuhandhavingsrapport wordt beschouwd als een cruciaal element ter ondersteuning en eventuele bijsturing van het te voeren milieuhandhavingsbeleid.

1.2 METHODOLOGIE EN RELEVANTIE MILIEUHANDHAVINGSRAPPORT 2009

1.2.1 Werkwijze

Aan de hand van relevante, betrouwbare cijfermatige en kwalitatieve gegevens is het opzet dat het milieuhandhavingsrapport een concreet beeld geeft van het milieuhandhavingsbeleid dat in het Vlaamse Gewest werd uitgevoerd sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet in 2009.

Om aan dit doel – en de decretaal bepaalde onderdelen – te voldoen, heeft de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving een bevragsingsfiche opgesteld voor de milieuhandhavingsactoren, waarin telkens werd toegespitst op de verschillende opdrachten van deze actoren.

De volgende actoren werden bevragd over hun activiteiten op vlak van de handhaving van het milieurecht tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009:

- de afdeling Milieu-inspectie van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie;
- de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie;
- de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie;
- de afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie;
- de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie;
- de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij;
- de Vlaamse Landmaatschappij;
- de Vlaamse Milieumaatschappij;
- het Agentschap voor Natuur en Bos;
- Waterwegen en Zeekanaal NV;
- het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid;
- het Agentschap Wegen en Verkeer;
- de Vlaamse gemeenten;
- de Vlaamse politiezones;
- de Federale politie;
- de Vlaamse provinciegouverneurs;
- de Vlaamse provinciale toezichthouders;
- het Milieuhandhavingscollege;
- de parketten.

Er werd gewerkt met een uniforme vragenlijst zodat vergelijkbare gegevens konden worden verkregen. Zo werd er onder meer gepeild naar het aantal toezichthouders of Vlarem-ambtenaren binnen de organisatie, het aantal VTE (voltijdse equivalenten) besteed aan handhavingstaken, het aantal uitgevoerde controles⁶ tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009⁷, het aantal opgestelde processen-verbaal⁸, het aantal opgestelde verslagen van vaststelling en het aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen. De sanctionerende instanties werden bevraagd naar hun werkzaamheden tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009⁹. 1 mei werd als startdatum genomen omdat op die dag het Milieuhandhavingsdecreet in werking trad.

Op basis van de informatie, aangeleverd via de gestandaardiseerde fiches, zal er een kwantitatief beeld worden geschetst van de activiteiten van de handhavingsactoren sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet. Deze cijfergegevens worden, samen met een tekstuele duiding, op een grafische wijze weergegeven in een grafiek of een tabel. In de gevallen waar dit voor de duidelijkheid en overzichtelijkheid wenselijk werd geacht, werd geopteerd voor de weergave van de cijfers in zowel een grafiek als in een tabel.

Niet alle gegevens werden echter gegenereerd via deze kwantitatieve gegevensbevraging door de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. Om het beeld zo compleet mogelijk te maken – en om de mogelijkheid te creëren waardevolle conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren – werd er ook gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur en andere, eerder kwalitatieve, bronnen. We doelen daarbij specifiek ook op de interessante gegevens die voortkomen uit het LAWFORCE-project¹⁰.

Decretaal werd duidelijk bepaald over welke onderwerpen er minimaal dient gerapporteerd te worden. De VHRM heeft de bevragingfiches hier dan ook op afgestemd, al is er wel voor gekozen om een andere inhoudsopgave te hanteren dan de opsommingen in het Milieuhandhavingsdecreet.

1.2.2 Structuur

Eerst wordt een evaluatie geboden van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde milieuhandhavingsbeleid van de gewestelijke toezichthouders, de Federale politie, de Lokale politie en de handhavingsactiviteiten uitgevoerd op lokaal niveau door de provinciegouverneurs, de provinciale toezichthouders, de gemeentelijke toezichthouders en de toezichthouders van de intergemeentelijke verenigingen. Er zal een cijfermatig beeld worden geschetst van het aantal toezichthouders per organisatie, gekoppeld aan de handhavingsopdrachten, het aantal VTE besteed aan handhavingstaken per organisatie en het aantal controles uitgevoerd door deze toezichthouders in de bestudeerde periode van 2009. Dit maakt het tevens mogelijk een beeld te verkrijgen van het aantal controles dat per

⁶ Er dient duidelijk aangegeven te worden dat er werd gevraagd naar het aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles en niet naar het aantal vastgestelde overtredingen tijdens deze controles.

⁷ Inzake milieubeheersrecht werd er gevraagd te rapporteren over de activiteiten tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009, daar de bepalingen van het Milieuhandhavingsdecreet pas van toepassing werden op het milieubeheersrecht met de inwerkingtreding van het decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 25 juni 2009.

⁸ Voor een aantal handhavingsactoren is het niet duidelijk of de opgegeven cijfers betreffende het aantal opgestelde processen-verbaal enkel aanvankelijke PV's, dan wel aanvankelijke en navolgende PV's omvatten. Door deze diverse interpretaties zijn er bijgevolg significante verschillen die het vergelijken van de verkregen cijfergegevens erg bemoeilijken.

⁹ Inzake milieubeheersrecht werd er gevraagd te rapporteren over de activiteiten tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009, daar de bepalingen van het Milieuhandhavingsdecreet pas van toepassing werden op het milieubeheersrecht met de inwerkingtreding van het decreet van 30 april 2009 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging aan diverse bepalingen inzake de milieuhandhaving, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 25 juni 2009.

¹⁰ <http://www.environmental-lawforce.be>

toezichthouder werd uitgeoefend. Voor de Federale politie worden de proactieve controles besproken. Bij het lokale milieuhandhavingsbeleid wordt er tevens gewezen op de aanwezigheid van het aantal klasse 1-, klasse 2- en klasse 3-inrichtingen op het grondgebied. Daarnaast wordt de ondersteunende rol van de provincies voor de gemeenten geëvalueerd op basis van de rapportering van de provincies in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013. Tevens zullen de inspanningen van de intergemeentelijke verenigingen sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet in 2009 in het kader van de milieuhandhaving besproken worden.

De focus van dit hoofdstuk 2 ligt op de inspanningen van de toezichthoudende instanties.

In het volgende hoofdstuk 3 ligt de nadruk op het gebruik van de afzonderlijke milieuhandhavingsinstrumenten, de bestuurlijke maatregelen en de veiligheidsmaatregelen door de verschillende milieuhandhavingsactoren. Om het begrip 'milieuhandhavingsinstrument' duidelijk af te bakenen, werd er aan de hand van de parlementaire voorbereidingen van het Milieuhandhavingsdecreet een opsomming gemaakt van deze instrumenten. Op basis van deze opsomming werden de uniforme bevragsingsfiches opgesteld. Het betreft de volgende instrumenten: raadgevingen, aanmaningen, bestuurlijke maatregelen (regularisatiebevel, stakingsbevel, bestuursdwang of een combinatie), veiligheidsmaatregelen, bestuurlijke geldboeten (en voordeelontneming) en strafsancities¹¹.

Verder zijn ook het proces-verbaal en het verslag van vaststelling opgenomen in deze specifieke evaluatie van de inzet van de afzonderlijke milieuhandhavingsinstrumenten.

Het hoofdstuk 4 'Evaluatie van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde sanctioneringsbeleid' geeft vervolgens een overzicht van de opgelegde bestuurlijke en strafrechtelijke sancties door de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (AMMC), de parketten en het Milieuhandhavingscollege (MHHC).

Het Milieuhandhavingsdecreet heeft immers een gewestelijke entiteit¹² opgericht die op 1 mei 2009 haar werkzaamheden heeft aangevat. Deze nieuwe afdeling binnen het departement Leefmilieu, Natuur en Energie kan exclusieve bestuurlijke geldboetes, voor milieu-inbreuken, en alternatieve bestuurlijke geldboetes, voor milieumisdrijven, opleggen. In dit kader is dan ook onderzocht op welke wijze deze nieuwe entiteit van deze sanctioneringsbevoegdheden gebruik heeft gemaakt. Daarnaast mocht de VHRM ook verschillende gegevens van de parketten ontvangen, wat het mogelijk maakt een breed beeld te schetsen van het sanctioneringsbeleid.

Er kunnen ook nog andere soorten boetes worden opgelegd, zoals de gemeentelijke administratieve sancties en boetes in het kader van de heffingsplicht. Deze maken echter geen deel uit van het Milieuhandhavingsdecreet en zullen bijgevolg niet verder besproken worden.

In het besluit van dit rapport (hoofdstuk 5) wordt getracht een inventaris op te stellen van de inzichten die tijdens de handhaving werden opgedaan en die kunnen aangewend worden ter verbetering van de milieuregelgeving, beleidsvisies en beleidsuitvoering en aanbevelingen te formuleren voor de verdere ontwikkeling van het milieuhandhavingsbeleid.

¹¹ De bestuurlijke geldboeten (en voordeelontneming) en de strafsancities zullen echter in het hoofdstuk "Evaluatie van het in afgelopen kalenderjaar gevoerde sanctioneringsbeleid" behandeld worden gezien dit meer aansluit bij de inhoudsopgave van dit Milieuhandhavingsrapport 2009, waar de evaluatie van het sanctioneringsbeleid separaat in hoofdstuk 4 aan bod komt.

¹² De afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

1.2.3 Kanttekeningen

Ondanks de hoge verwachtingen ten aanzien van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving en de verder reikende ambities van de VHRM zelf, dienen er een aantal kanttekeningen geplaatst te worden bij dit Milieuhandhavingsrapport 2009.

Het Milieuhandhavingsdecreet bepaalt dat het milieuhandhavingsrapport onder meer een evaluatie dient te bevatten van het in het afgelopen kalenderjaar gevoerde gewestelijke milieuhandhavingsbeleid, een specifieke evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten en een evaluatie van de beslissingspraktijk van de parketten inzake het al dan niet strafrechtelijk behandelen van een vastgesteld misdrijf. Er kan hier echter geen sprake zijn van een evaluatie *sensu stricto*. Om werkelijk te onderzoeken hoe doeltreffend het milieuhandhavingsbeleid is, is het noodzakelijk bepaalde beoordelingscriteria *ex ante* vast te leggen. Daarnaast is het niet mogelijk om een evaluatie te maken van de situatie voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet (nulsituatie)¹³ en na de inwerkingtreding, gezien de bekomen cijfergegevens enkel betrekking hebben op de situatie vanaf 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009. Dit is gerelateerd aan het feit dat dit het eerste milieuhandhavingsrapport is dat de VHRM aflevert. In de toekomst wordt het uiteraard wel mogelijk om dergelijke vergelijkingen uit te voeren. De situatie zoals beschreven in dit rapport kan dan ook beschouwd worden als een startsituatie voor het geheel aan (deels nieuwe) milieuhandhavingsactoren. Daar de situatie zoals gecreëerd door het Milieuhandhavingsdecreet nog maar recent is, dient met de nodige voorzichtigheid omgesprongen te worden met de cijfergegevens en de conclusies en aanbevelingen die hieruit zouden kunnen getrokken worden. Het opzet is dan ook dat deze informatie als input zal gehanteerd worden in de komende milieuhandhavingsprogramma's van de VHRM. Dit maakt een cyclusbenadering mogelijk: het milieuhandhavingsrapport over het afgelopen kalenderjaar zou input moeten leveren voor plannen en acties voor het volgende kalenderjaar, die dan in het milieuhandhavingsprogramma worden verwoord.

Een tweede kanttekening betreft het feit dat er sprake is van responschaarste en dataongelijkheid. Hoewel de verschillende relevante actoren officieel werden aangeschreven en er een medewerkingsverplichting bestaat voor de actoren die deel uitmaken van het Vlaamse Gewest, is er geen sprake van een volledige respons. Dit maakt dat de onderstaande cijfergegevens niet geheel representatief zijn en de conclusies ook in dit licht dienen geplaatst te worden.

In verband met de dataongelijkheid dient meegedeeld te worden dat er begrippen gehanteerd worden in het milieuhandhavingslandschap die op verschillende wijze geïnterpreteerd worden. Het werd ook duidelijk dat niet elke actor over dezelfde gegevens (op overeenkomstige wijze) kon rapporteren. Daarnaast zorgt dit fenomeen voor overlappingen en leemtes in de data. Een eerste aanbeveling voor het milieuhandhavingsbeleid kan dus reeds snel geformuleerd worden. Om in de toekomst een betrouwbare rapportering mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat al de actoren betrokken bij de milieuhandhaving op eenduidige, uniforme en consequente wijze aan dataverzameling doen en dezelfde definities hanteren, zoals bijvoorbeeld deze van 'een controle'. Het probleem dat zich daarbij stelt is dat de milieuwetgeving die wordt gehandhaafd met het Milieuhandhavingsdecreet erg divers is. Dit geeft aanleiding tot een andere handhavingsaanpak en maakt een gemeenschappelijk taalgebruik moeilijker.

Daarnaast dient er duidelijk gesteld te worden dat er geen normatieve evaluatie kan gebeuren op basis van aantallen en louter cijfermatige gegevens. Het is bijvoorbeeld zo dat een proces-verbaal opgesteld door de Lokale politie en een proces-verbaal opgesteld door de afdeling Milieu-inspectie een andere inbreuk tot voorwerp kan hebben, onder meer inzake juridische en inhoudelijke complexiteit.

¹³ Het probleem hier is dat slechts enkele actoren, zoals bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie, OVAM en ANB, jaarverslagen opstellen met betrekking tot de milieuhandhaving.

De meeste administraties kregen de mogelijkheid om de cijfers en de gegevens, die ze aanleverden in het kader van de bevraging door de VHRM, te controleren in verschillende ontwerpversies van dit rapport. De leden, vertegenwoordigers en plaatsvervangers van de VHRM werden immers meerdere malen geconsulteerd bij de opstelling van het rapport. Het was voor de VHRM echter niet mogelijk de gemeenten en politiezones separaat te consulteren voor het becommentariëren van de ontwerpversies. Net omwille van die reden worden de gemeenten en de politiezones ook niet individueel besproken, maar werden er categorieën gehanteerd op basis van het inwonersaantal.

Aangezien het Milieuhandhavingsrapport 2009 het eerste rapport is waar de VHRM mee naar buiten zal treden, en het ook de eerste maal was dat de milieuhandhavingsactoren werden bevraged door de VHRM, is ervoor gekozen om deze bevraging zo beperkt mogelijk te houden. De opstelling van het milieuhandhavingsrapport vormt een leerproces, zowel voor de VHRM zelf als voor de bevragede milieuhandhavingsactoren. Dit maakt echter dat niet alle relevante gegevens werden opgevraagd. Dit heeft uiteraard consequenties voor de verkregen gegevens, maar ook voor de conclusies die eruit kunnen worden getrokken. Dit milieuhandhavingsrapport laat enkel toe weer te geven wat de milieuhandhavingsactoren en de toezichthouders hebben gedaan in de bestudeerde periode van 2009 op het vlak van controle en sanctionering, niet hoe en waarom ze dit hebben gedaan. Daar de bevraging cijfermatig was en er geen contextgegevens werden opgevraagd, kan dit veel ruimte laten voor interpretatie. De leden, vertegenwoordigers en plaatsvervangers van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving kregen echter wel de mogelijkheid, om na de verwerking van de gegevens, verdere inhoudelijk commentaar te geven en zo de uitkomsten in een breder kader te plaatsen.

Een aantal actoren die de bevragingsschijven van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving hebben ingevuld, hebben zelf enkele kanttekeningen geformuleerd ter ondersteuning van hun cijfergegevens. Deze zijn in de mate van het mogelijke en indien relevant telkens terug te vinden in de teksten zelf.

De bestudeerde periode betrof 1 mei 2009 tot 31 december 2009. Deze tijdsspanne laat dus niet toe om reeds de impact van het Milieuhandhavingsdecreet te onderzoeken.

Het mag dus duidelijk zijn dat het Milieuhandhavingsrapport 2009 niet allesomvattend is. Zo wordt er onder meer ook geen onderzoek gedaan naar de handhaafbaarheid van de regelgeving zelf, noch naar de handhavingslasten voor de gecontroleerden. Tevens kon er ook geen analyse plaatsvinden van de effectiviteit van de handhaving. Dit eerste rapport kent zijn grenzen, maar kan een eerste startpunt zijn om de handhavingsactiviteiten van de verschillende actoren in kaart te brengen.

1.3 MILIEUHANDHAVINGSBELEID

De milieuhandhavingsactoren in Vlaanderen functioneren natuurlijk niet in het ijlle. Het milieuhandhavingsbeleid in het Vlaamse Gewest wordt meebepaald door het Regeerakkoord van 15 juli 2009¹⁴ en de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014 van minister Schauvliege¹⁵.

Het Regeerakkoord 'Vlaanderen 2009-2014 – een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden – voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving' legt onder meer de algemene lijnen vast voor de milieuhandhaving in Vlaanderen en bepaalt dat onder meer de milieuhandhavingsrapporten van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving het Milieuhandhavingsdecreet en de praktijkuitwerking

¹⁴Regeerakkoord van 15 juli 2009:

http://www.vlaanderen.be/servlet/Satellite?c=Solution_C&cid=1247734278469&pagename=Infolijn/View

¹⁵ 'Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014':

http://www.vlaanderen.be/servlet/Satellite?pagename=Infolijn%2FView&c=Solution_C&p=1186804409590&cid=1171947608450

ervan doelgericht zullen evalueren. De krachtlijnen van het beleid en de prioriteiten worden bepaald in jaarlijkse milieuhandhavingsprogramma's. Organisatorische samenwerkingsafspraken zullen, waar wenselijk, verankerd worden in handhavingsprotocollen in de schoot van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. De Vlaamse Regering stelt verder dat er in een aangepaste opleiding, permanente vorming en oplossingen voor andere noden van toezichthouders en opsporingsambtenaren zal worden voorzien.

In dit Regeerakkoord wordt er dus een specifieke rol weggelegd voor de milieuhandhavingsrapporten van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. Naast de decretaal bepaalde inhoudelijke onderwerpen, dienen de rapporten tevens een evaluatie op te maken van de praktijk van het Milieuhandhavingsdecreet.

De 'Beleidsnota 2009-2014 Leefmilieu en Natuur' van Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, minister Schauvliege, legt onder meer de uitbouw van een doeltreffende bestuurlijke handhaving van milieu-inbreuken en milieumisdrijven vast als een strategische doelstelling. Het nieuwe juridische kader – het Milieuhandhavingsdecreet – zou het mogelijk moeten maken om kort op de bal te spelen en een krachtig signaal te geven bij het opleggen van exclusieve (bij milieu-inbreuken) en alternatieve (bij milieumisdrijven) bestuurlijke geldboetes, zowel naar de overtreders als naar de toezichthouders en de verbalisanten. De ontwikkeling van een duidelijk en coherent kader met criteria op grond waarvan de hoogte van de boete en/of de voordeelontneming kan worden berekend, met het oog op rechtszekerheid, wordt als even belangrijk geacht.

Ook de uitvoering van het Milieuhandhavingsdecreet wordt in de beleidsnota opgenomen als een operationele doelstelling. De krachtlijnen en de prioriteiten van het milieuhandhavingsbeleid zullen worden bepaald rekening houdend met de aanbevelingen in de jaarlijkse milieuhandhavingsprogramma's, opgesteld in de schoot van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving. De handhavingspraktijk zal naar effectiviteit en efficiëntie worden geëvalueerd, onder meer via de jaarlijkse milieuhandhavingsrapporten. De samenwerkingsafspraken tussen de verschillende milieuhandhavingsactoren zullen, waar nuttig, verankerd worden in handhavingsprotocollen. Binnen het decretaal kader zal de minister ondersteuning verlenen aan toezichthouders en opsporingsambtenaren.

Tevens is het de bedoeling, dat door de verhoging van het aantal lokale toezichthouders – gemeentelijk, of waar aangesteld intergemeentelijk en politiezone -, de Vlaamse Milieu-inspectie zich meer zal kunnen toeleggen op inrichtingen met een grotere milieurelevantie, zoals Seveso- en GPBV-bedrijven, en op ketentoezicht op afvalstoffen. De handhaving dient zich te verschuiven van een reactieve naar enerzijds een proactieve invalshoek, geconcretiseerd in specifieke thematische handhavingscampagnes, en anderzijds een routinematige invalshoek. Bij dit laatste staan emissiegerichte inspecties en controle van de zelfcontroleactiviteiten van de bedrijven centraal. Daarnaast dient er ook aandacht besteed te worden aan het toezicht op niet-vergunde maar wel vergunningsplichtige inrichtingen en activiteiten.

In uitvoering van het Regeerakkoord van 15 juli 2009 kiest de Vlaamse Regering voor een partnerschap met sterke lokale besturen, ook op het gebied van milieu- en natuurbeleid. Als strategische doelstellingen worden dan ook vooropgesteld dat de Vlaamse Overheid verkokering tegen gaat, meer interne samenwerking en synergiën tot stand brengt en dat de Vlaamse Overheid de lokale besturen ondersteunt in het voeren van een lokaal milieubeleid. De bijsturing van de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013 met de lokale overheden vormt in dit kader een operationele doelstelling.

Het mag duidelijk zijn dat de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving een rol kan spelen in de ondersteuning van de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur bij de uitvoering van het Regeerakkoord en het Beleidsplan.

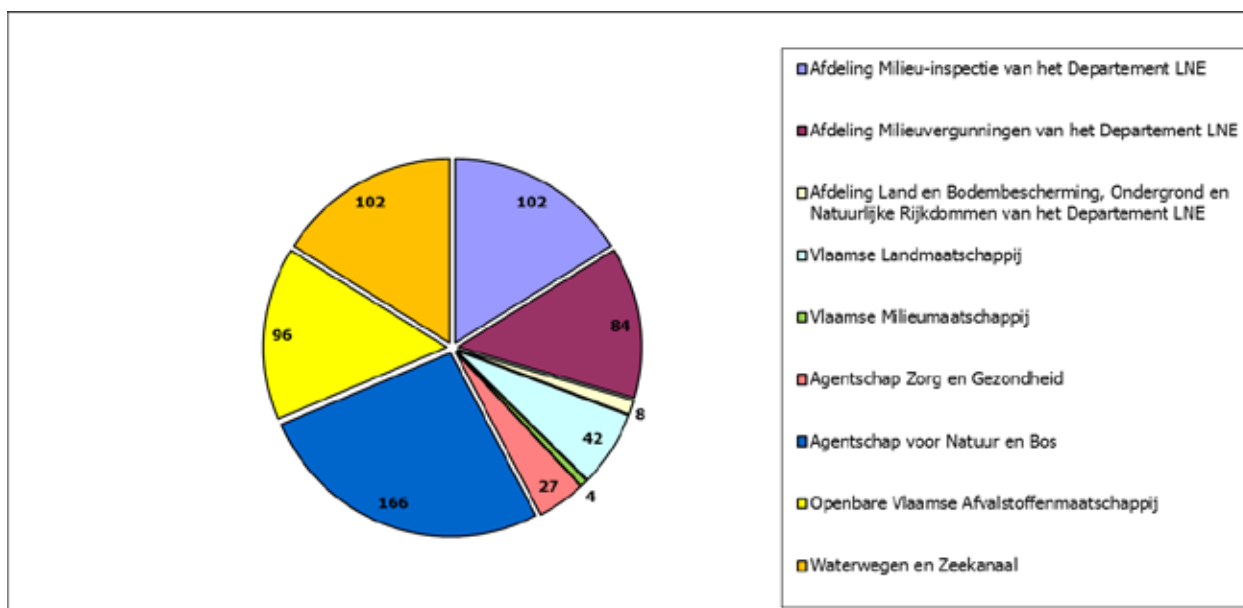
2 EVALUATIE VAN HET VLAAMSE MILIEUHANDHAVINGSBELEID IN 2009

In dit hoofdstuk wordt een evaluatie van het Vlaamse milieuhandhavingsbeleid van 1 mei 2009 tot 31 december 2009 nagestreefd. Er dient echter opgemerkt te worden dat het momenteel niet mogelijk is een werkelijke evaluatie (sensu stricto) van het volledige milieuhandhavingsbeleid uit te voeren. Daarnaast dient de term milieuhandhavingsbeleid gerelativeerd te worden gezien er enkel gerapporteerd kan worden over de gegevens verkregen naar aanleiding van de rondvraag bij de individuele handhavingsactoren, die zoals reeds aangegeven zeer beperkt was. Dit maakt het dan ook niet mogelijk om te rapporteren over het volledige Vlaamse milieuhandhavingsbeleid in de bestudeerde periode van 2009.

2.1 EVALUATIE VAN HET GEWESTELIJKE MILIEUHANDHAVINGSBELEID

2.1.1 Aangestelde gewestelijke toezichthouders

Onderstaande grafiek geeft een beeld van het aantal toezichthouders dat door de individuele gewestelijke handhavingsactoren werd ingezet in de bestudeerde periode.



Grafiek 1) Aantal toezichthouders per gewestelijke handhavingsactor

Het Milieuhandhavingsdecreet bepaalt in artikel 16.3.1 dat de personeelsleden van het departement en de agentschappen die behoren tot de beleidsdomeinen Leefmilieu, Natuur en Energie, Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, en Mobiliteit en Openbare Werken door de Vlaamse Regering kunnen worden aangewezen als toezichthouder. Artikel 16.3.2 bepaalt daarnaast dat als toezichthouders enkel personen kunnen worden aangesteld die over de vereiste kwalificaties en eigenschappen beschikken om de toezichtsofdracht naar behoren te vervullen.

De gewestelijke toezichthoudende instanties werden dan ook in de bevragsingsfiche verzocht om het aantal toezichthouders, aangesteld door de Vlaamse Regering, aan te geven waarop ze vanaf 1 mei 2009 beroep konden doen.

Ter interpretatie van bovenstaande grafiek dient er meegedeeld te worden dat het Agentschap Wegen en Verkeer nog geen beroep kon doen op een toezichthouder in de bestudeerde periode van 2009. Deze actor werd dan ook niet opgenomen in bovenstaande afbeelding.

Er kan uit deze cijfergegevens geconcludeerd worden dat de meeste gewestelijke toezichthoudende instanties over een groot aantal toezichthouders konden beschikken¹⁶ om hun handhavingsopdrachten uit te voeren sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet in 2009.

Het lijkt echter nuttig om het aantal aangestelde toezichthouders te vergelijken met de toezichtopdrachten van elke gewestelijke handhavingsactor. Dit zou het mogelijk maken een beeld te schetsen van de evenredigheid ter zake. De VHRM beschikt echter niet over een dergelijk instrument om die afweging te maken. Er kan echter wel een eerste beeld worden gegeven van het gemiddeld aantal controles¹⁷ per toezichthouders, in vergelijking met de opdrachten van elke gewestelijke handhavingsactor. Dit zou een rudimentaire schets kunnen opleveren van de verhouding ter zake en over de vraag of de gewestelijke actor met de meeste toezichtopdrachten ook beroep kan doen op het grootste aantal toezichthouders. Er dient echter opgemerkt te worden dat dit een zeer rudimentaire bespreking is, gezien de handhavingsactiviteiten van de actoren niet noodzakelijk enkel en alleen tot uiting komen in controles en bestuurlijke maatregelen.

Onderstaande decretale toezichtopdrachten (opsomming wetgeving) zijn afkomstig van de 'inventaris aangaande de handhavingsactoren', opgesteld door het permanent secretariaat van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, met input van en aangenomen door de leden, vertegenwoordigers en plaatsvervangers van de VHRM en de leden en plaatsvervangers van de werkgroepen.

1. De afdeling Milieu-inspectie van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie beschikte over 102 toezichthouders om toezicht te houden op volgende wetgeving:
 - Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid: titel III – bedrijfsinterne milieuzorg; titel IV – milieueffect- en veiligheidsrapportage; titel XV – milieuschade.
 - Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging.
 - Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.
 - Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidhinder.
 - Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen.
 - Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer.
 - Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunningen.
 - Decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen.
 - Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, met behoud van de toepassing van artikel 60bis, 62, van dat decreet.
 - Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaagafbrekende stoffen.
 - Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten.
 - Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de persistente organische verontreinigde stoffen en tot wijziging van richtlijn 97/117/EEG.

¹⁶ Exclusief het Agentschap Wegen en Verkeer.

¹⁷ Zoals reeds in de inleiding aangehaald, wordt de term 'controle' door de verschillende handhavingsactoren op verschillende manieren ingevuld en bestaat er momenteel nog geen eenvormigheid of uniformiteit rond deze term. De afdeling Milieu-inspectie van het departement LNE gebruikt de term controle bijvoorbeeld voor de inspecties ter plaatse en de administratieve controles, terwijl het Agentschap voor Natuur en Bos deze term onder meer hanteert voor de controle van jachtverloven en visverloven.

- Verordening (EG) nr. 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van richtlijn 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde geïsoleerde broeikasgassen.
- Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.
- Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie, alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en richtlijn 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.
- Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde afvalstoffen, vermeld in bijlage III of III A bij verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad, naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is.

De afdeling Milieu-inspectie voerde 8.436 controles uit tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 op bovenstaande wetgeving.

Bij bepaalde wetten en decreten bestaat er een gedeelde toezichtsovername met andere gewestelijke actoren. Er dient echter gesteld te worden dat voor de meeste wettelijke bepalingen inzake milieuhygiënerecht de afdeling Milieu-inspectie als enige gewestelijke actor steeds de integrale toezichtsovername heeft.¹⁸ Hier lijkt een redelijke relatie te bestaan tussen het aantal aangestelde toezichthouders (102) en het aantal uitgevoerde controles (8.436). Het gemiddeld aantal controles per toezichthouder in de bestudeerde periode van 2009 is immers 82,71.

2. De afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie kon beroep doen op 84 toezichthouders voor volgende regelgeving:
 - Decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid: kwalificaties milieucoördinator; opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen.
 - Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging: opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen.
 - Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidhinder: opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen.

¹⁸ Exclusief het mestdecreet waar de secretaris-generaal van het departement LNE en de Vlaamse Landmaatschappij ook een integrale toezichtsbevoegdheid hebben. Voor de wet van 10 januari 1977 houdende de regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het inwinnen en het pompen van grondwater werd er tot op heden nog geen enkele toezichthoudende actor voorzien. Ook voor het bodemsaneringsdecreet is de afdeling Milieu-inspectie niet bevoegd. Voor het oppervlaktedelfstoffendecreet is er integrale gedeelde bevoegdheid met de afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen.

- Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer: opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen.
- Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning: opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen; uitvoeringsbesluiten van titel II Vlarem.
- Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaagafbrekende stoffen: opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen.
- Verordening (EG) nr. 842/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 inzake bepaalde gefluoreerde broeikasgassen: opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen.

De klemtoon van de afdeling Milieuvergunningen (AMV) ligt op het toezicht op de opleiding, beroepservaring, overige voorwaarden en verplichtingen waaraan de erkenninghouder moet voldoen. De afdeling Milieuvergunningen maakt voor het uitvoeren van haar controleopdrachten een onderscheid tussen de personen die diensten verrichten bij hinderlijke inrichtingen (MER-deskundige, milieucoördinator) en zij die diensten verrichten bij de gewone burgers.

De evaluatie van erkende personen die diensten verrichten bij hinderlijke inrichtingen gebeurt door de afdeling Milieuvergunningen als geïntegreerd onderdeel van de behandeling van milieuvergunningsaanvragen. Omdat nagenoeg alle adviesverleners van de afdeling Milieuvergunningen advies geven over milieuvergunningsaanvragen en zij uit hoofde van die activiteit veelvuldig in contact komen met erkende personen, werden al de adviesverleners aangeduid als toezichthouder.

De afdeling Milieuvergunningen voert sinds 1 juli 2009 als enige deze toezichtsoopdracht uit. Om deze nieuwe handhavingsoopdracht uit te oefenen werden 84 toezichthouders (o.a. alle adviesverleners milieuvergunningen en erkenningen) aangesteld. Er werden sinds juli 2009 door deze toezichthouders in totaal 318 controles uitgevoerd¹⁹.

3. Het Agentschap voor Natuur en Bos had 166 toezichthouders om volgende wettelijke bepalingen te handhaven:
 - Decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid: titel XV – milieuschade.
 - Boswetboek van 19 december 1854.
 - Wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij.
 - Jachtwet van 28 februari 1882.
 - Wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.
 - Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen: ruimtelijke kwetsbare gebieden.
 - Wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973.

¹⁹ Waarvan 306 controles op de brandertechnici waarvoor AMV zich liet bijstaan door een geaccrediteerde keuringsinstelling. De aangestelde toezichthouders van AMV speelden een belangrijke rol in de voorbereiding en verdere opvolging van de resultaten van deze controles.

- Bosdecreet van 13 juni 1990.
- Jachtdecreet van 24 juli 1991.
- Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.
- Verordening (EEG) nr. 3626/82 van de Raad van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de gemeenschap van de overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten.
- Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de gemeenschap en op het binnenbrengen in de gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen.

Het bevoegdheidsgebied van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) ligt voornamelijk binnen het milieubeheersrecht. Dit is een exclusieve toezichtsovername onder de gewestelijke handhavingsactoren. ANB kon beroep doen op 166 toezichthouders. Tussen 25 juni en 31 december 2009 werden er 7.471 controles uitgevoerd. Dit maakt dat er een gemiddeld aantal controles per toezichthouder van 45,01 controles kon worden genoteerd²⁰. Gezien het bijzondere handhavingslandschap waarbinnen ANB bevoegd is, zijnde de exclusieve gewestelijke bevoegdheid inzake het milieubeheersrecht, blijkt er een redelijke verhouding te bestaan.

4. De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij beschikte over 96 toezichthouders om toezicht te houden op volgende wetten en decreten:

- Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen: artikel 12 en 13; inzameling bij en het aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door particulieren, zoals door de gemeentelijke overheden georganiseerd wordt; verloop van de afvalstroom die onder toepassing vallen van een aanvaardingsplicht; bepalingen inzake afvalpreventie- en recyclagedoelstellingen; afgifte van scheepsafvalstoffen; rapportering over geproduceerde, ingezamelde en verwerkte afvalstoffen; afvalstoffenregister; naleving sectorale uitvoeringsplannen; inning en invordering van de milieuheffingen.
- Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.

De Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) beschikt over een gedeelde toezichtsovername inzake het afvalstoffendecreet met de afdeling Milieu-inspectie, die een integrale toezichtsovername heeft over dit decreet met uitzondering van hoofdstuk IX van dat decreet inzake de milieuheffingen. In verband met bodemdecreet heeft de OVAM een exclusieve toezichtsovername.

OVAM kon in de bestudeerde periode van 2009 beroep doen op 96 toezichthouders en initieerde 706 controles. Dit maakt dat er gemiddeld 7,35 controles werden uitgeoefend per toezichthouder tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. In dit geval dient de relatie tussen het gemiddeld aantal controles en het aantal handhavingsopdrachten wellicht verder onderzocht te worden.

5. Waterwegen en Zeekanaal deelde mee dat er 102 toezichthouders werden aangewezen. Deze dienden toezicht uit te oefenen op onderstaande bepalingen:

²⁰ Bij ANB werden er 166 toezichthouders aangesteld. Om een misleidend beeld te voorkomen dient er opgemerkt te worden dat 114 van deze toezichthouders boswachters zijn die maar een beperkt deel van hun tijd aan handhaving besteden. Hun inzet voor handhavingsactiviteiten wordt geraamd op 8 VTE.

- Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging: bevaarbare waterlopen, waterwegen en havens en hun aanhorigheden.
- Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen: waterwegen, havens en hun aanhorigheden.

Op basis van deze wet en dit decreet heeft Waterwegen en Zeekanaal (W&Z) een aantal handhavingsbevoegdheden gekregen voor de bevaarbare waterlopen, waterwegen en havens en hun aanhorigheden. De afdeling Milieu-inspectie heeft gelijkaardige bevoegdheden op dit terrein. Daarnaast heeft de OVAM een aantal bevoegdheden, onder andere met betrekking tot scheepsafvalstoffen.

Waterwegen en Zeekanaal kon in de bestudeerde periode van 2009 beroep doen op 102 toezichthouders. Er werden echter maar 2 controles uitgevoerd, wat het gemiddelde aantal controles per toezichthouder op 0,02 brengt. Hier rijst de vraag naar een redelijke verhouding tussen de handhavingsopdrachten en het gemiddelde aantal controles per toezichthouder. Deze actor kreeg echter voornamelijk toezichtopdrachten in het kader van de beteugeling van de vrije velddelicten (lozing in het oppervlaktewater, sluikstorten, ...) toegewezen. Door een grote aanwezigheid op het terrein wordt de kans tot het vaststellen van gepleegde overtredingen, en daarbij de effectiviteit van de handhaving, groter.

6. De Vlaamse Milieumaatschappij kon beroep doen op vier toezichthouders om toezicht te houden op volgende wetgeving:
 - Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging: onbevaarbare waterlopen categorie 1 en hun aanhorigheden.
 - Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen: onbevaarbare waterlopen categorie 1 en hun aanhorigheden.

De handhavingsactiviteiten van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) spitsen zich toe op onbevaarbare waterlopen categorie 1 en hun aanhorigheden. Ook hier is de afdeling Milieu-inspectie integraal bevoegd voor deze wet en dit decreet en OVAM deels, terwijl de VMM telkens slechts bevoegd is voor een enkel onderdeel ervan.

In de bestudeerde periode van 2009 voorzag de VMM in 4 toezichthouders om deze bepalingen te handhaven. Het probleem dat zich heeft ontwikkeld is dat er door de VMM in die periode geen controles officieel werden geregistreerd, noch werden er inspectieverslagen opgesteld van deze controles.

De VMM gaf echter aan zich in de toekomst in eerste instantie te focussen op inbreuken met grote impact op de goede toestand van de waterlopen categorie 1, zoals oorzaken van vissterfte en inbreuken op de beschermde waterlopen. Daarnaast zal de aandacht uitgaan naar inbreuken op waterlopen met drinkwaterkwaliteit, de problematiek van het overstorten en het sluikstorten langs waterlopen.

7. Het Vlaams Agentschap voor Zorg en Gezondheid had 27 toezichthouders om toezicht te houden op volgende bepalingen:
 - Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van geluidshinder (besluit van de Vlaamse Regering van 7 november 1984 en Koninklijk Besluit van 24 februari 1977 betreffende elektronische versterkte muziek).
 - Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen: medisch afval.
 - Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning: gezondheidsaspecten.

Ook het Agentschap Zorg en Gezondheid (AZ&G) heeft een gedeelde toezichtopdracht samen met de afdeling Milieu-inspectie inzake geluidshinder, het afvalstoffendecreet en het milieuvergunningendecreet. Daar waar de toezichtopdracht van de afdeling Milieu-inspectie integraal is, is deze van het Agentschap Zorg en Gezondheid zeer specifiek en beperkt.

Het Agentschap Zorg en Gezondheid kon in 2009 beroep doen op 27 toezichthouders, dewelke in totaal 371 controles uitvoerden tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. Dit maakt dat er gemiddeld 13,74 controles werden uitgevoerd per toezichthouders. Ook hier kan de vraag naar de balans tussen de handhavingsopdrachten en het gemiddeld aantal controles per toezichthouders worden gesteld.

8. Het Agentschap Wegen en Verkeer kon in de bestudeerde periode van 2009 nog geen beroep doen op een toezichthouder maar was echter wel bevoegd voor volgende wetgeving:
 - Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging: grachten en kunstmatige afvoerwegen voor hemelwater langs de openbare wegen en hun aanhorigheden.
 - Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen: de openbare wegen en hun aanhorigheden.

De handhavingsopdrachten van het Agentschap Wegen en Verkeer spitsen zich toe op het domein van de openbare wegen. Op dit domein is eveneens de afdeling Milieu-inspectie bevoegd voor deze wetgeving.

Het Agentschap Wegen en Verkeer stelde nog geen toezichthouders aan sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet op 1 mei 2009. Dit maakt dat er door het Agentschap Wegen en Verkeer nog niet aan handhaving werd gedaan.

9. De afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie had 8 toezichthouders om toezicht uit te oefenen op:
 - Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning: gevaar voor grondverschuivingen of instortingen.
 - Decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen.

Wat het milieuvergunningendecreet betreft, is de handhavingsactiviteit van de afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (ALBON) duidelijk afgebakend. ALBON is echter integraal bevoegd voor het oppervlaktedelfstoffendecreet. Een toezichtsoopdracht die de afdeling deelt met de afdeling Milieu-inspectie.

ALBON kon in de bestudeerde periode van 2009 beroep doen op 8 toezichthouders dewelke in totaal 233 controles uitvoerden. Dit maakt dat er gemiddeld 29,13 controles werden uitgevoerd door de toezichthouders tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. Dit maakt dat er gesteld kan worden dat het aantal toezichthouders en de toezichtsoopdrachten min of meer in overeenstemming zijn met elkaar.

10. De Vlaamse Landmaatschappij kon beroep doen op 42 toezichthouders om toezicht te houden op volgende wetgeving:
 - Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen: aanwending als secundaire grondstof, als meststof, als bodemverbeterend middel of als bodem.
 - Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, met behoud van de toepassing van artikel 60bis, 62, van dat decreet.
 - Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten: meststoffen.
 - Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen: in-, door- en uitvoer van dierlijke mest.

De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) beschikt in het kader van het afvalstoffendecreet en de verordeningen nr. 1774/2002 en 1013/2005 over slechts een beperkte toezichtsoverdracht, namelijk betreffende meststoffen. Het is wederom de afdeling Milieu-inspectie die integraal bevoegd is voor deze wetgeving. Inzake het mestdecreet heeft de VLM een integrale toezichtsoverdracht.

De Vlaamse Landmaatschappij had in de bestudeerde periode van 2009 42 toezichthouders die in totaal 2.089 controles uitvoerden. Dit maakt dat het gemiddeld aantal controles per toezichthouder op 49,74 werd gebracht. Ook hier kan er gesteld worden dat er een redelijke overeenstemming is tussen het aantal toezichthouders en de handhavingsoverdrachten.

Evaluatie

Uit deze data blijken belangrijke verschillen te bestaan tussen het aantal toezichthouders, de decretale bevoegdheden en het aantal daadwerkelijk uitgevoerde controles. Er zijn actoren met een zeer groot aantal toezichthouders en een beperkt aantal controles. Aan de andere kant zijn er ook actoren die meer controles uitvoeren, met in verhouding minder toezichthouders. De vraag rijst of deze relatie beïnvloed wordt door het feit dat sommige toezichthouders quasi voltijds met hun toezichtsoverdrachten bezig zijn, terwijl het voor anderen slechts een bijkomende taak betreft waar de toezichthouders slechts een beperkt deel van hun beschikbare tijd aan toezicht besteden. De vraag kan dan ook worden gesteld of het beter is het toezicht te spreiden over een breed gamma aan toezichthouders die slechts minimaal met handhaving bezig zijn of om toezichthouders aan te stellen die quasi voltijds handhavingsactiviteiten uitvoeren.

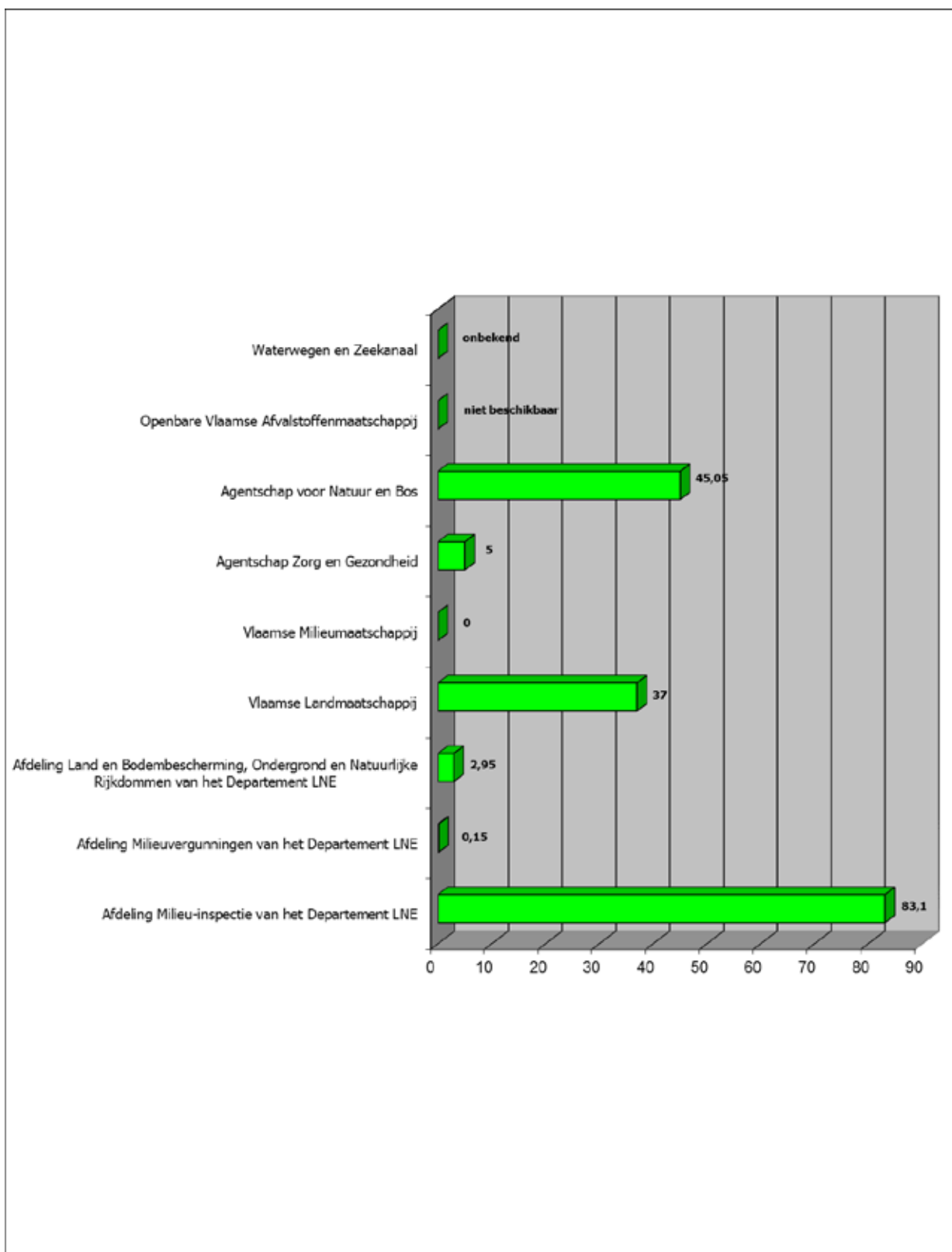
De VHRM stelt zich tot taak nader onderzoek te besteden aan de relatie tussen de handhavingsactiviteiten. Het aantal controles is immers niet noodzakelijk een referentiepunt. Een gering aantal controles duidt dus niet altijd op een gebrek aan handhaving. Actoren kunnen ook op andere manieren met handhaving bezig zijn, zoals het aanleveren van expertise en bijstand aan bijvoorbeeld parketten en onderzoeksrechters, alsmede – en vooral – het nemen van bestuurlijke maatregelen en/of veiligheidsmaatregelen in een (beperkt) aantal milieurelevante dossiers. Dit vereist echter wel nader onderzoek.

Een eerste conclusie is derhalve dat het aantal toezichthouders en het aantal formele (decretale) toezichtsoverdrachten niet altijd in verhouding staan tot de werkelijk uitgevoerde controles.

2.1.2 Inspanningen met betrekking tot milieuhandhavingstaken

Omdat het aantal aangestelde toezichthouders, zoals hierboven aangegeven, geen volledig correct beeld geeft van de effectieve uitgevoerde handhavingstaken werden de gewestelijke toezichthoudende instanties tevens gevraagd aan te geven hoeveel VTE er werden besteed aan handhavingstaken in de bestudeerde periode van 2009. Het Milieuhandhavingsdecreet bepaalde echter niet hoeveel VTE er aan handhavingstaken besteed dient te worden. Toch kan wel degelijk worden gesteld dat het aantal VTE een duidelijker en meer afgewogen beeld geeft van de effectieve inspanningen op vlak van de milieuhandhaving.

De tijdsbesteding aan milieuhandhavingstaken door de gewestelijke toezichthouders – in VTE - kunnen grafisch als volgt worden weergegeven.



Grafiek 2) Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken in VTE

Om bovenstaande grafiek beter in zijn context te plaatsen dient er nog meegedeeld te worden dat de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij heeft meegedeeld dat er geen gegevens beschikbaar zijn in verband met het aantal VTE dat werd ingezet voor handhavingstaken in de bestudeerde periode van 2009 en dat Waterwegen en Zeekanaal het aantal VTE besteed aan handhavingstaken in de bestudeerde

periode van 2009 als verwaarloosbaar acht, gezien er nog geen opleiding voor de toezichthouders werd verstrekt.

Voor ANB wordt melding gemaakt van 45,05 VTE. Dit cijfer omvat echter enkel de inspanningen in VTE door de natuurinspectie. Daarnaast worden ook boswachters van de afdeling Beheer voor wat betreft hun toezichtstaken in de domeinen beheerd door ANB ingezet voor milieuhandhaving. Hoewel deze inzet grosso modo op 8 VTE wordt geschat, werd dit niet in de cijfers opgenomen aangezien dit aandeel niet precies te berekenen valt.

De verhouding van het aantal aangestelde toezichthouders met het aantal VTE besteed aan handhavingstaken in de bestudeerde periode van 2009 is voor een aantal actoren duidelijk niet coherent²¹. Bij andere actoren is deze balans echter wel terug te vinden²².

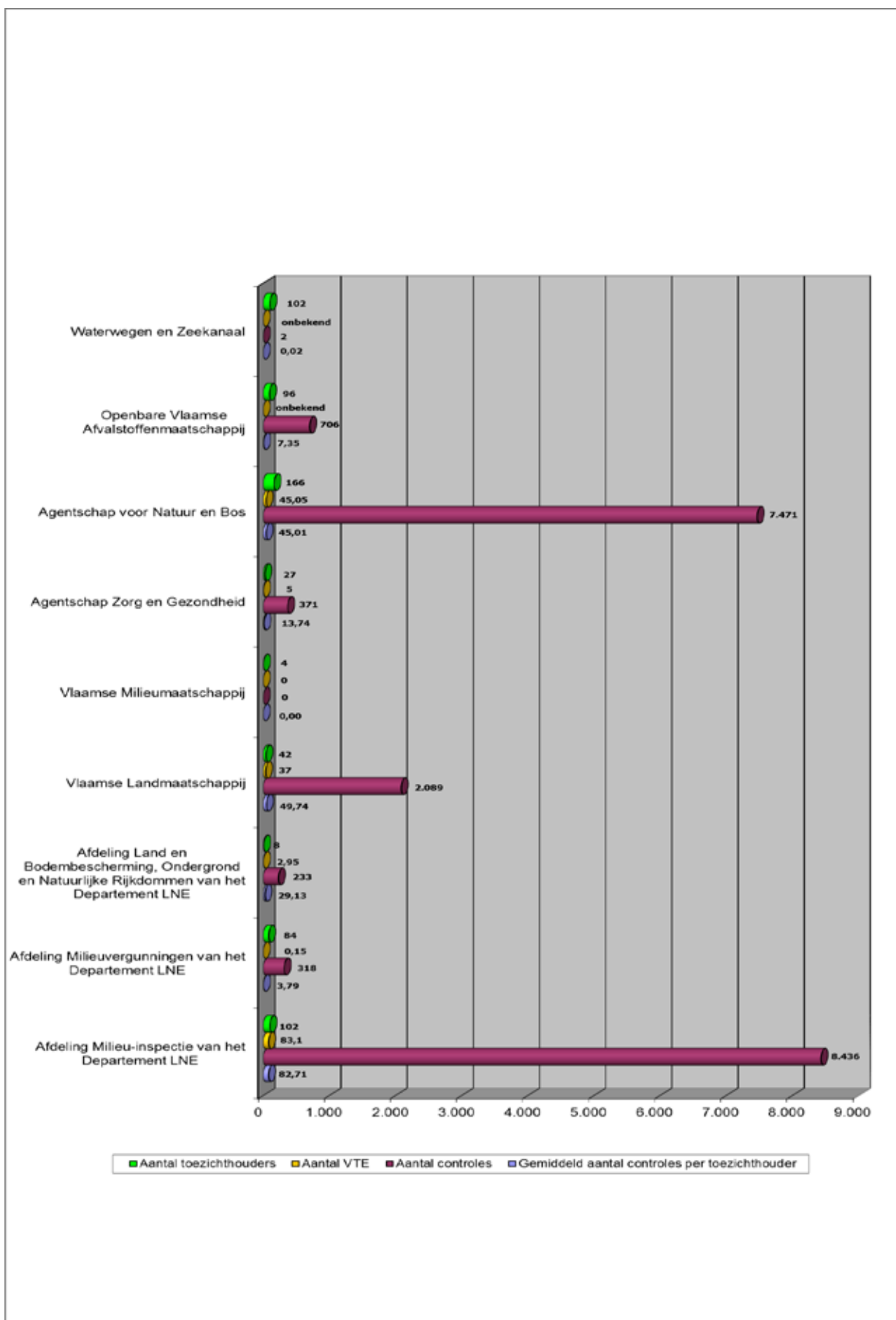
Om de oorzaak te achterhalen van deze incoherente verhouding dient er nog verder onderzoek te gebeuren binnen de VHRM. Een van de redenen kan zijn dat verschillende actoren de aanstelling van de toezichthouders op een pragmatische wijze hebben toegepast en elke medewerker binnen de organisatie die als "geschikt wordt bevonden" ook effectief als toezichthouder heeft laten aanstellen, zonder dat deze medewerkers werkelijk aan toezicht zullen doen. Bovendien laten bovenstaande cijfers vermoeden dat toezichthouders deze toezichtsoverdrachten vaak als een bijkomende opdracht binnen hun reeds bestaande takenpakket krijgen opgedrongen, zonder dat hiervoor de nodige tijd en middelen (zoals ook bijvoorbeeld opleidingsmogelijkheden) worden vrijgemaakt en voorzien. Anderzijds kan het een bewuste keuze van de milieuhandhavingsactor zijn geweest om te opteren voor een aanstelling van een groot deel van het personeelsbestand als toezichthouders in het kader van de specifieke bevoegdheden. Het kan onderzocht worden in welke mate de functie van toezichthouder verenigbaar kan zijn met andere functies daar de tijdsbesteding aan handhavingstaken bij een aantal handhavingsactoren minimaal blijkt te zijn.

Om de inspanningen op het vlak van de milieuhandhaving van de gewestelijke toezichthoudende instanties beter te kunnen kaderen, werden deze actoren gevraagd hoeveel controles zij hebben uitgevoerd tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009.

In onderstaande grafiek en tabel werden niet alleen het aantal toezichthouders, het aantal VTE en het aantal controles opgenomen. Tevens werd een afweging gemaakt door het aantal controles te delen door het aantal toezichthouders om zo het gemiddeld aantal controles per toezichthouder te bekomen.

²¹ Bijvoorbeeld de afdeling Milieuvergunningen met 84 aangestelde toezichthouders en slechts 0,15 VTE besteed aan handhavingstaken in de bestudeerde periode van 2009 en de Vlaamse Milieumaatschappij met 4 aangestelde toezichthouders en geen VTE besteed aan handhavingstaken in de bestudeerde periode 2009.

²² Bijvoorbeeld de afdeling Milieu-inspectie met 102 aangestelde toezichthouders en 83,1 VTE besteed aan handhavingstaken in de bestudeerde periode van 2009, de Vlaamse Landmaatschappij met 42 aangestelde toezichthouders en 37 VTE besteed aan handhavingstaken in 2009 en het Agentschap Natuur en Bos met 166 toezichthouder en 53 VTE besteed aan handhavingstaken.



Grafiek 3) *Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken*

	Gemiddeld aantal controles per toezichthouder	Aantal controles	Aantal VTE	Aantal toezichthouders
Afdeling Milieu-inspectie van het Departement LNE	82,71	8.436	83,1	102
Afdeling Milieuvergunningen van het Departement LNE	3,79	318 ²³	0,15	84
Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het Departement LNE	29,13	233	2,95	8
Vlaamse Landmaatschappij	49,74	2.089	37	42
Vlaamse Milieumaatschappij	0,00	0	0	4
Agentschap Zorg en Gezondheid	13,74	371	5	27
Agentschap voor Natuur en Bos	45,01	7.471	45,05	166
Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	7,35	706	n.b.	96
Waterwegen en Zeekanaal	0,02	2	n.g.	102

Tabel 1) Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken

Om bovenstaande grafiek en tabel te interpreteren dienen volgende kanttekeningen meegedeeld te worden.

Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft geen toezichthouders aangesteld noch controles uitgevoerd. Omwille van die reden werd het Agentschap Wegen en Verkeer niet opgenomen in deze statistiek.

Ook de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie heeft laten weten geen controles te hebben uitgevoerd. De secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie werd aangeduid als toezichthouder, maar kreeg nog geen toezichtopdrachten toegekend in het Milieuhandhavingsbesluit. Om deze redenen werd deze actor niet opgenomen in de verdere evaluaties in dit milieuhandhavingsrapport.

Het Agentschap voor Natuur en Bos kan niet exact meedelen hoeveel controles er tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009 werden verricht. Het bovenstaande cijfer betreft het aantal ontvangen meldingen over schendingen van het milieubeheersrecht, het aantal gecontroleerde jachtverloven en het aantal gecontroleerde visverloven. Daarnaast heeft het Agentschap voor Natuur en Bos ook op eigen initiatief schendingen van de wetgeving in het buitengebied vastgesteld in het kader van zijn toezichts- en opsporingstaken. Daar het voor het Agentschap voor Natuur en Bos niet mogelijk was om dit laatste in aantal controles uit te drukken, werden deze niet opgenomen in het totaal aantal uitgevoerde controles.

De afdeling Milieu-inspectie verduidelijkte dat het 8.436 controles betrof waarvan 8.165 inspecties ter plaatse en 271 administratieve controles op de zelfcontrole.

Naast het totaal aantal uitgevoerde handhavingscontroles is het gemiddelde aantal controles per toezichthouder een andere mogelijke invalshoek om de inspanningen uitgevoerd door de gewestelijke handhavingsactoren te bekijken. Ook dit laat een asymmetrie zien bij sommige actoren. Er kan worden onderzocht of, en zo ja in welke mate, deze asymmetrie een probleem vormt.

²³ Waarvan 306 controles op de brandertechnici waarvoor AMV zich liet bijstaan door een geaccrediteerde keuringsinstelling. De aangestelde toezichthouders van AMV speelden een belangrijke rol in de voorbereiding en verdere opvolging van de resultaten van deze controles

2.2 EVALUATIE VAN HET GEVOERDE MILIEUHANDHAVINGSBELEID DOOR DE FEDERALE POLITIE

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving heeft ook de Federale politie bevraagd naar zijn activiteiten in het kader van de milieuhandhaving. Er werd onder meer gevraagd hoeveel personen er in de bestudeerde periode van 2009 binnen de Federale politie actief bezig waren met milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest. Hiermee werd gepeild naar het aantal personen van de Federale politie dat opgenomen was in het Leefmilieunetwerk.

Daarnaast werd er gevraagd hoeveel processen-verbaal in het Vlaamse Gewest werden opgesteld door de Federale politie naar aanleiding van een vaststelling (op basis van een aangifte, klacht of een op heterdaad ontdekt misdrijf) tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009.

Tevens werd er gevraagd hoeveel proactieve controles er werden uitgevoerd door de Federale politie in het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 in het kader van afvaltransporten en wat het resultaat van deze controles was (er werd geen overtreding vastgesteld; er werd administratief opgetreden of er werd een proces-verbaal opgesteld).

Er werd meegedeeld dat er binnen de Federale politie 121 personen actief waren in de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest en behoorden tot het Leefmilieunetwerk. Dit Leefmilieunetwerk is een geheel van personen die samen een specifiek overlegplatform vormen en bestaat in totaal uit 659 leden (waarvan 556 met een functie²⁴ en 103 geïnteresseerden in milieu) afkomstig van de Federale Gerechtelijke politiediensten, de arrondissementele informatiekrispunten, de lokale politiezones, de wegpolie, de scheepvaartpolitie en de spoorwegpolitie. Het opzet is om informatie met betrekking tot leefmilieuschendingen uit te wisselen, om wederzijdse ondersteuning te leveren, om samen best practices te ontwikkelen en grootschalige onderzoeken effectief en efficiënt te voeren.

Het is echter zo dat het cijfer van 121 personen van de Federale politie actief bezig met milieuhandhaving zowel een overschatting als een onderschatting inhoudt. Het cijfer is immers een extractie uit de databank Leefmilieunetwerk. Niet alle personen opgenomen in deze databank zijn nog steeds actief bezig met milieuhandhaving. Anderzijds is het ook zo dat niet alle personen die zich binnen de Federale politie bezighouden met milieuhandhaving in dit netwerk zijn opgenomen. Er kan dus niet vastgesteld worden hoeveel personen of hoeveel VTE er binnen de Federale politie exact bedrijvig zijn binnen het kader van de milieuhandhaving. Het cijfer van 121 personen dient dus als indicatief beschouwd te worden.

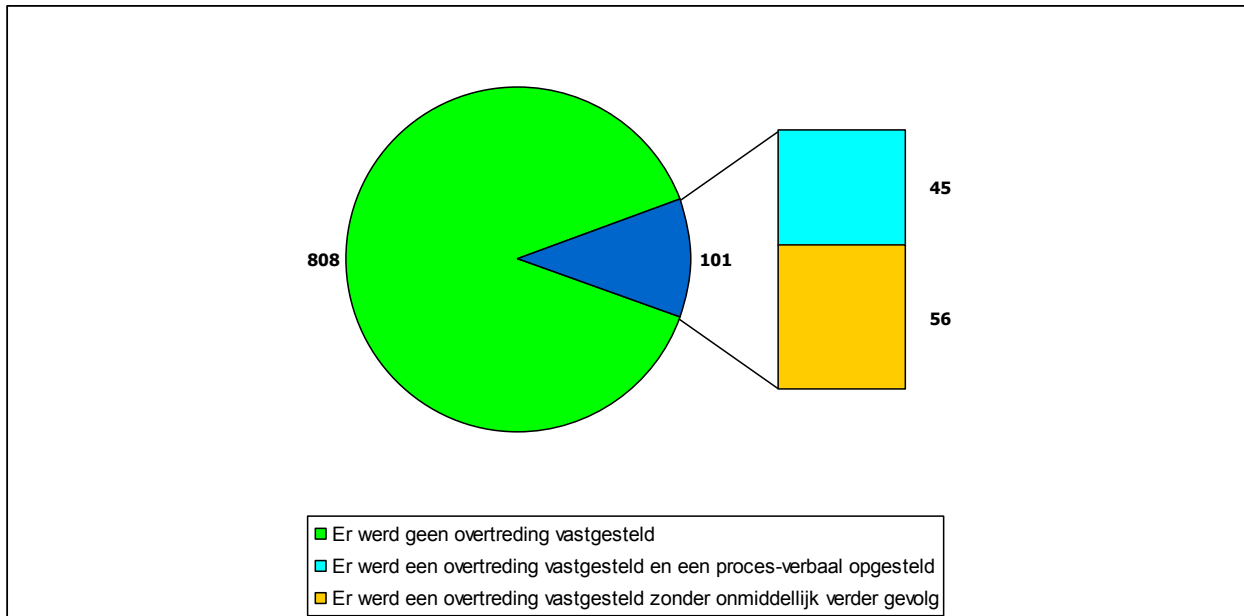
In het tijdsbestek van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009 werden er in het totaal 320 aanvankelijke processen-verbaal²⁵ opgenomen in de Algemene Nationale Gegevensbank betreffende leefmilieucriminaliteit en dit enkel op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en waarbij de vaststellende eenheid een onderdeel uitmaakte van de Federale politie. De aanleiding van deze reactieve milieuhandhavingsvaststellingen vormden een aangifte, een klacht of een op heterdaad ontdekt misdrijf. Deze processen-verbaal handelden niet alleen over milieumisdrijven, maar tevens over milieugerelateerde feiten.

²⁴ De taakhouders zijn aanspreekpunten binnen een terreineenheid van de Lokale politie voor het Leefmilieunetwerk van de Federale Gerechtelijke politie. Deze taakhouders zijn niet noodzakelijkerwijze de personen die de vaststellingen op het terrein doet.

²⁵ Dit cijfer (extractie uit de Algemene Nationale Gegevensdatabank) dient in vergelijking met het cijfer van het aantal processen-verbaal opgesteld in het kader van de proactieve afvaltransportcontroles gerelativeerd te worden. Er kan immers geschat worden dat ongeveer 15% van de ECO-formulieren (vide infra) een overtreding bevat. Deze worden vervolgens ook opgenomen in de Algemene Nationale Gegevensdatabank. Indien dit proces-verbaal werd opgesteld op het moment van het invullen van het ECO-formulier, zijn deze aantallen gefilterd uit het aantal processen-verbaal zoals opgenomen bij de reactieve controles. Het is echter mogelijk dat er naderhand, nadat de gegevens werden gecontroleerd door de administraties en er alsnog overtredingen werden vastgesteld, nog meerdere processen-verbaal werden opgesteld. Deze worden eveneens opgenomen in de Algemene Gegevensdatabank, maar kunnen niet meer gefilterd worden.

Naast deze reactieve controles voerde de Federale politie tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 ook 909 proactieve controles uit in het kader van afvaltransporten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Er werd binnen de Federale politie voor gekozen om die afvalstoffen aan te pakken die een ernstige bedreiging uitmaken voor de volksgezondheid of voor het leefmilieu en die grote (illegale) winsten genereren.

Bij 101 van deze controles werd er een overtreding vastgesteld. Het verdere resultaat van deze controles wordt in onderstaande grafiek weergegeven.



Grafiek 4) Proactieve controles i.v.m. afvaltransporten uitgevoerd door de Federale politie

In totaal werden er tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 909 controles uitgevoerd op afvaltransporten. In 89% van de controles werd er geen overtreding vastgesteld en in 5% van de gevallen werd er een proces-verbaal opgesteld. In 6% werd er een overtreding vastgesteld zonder onmiddellijk verder gevolg. Dit kan geduid worden door melding te maken van het feit dat ter gelegenheid van elke controle van een afvaltransport er een ECO-formulier afval wordt opgesteld. Dit document laat toe om een gedeelte van een afvalstroom zichtbaar te maken. Na de opstelling wordt het ECO-formulier afval overgemaakt aan de dienst Leefmilieu van de Federale Gerechtelijke politie. Deze dienst controleert de gegevens. Een aantal gegevens met betrekking tot "risicoafvalstromen" wordt uitgewisseld met de bevoegde administratieve diensten. Op basis van deze bijkomende administratieve data kunnen alsnog inbreuken worden vastgesteld die resulteren in initiële processen-verbaal. Over dit aantal konden echter geen cijfergegevens worden aangeleverd. Er kan dus gesteld worden dat bij 56 controles verder onderzoek diende uit te wijzen of het transport voldeed aan de wettelijke bepalingen.

De handhavingsactiviteiten van de Federale politie spitsten zich met 909 controles in de bestudeerde periode dus duidelijk toe op de controles van de afvaltransporten. Dit werd immers ook zo opgenomen in het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 waarin de Federale Regering heeft beslist om onder meer de zware milieucriminaliteit (met focus op de zware en georganiseerde vormen van afvalzwendel) als prioritair te beschouwen en projectmatig aan te pakken door middel van jaarlijks geïntegreerde actieplannen.

2.3 EVALUATIE VAN HET GEVOERDE MILIEUHANDHAVINGSBELEID DOOR DE LOKALE POLITIE

Naast het aanstellen van een gemeentelijke toezichthouder binnen het eigen personeelsbestand of door een intergemeentelijke vereniging, kan er – via een samenwerkingsovereenkomst – voor gekozen worden om de gemeentelijke milieuhandhaving vorm te geven door het aanstellen van toezichthouders bij de Lokale politie. Daarnaast bestaan binnen diverse politiezones gespecialiseerde milieucellen of wordt ervoor geopteerd 1 of meerdere medewerkers zich te laten specialiseren in milieugerelateerde onderwerpen. Dit zijn dan niet steeds medewerkers die het statuut van toezichthouder dienen te krijgen, zij kunnen ook functioneren als officier van Gerechtelijke politie.

Het voorgaande geeft duidelijk aan dat voor het verzamelen van informatie betreffende de Lokale politie ook een tweesporenbeleid diende te worden gevolgd. Enerzijds werden via de Federale politie gegevens verkregen betreffende het aantal milieuhandhavingsactoren van de Lokale politie binnen het Leefmilieunetwerk, het aantal milieuhandhavingsvaststellingen (aantal PV's opgesteld aangaande leefmilieucriminaliteit) en het aantal uitgevoerde proactieve controles. Voor het verzamelen van deze cijfergegevens deed de Federale politie beroep op de 'Databank Leefmilieunetwerk', de 'Algemene Nationale Gegevensdatabank (ANG)', en de 'Databank Eco-messages'.

Wat de inspanningen betreft van de toezichthouders aangesteld door de politiezones konden in de voornoemde databanken geen afzonderlijke gegevens worden opgevraagd. Omdat het verschil tussen de inspanningen van de aangestelde toezichthouders en de andere handhavingsactoren binnen de Lokale politie relevant werd geacht, werd er daarnaast voor gekozen om een informatierondvraag te organiseren bij de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie.

Vergelijkbaar met de bevraging van de gemeentelijke toezichthouders (zie hoofdstuk 2.4.3) werd in deze bevraging van de politiezones gevraagd naar het aantal inwoners in de politiezone, het feit of de politiezone al dan niet beroep kan doen op een aangestelde toezichthouder, het aantal, de tijdsbesteding en de aanmelding van de toezichthouders en de organisatie van het toezicht binnen de Lokale politie en uiteraard het aantal uitgevoerde controles en vaststellingen met daaraan gekoppeld het resultaat van de uitgevoerde controles.

De noodzaak om voor deze werkwijze te kiezen maakt dat er zeer veel voorzichtigheid aan de dag dient te worden gelegd met conclusies op basis van deze cijfergegevens. Het is namelijk onvermijdelijk dat in de cijfers een onderschatting, dan wel een overschatting, van de milieuhandhavingsactiviteiten door de Lokale politie sluipt. In de evaluatie van de handhavingsinstrumenten in hoofdstuk 3 wordt hieraan een oplossing geboden door in de grafiek enerzijds de actor 'Totaal Lokale politie' op te nemen. Deze actor vertegenwoordigt de cijfers afkomstig van de bevraging van de databanken van de Federale politie en omvat dan ook het totale Lokale politiekorps. Daarnaast wordt de actor 'Toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie' vermeld, hetgeen betrekking heeft op de cijfers van de informatievraag bij de politiezones. In onderstaande evaluatie van de handhavingsinspanningen bij de Lokale politie wordt – tenzij expliciet vermeld – uitgegaan van deze laatste cijfergegevens.

De cijfers betreffende de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie vertonen in dat opzicht een onderschatting omdat geen 100% respons kon worden verkregen. Daarentegen is het onvermijdelijk dat in de cijfergegevens van de politie cijfers terecht kwamen van controles uitgevoerd door gemeentelijke toezichthouders en vice versa. Op die manier dient voor de weergegeven cijfers rekening te worden gehouden met een mogelijke overschatting.

RESPONS VAN DE LOKALE POLITIE BETREFFENDE DE BEVRAGING VOOR INPUT

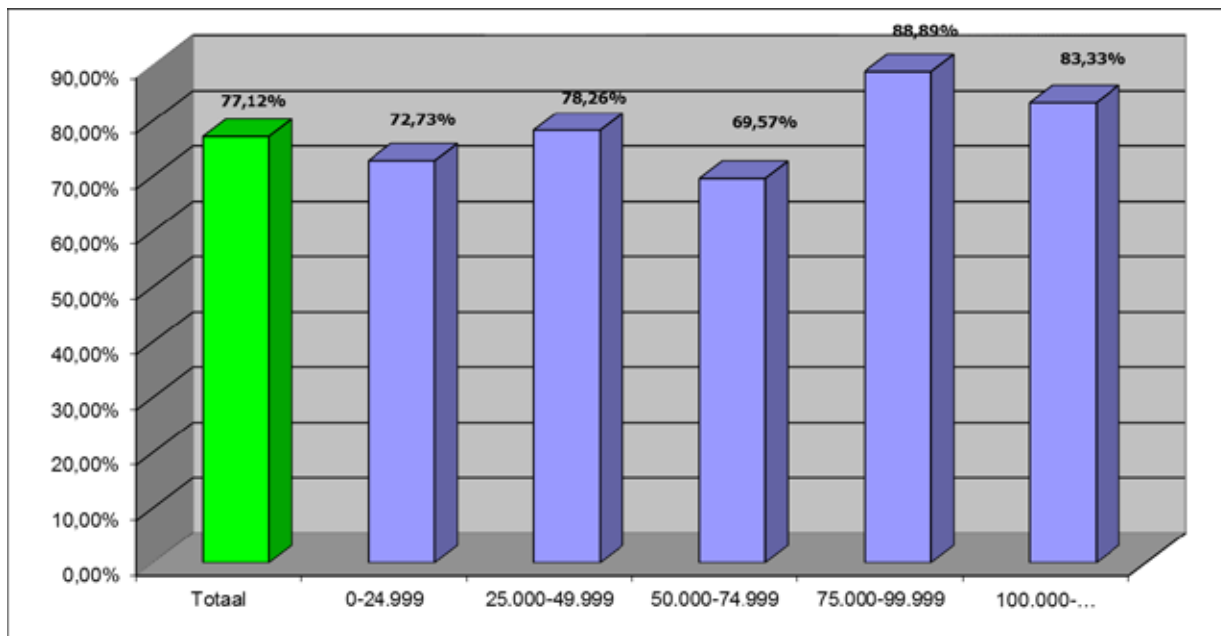
De VHRM mocht input ontvangen van 91 politiezones, hetgeen voor het Vlaamse Gewest een respons van 77,12% betekent. In onderstaande grafiek en tabel kan een overzicht van de respons op basis van het inwonersaantal van de politiezone worden gevonden.

Er werd – net zoals bij de gemeenten – gekozen voor een indeling op basis van het aantal inwoners in de politiezone aangezien door deze indeling meer significante verschillen konden worden vastgesteld dan bij een indeling van de politiezones per provincie. Er worden 5 klassen van politiezones gebruikt:

	Aantal politiezones in de betreffende klasse	Aantal responderende politiezones per klasse
politiezones met 0-24.999 inwoners	11	8
politiezones met 25.000-49.999 inwoners	69	54
politiezones met een inwonersaantal tussen 50.000 en 74.999	23	16
politiezones met een inwonersaantal tussen 75.000 en 99.999	9	8
politiezones met meer dan 100.000 inwoners	6	5

Tabel 2) Indelingsklassen van de Vlaamse politiezones inclusief aantal politiezones per klasse en aantal respondenten per klasse

Grafisch kan de procentuele respons van de Vlaamse politiezones als volgt worden weergegeven:



Grafiek 5) Respons (%) van de Lokale politie betreffende de bevraging (volgens inwonersaantal politiezone)

Op basis van bovenstaande cijfergegevens kan geconcludeerd worden dat voor alle klassen een relevant aantal politiezones respondeerde. Rekening houdende met de eerder geformuleerde kanttekeningen kan dan ook worden gesteld dat per klasse van politiezones een conclusie kan worden geformuleerd die geldt voor de gemiddelde politiezone in de desbetreffende klasse.

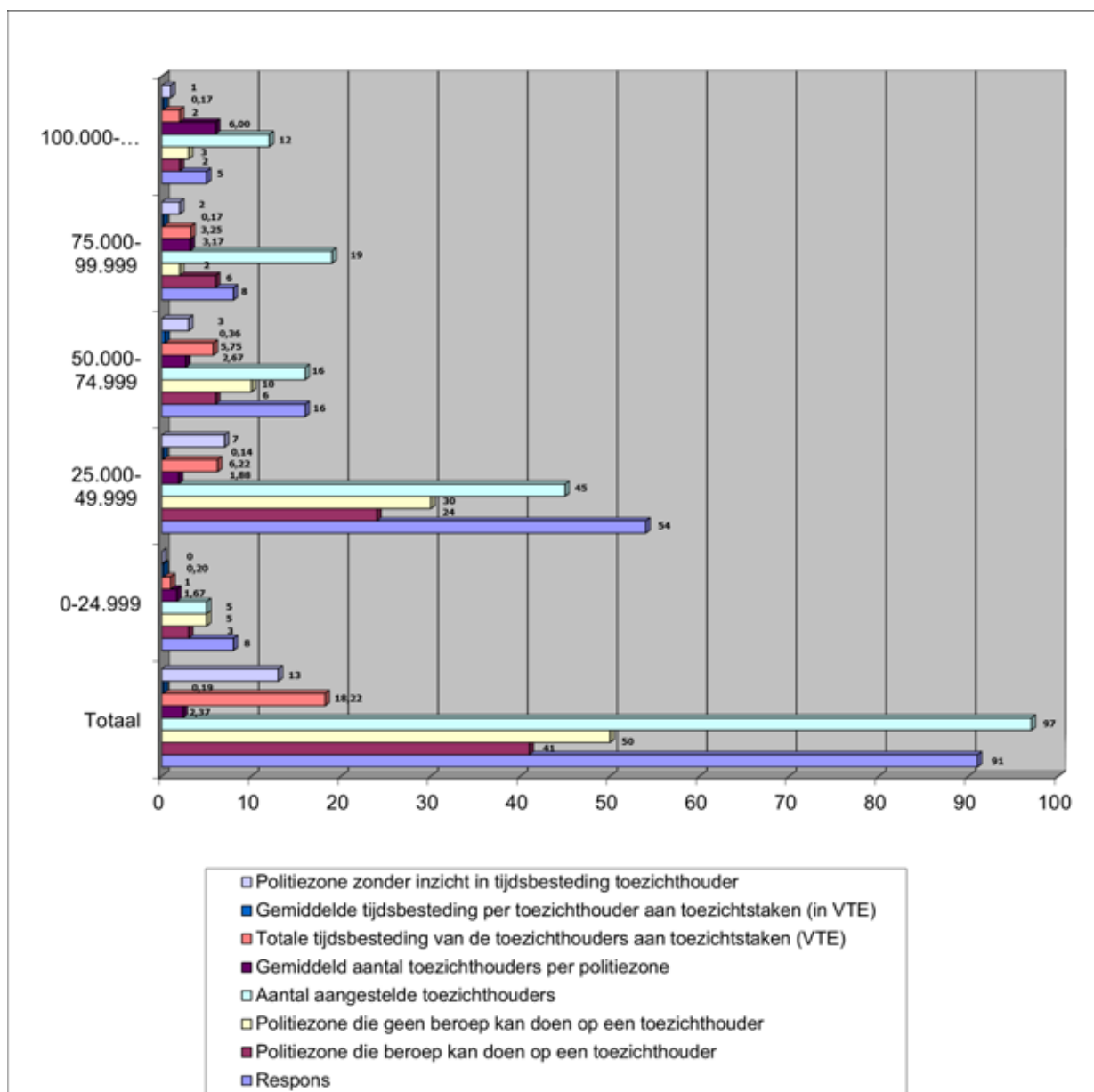
INSPANNINGEN MET BETREKKING TOT MILIEUHANDHAVINGSTAKEN

Aanstelling van toezichthouders door de Lokale politie en tijdsbesteding

Teruggrijpend naar artikel 16§1 van het Besluit van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid werd in het hoofdstuk 2.3.3 reeds gesteld dat gemeenten binnen één jaar na de inwerkingtreding van het voormeld besluit, d.i. op 1 mei 2010, beroep moeten kunnen doen op minstens 1 toezichthouder, hetzij een gemeentelijke toezichthouder of Vlaremambtenaar, hetzij een toezichthouder of Vlaremambtenaar van een intergemeentelijke vereniging, hetzij een toezichthouder of Vlaremambtenaar van een politiezone.²⁶

Hierna wordt dan ook een tussentijdse evaluatie van de aanstelling van toezichthouders door de Lokale politie opgemaakt door in de onderstaande grafiek en tabel gegevens op te nemen betreffende het aantal politiezones dat al dan niet beroep kan doen op een toezichthouder, het aantal aangestelde toezichthouders en de tijdsbesteding van deze toezichthouders. Bij het bekijken en interpreteren van de weergegeven informatie dient steeds in het achterhoofd gehouden te worden dat het hier slechts gaat om een tussentijdse evaluatie, aangezien de einddata om te voldoen aan de bepalingen van artikel 16§1 nog niet zijn verstreken.

²⁶ De Lokale politie werkt ook mee aan het Leefmilieunetwerk waarvan sprake in 2.2. Dit Leefmilieunetwerk is een geheel van personen die samen een specifiek overlegplatform vormen en bestaat in totaal uit 659 leden (waarvan 556 met een functie en 103 geïnteresseerden in milieu) afkomstig van de Federale Gerechtelijke politiediensten, de arrondissementele informatiekruispunten, de Lokale politiezones, de wegpolie, de scheepvaartpolitie en de spoorwegpolitie. Het opzet is om informatie met betrekking tot leefmilieuschendingen uit te wisselen, om wederzijdse ondersteuning te leveren, om samen best practices te ontwikkelen en grootschalige onderzoeken effectief en efficiënt te voeren.



Grafiek 6) *Overzicht van de inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)*

	0- 24.999	25.000- 49.999	50.000- 74.999	75.000- 99.999	100.000- ...	Totaal
Respons	8	54	16	8	5	91
Politiezone die beroep kan doen op een toezichthouder	3	24	6	6	2	41
Politiezone die geen beroep kan doen op een toezichthouder	5	30	10	2	3	50
Aantal aangestelde toezichthouders	5	45	16	19	12	97
Gemiddeld aantal toezichthouders per politiezone	1,67	1,88	2,67	3,17	6,00	2,37
Totale tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken (VTE)	1,00	6,22	5,75	3,25	2,00	18,22
Gemiddelde tijdsbesteding per toezichthouder aan toezichtstaken (in VTE)	0,20	0,14	0,36	0,17	0,17	0,19
Politiezone zonder inzicht in tijdsbesteding toezichthouder	0	7	3	2	1	13

Tabel 3) *Overzicht van de inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)*

Van de 91 responderende politiezones blijkt iets meer dan de helft, 54,94%, geen beroep op een toezichthouder te kunnen doen. In de overige 41 politiezones (45,06%) kon echter wel reeds beroep worden gedaan op een aangestelde toezichthouder. Door gebrek aan gegevens ter zake, kunnen deze gegevens echter niet gewogen worden in functie van het aantal gemeenten dat ervoor zou kiezen om gemeentelijk toezicht in te vullen door het inzetten van een toezichthouder aangesteld door de Lokale politie.

Betreffende de aanstelling van een toezichthouder door de politiezone kunnen de politiezones in twee grote groepen worden onderverdeeld. Met een aandeel van 75% zijn er het meeste toezichthouders bij politiezones met een inwonersaantal van 75.000-99.999. Een andere groep wordt gevormd door de andere politiezones waar het aandeel politiezones met een toezichthouder tussen de 37,5% en 44,4% bedraagt.

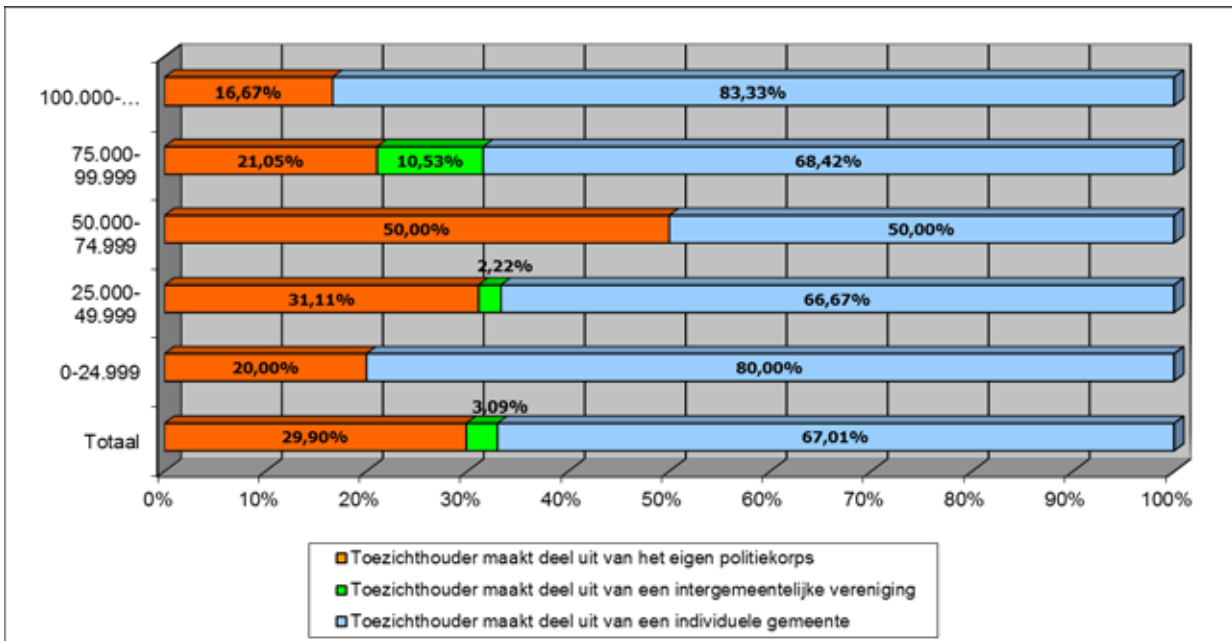
In de 41 politiezones met een aangestelde toezichthouder waren eind 2009 97 toezichthouders actief, hetzij gemiddeld 2,37 toezichthouders per politiezone.²⁷ Voor dit gegeven is echter een duidelijk stijgende trend waarneembaar in functie van de grootte van de politiezone. Waar een gemiddelde kleine politiezone met 0-24.999 inwoners gemiddeld 1,67 toezichthouders aanstelde, zijn in een grote politiezone met meer dan 100.000 inwoners gemiddeld 6,00 toezichthouders actief. Opvallend is het grote verschil tussen de politiezones met een inwonersaantal van 75.000-99.999 en de grote politiezones met meer dan 100.000 inwoners. Het gemiddeld aantal toezichthouders bedraagt in deze laatste klasse namelijk bijna het dubbele van de net voorliggende klasse.

Net zoals bij de gemeenten besteedden de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie gemiddeld zeer weinig tijd aan het uitvoeren van effectieve toezichtstaken. Voor de gemiddelde Vlaamse politiezone bedraagt dit aandeel op basis van de cijfers van de bevraging 0,19 VTE. Voor de politiezones met 0-24.999 inwoners, 75.000-99.999 en meer dan 100.000 inwoners ligt de gemiddelde tijdsbesteding in de buurt van dit Vlaamse gemiddelde, namelijk respectievelijk 0,20 VTE, 0,19 VTE en 0,19 VTE. In de politiezones met een inwonersaantal tussen 25.000 en 50.000 krijgt een gemiddelde toezichthouder dan weer minder tijd voor milieuhandhavingsopdrachten (0,14 VTE). De toezichthouders van politiezones met 50.000-74.999 inwoners kunnen met een aandeel van 0,36 VTE dan weer de meeste tijd besteden aan de opgelegde toezichtstaken. De verschillen zijn echter niet zo significant.

Organisatie van toezicht bij de Lokale politie

Gelijklopend met de werkwijze voor de gemeenten werd aan de Lokale politie in de rondvraag geïnformeerd of de toezichthouder deel uitmaakt van het eigen politiekorps, de intergemeentelijke vereniging of van een individuele gemeente. Er dient echter melding gemaakt te worden van een zekere ruis tussen de grafieken 7) en 16). Gezien het feit dat de VHRM noch bij gemeenten noch bij de politiezones een volledige respons mocht ontvangen en er in dit kader ook sprake kan zijn van dubbeltellingen, dienen de cijfers gerelativeerd te worden en is een vergelijking tussen beide weergegeven cijfergegevens niet zondermeer mogelijk.

²⁷ Hier kan er sprake zijn van een zekere ruis met betrekking tot de gegevens en dient de nodige nuancering te worden gemaakt. Bij de opvraging van de gegevens kon er verwarring zijn ontstaan tussen de begrippen toezichthouder, taakhouder, lid Leefmilieunetwerk of andere benamingen binnen het korps voor personen gelast met de milieuhandhaving.



Grafiek 7 Organisatie van toezicht bij Lokale politiezones (volgens inwonersaantal politiezone)

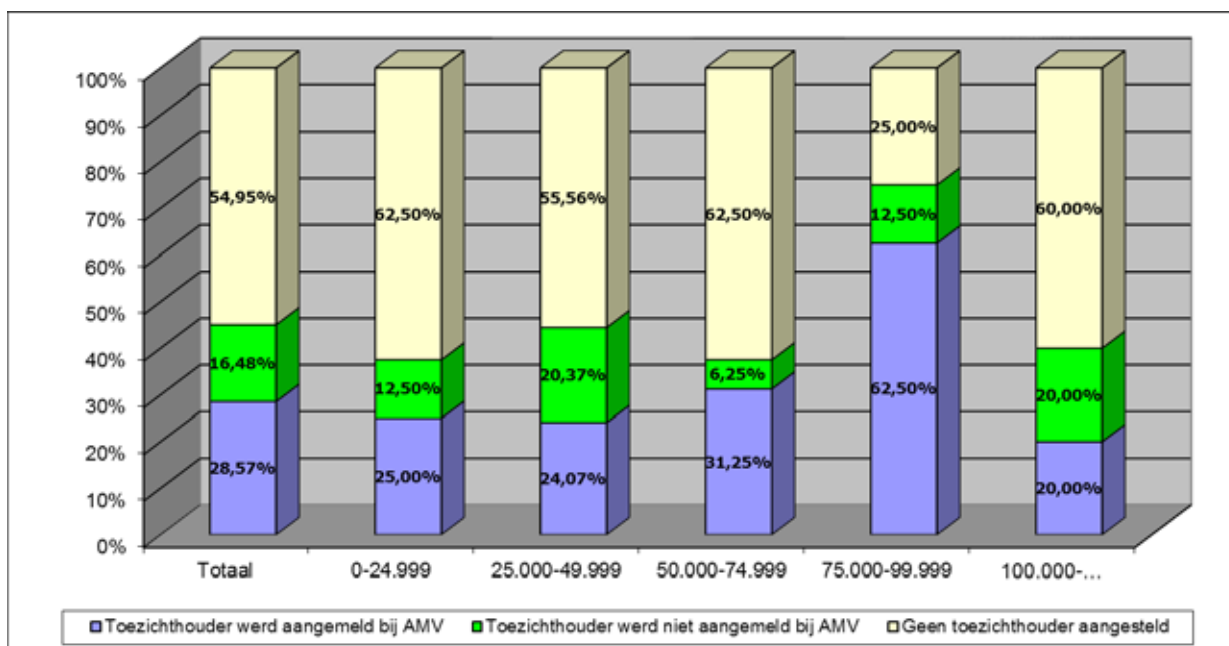
67,01% van de Vlaamse politiezones doet voor ondersteuning van haar handhavingsopdrachten beroep op de toezichthouder aangesteld door een gemeente die deel uitmaakt van de politiezone. Daarnaast doet 3,09% van de politiezones beroep op een toezichthouder van een intergemeentelijke vereniging en de overige 29,90% van de politiezones stelde zelf een toezichthouder aan.

De Federale politie maakt in haar cijfergegevens nochtans melding van 220 personen actief in de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest binnen de Lokale politie. Op basis van de thans beschikbare gegevens afkomstig van de rondvraag zouden hiervan slechts 29 personen, of 13,18%, het statuut van toezichthouder hebben. Voor de Lokale politie schuilt, rekening houdende met dit gegeven, dan ook een belangrijke uitdaging in het ontwikkelen van duidelijke richtlijnen om de personen actief in de milieuhandhaving, rekening houdende met het aan hen toegekende statuut, correct te informeren en op te leiden betreffende rechten en opdrachten, handhavingsinstrumentarium,

Opvallend in de bovenstaande grafiek is dat vooral de kleinste (0-24.999 inwoners) en grootste (>100.000 inwoners) politiezones zich voor een toezichthouder het meest beroepen op de gemeentelijke toezichthouder, respectievelijk voor 80,00% en 83,33%. In de tussenliggende klasse, met 50.000-74.999 doen dan weer exact de helft van de politiezones beroep op een eigen toezichthouder en evenveel op een toezichthouder van de gemeente. In de twee overige klassen - met 25.000-49.999 inwoners en 75.000-99.999 inwoners – zijn de politiezones terug te vinden die, naast een toezichthouder van de eigen politiezone en een toezichthouder van een gemeente aangesloten bij de politiezone, beroep deden op de toezichthouders van een intergemeentelijke vereniging.

Aanmelding van de toezichthouders binnen de politiezone bij AMV

Voor de 41 politiezones die beroep kunnen doen op een aangestelde toezichthouder werd in de rondvraag ook gevraagd naar de aanmelding van deze toezichthouder bij de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie. In onderstaande grafiek worden deze resultaten dan ook grafisch weergegeven.



Grafiek 8) Aanstelling en aanmelding van toezichthouders Lokale politie bij AMV (volgens inwonersaantal politiezone)

63,41% of 26 van de 41 politiezones zouden beroep kunnen doen op een toezichthouder aangemeld bij AMV, terwijl de toezichthouders actief in de overige 15 politiezones nog actie dienen te ondernemen om dit in orde te brengen.

Ook bij de verschillende klassen van politiezones geeft het merendeel van de toezichthouders aan reeds de nodige initiatieven te hebben genomen om zich in orde te stellen betreffende de bedoelde aanmelding. Bij de grote politiezones, met meer dan 100.000 inwoners, stelt 1 op 2 toezichthouders zich reeds van deze administratieve verplichting te hebben gekweten. Voor de politiezones met een inwonersaantal van 0-24.999, 25.000-49.999, 50.000-74.999 en 75.000-99.999 vermelden zelfs nog meer politiezones dat de toezichthouders waarop zij beroep kunnen doen werden aangemeld bij AMV, met name respectievelijk 66,67%, 54,17%, 83,33% en 83,33%.

Voor de gemeentelijke toezichthouders wordt betreffende de aanmelding bij AMV het aantal effectieve aanmeldingen in vraag gesteld (zie 2.4.3) in het licht van de door de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie aangeleverde gegevens. Een vergelijkbare oefening kan voor de aanmelding door de toezichthouders waarop de politiezones beroep kunnen doen echter niet worden uitgevoerd, aangezien de verstrekte gegevens steeds een uitspraak doen per gemeente. Toch geven ook bovenstaande cijfers de indruk erg hoog te zijn ten aanzien van de cijfers van AMV. In dit kader zou het dan ook opportuun kunnen zijn om de vraag om aandacht voor het tijdig en correct aanmelden van de aan te stellen toezichthouders niet alleen te richten naar de burgemeesters, maar ook naar de korpschefs van de betrokken politiezones.

Het Leefmilieunetwerk van de dienst Leefmilieu van de Federale Gerechtelijke politie

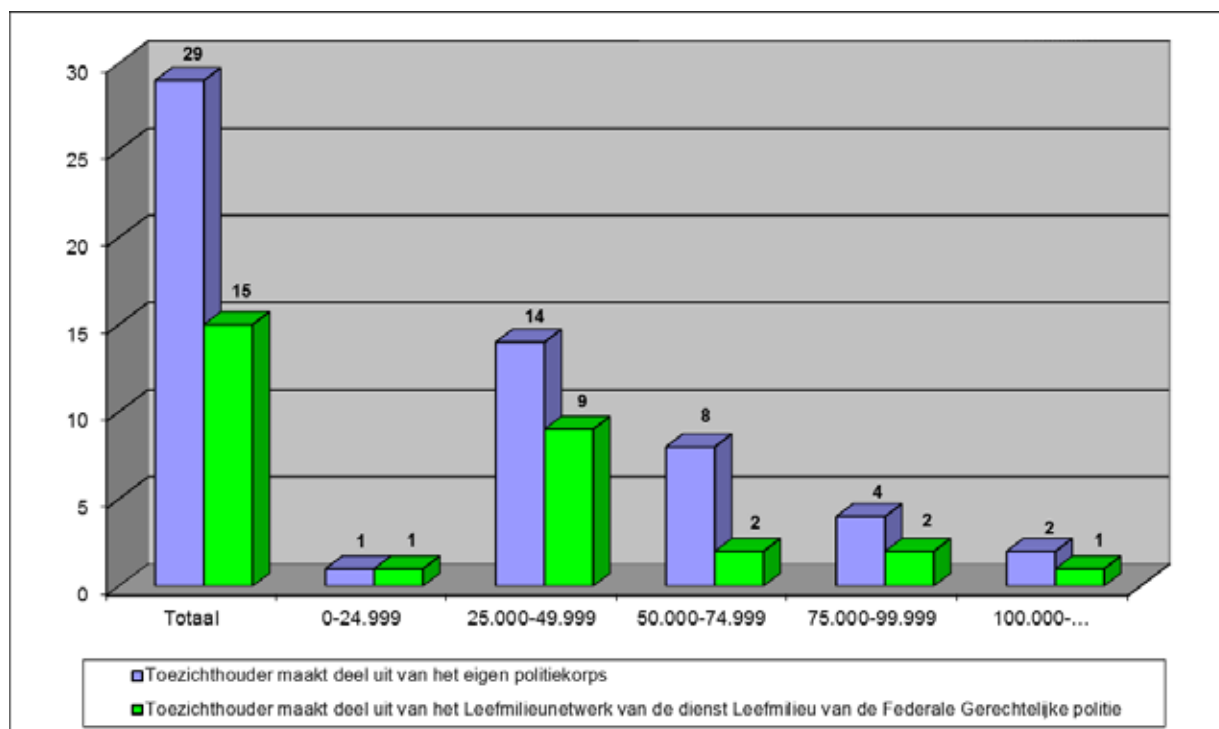
Door de Federale Gerechtelijke politie werd een Leefmilieunetwerk opgericht om informatie met betrekking tot leefmilieu-inbreuken uit te wisselen, om wederzijdse ondersteuning te leveren, om samen best practices te ontwikkelen en grootschalige onderzoeken effectief en efficiënt te voeren. Het

Leefmilieunetwerk functioneert aan de hand van bijeenkomsten op diverse niveaus (centraal, arrondissementeel of lokaal) met eventuele deelname van milieumagistraten en –administraties.

Voor wat betreft de politie bestaat het netwerk uit 659 leden. Van deze leden zijn er 556 met een functie²⁸ en sloten verder ook 103 geïnteresseerden in deze materie aan bij het Leefmilieunetwerk. Het netwerk bestaat uit leden van:

- De Gerechtelijke Federale politiediensten (FGP);
- De Arrondissementele Informatiekruispunten (AIK);
- De Lokale politiezones (183 van de 196 zones zijn vertegenwoordigd);
- De Wegpolitie (WPR);
- De Scheepvaartpolitie (SPN);
- De Spoorwegpolitie (SPC).

Op basis van de gegevens verkregen bij de rondvraag bij de toezichthouders waarop de Lokale politie beroep kan doen werd in onderstaande grafiek de deelname van de toezichthouders in dit Leefmilieunetwerk weergegeven.



Grafiek 9) *Leefmilieunetwerk van de dienst Leefmilieu van de Federale Gerechtelijke politie*

Iets meer dan de helft van de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie maakt deel uit van het Leefmilieunetwerk van de dienst Leefmilieu van de Federale Gerechtelijke politie, met name 51,72%. Vooral voor de kleinere politiezones wordt de toezichthouder door de politiezone afgevaardigd in het Leefmilieunetwerk. In de politiezones met 0-24.999 is het aandeel zelfs 100%, terwijl voor politiezones met 25.000-49.999 inwoners een aandeel van 64,29% werd opgetekend.

²⁸ De taakhouder is een aanspreekpunt binnen een terreineenheid van de Lokale politie voor het Leefmilieunetwerk van de Federale Gerechtelijke politie. Deze taakhouder is niet noodzakelijkerwijze de persoon die de vaststellingen op het terrein doet.

Bij grotere politiezones is het aandeel van de toezichthouders in het Leefmilieunetwerk aanzienlijk kleiner. Voor de politiezones met 50.000-74.999, 75.000-99.999 en meer van 100.000 inwoners bedraagt het procentueel aandeel van de toezichthouders in het Leefmilieunetwerk 25%, 50% en 50%.

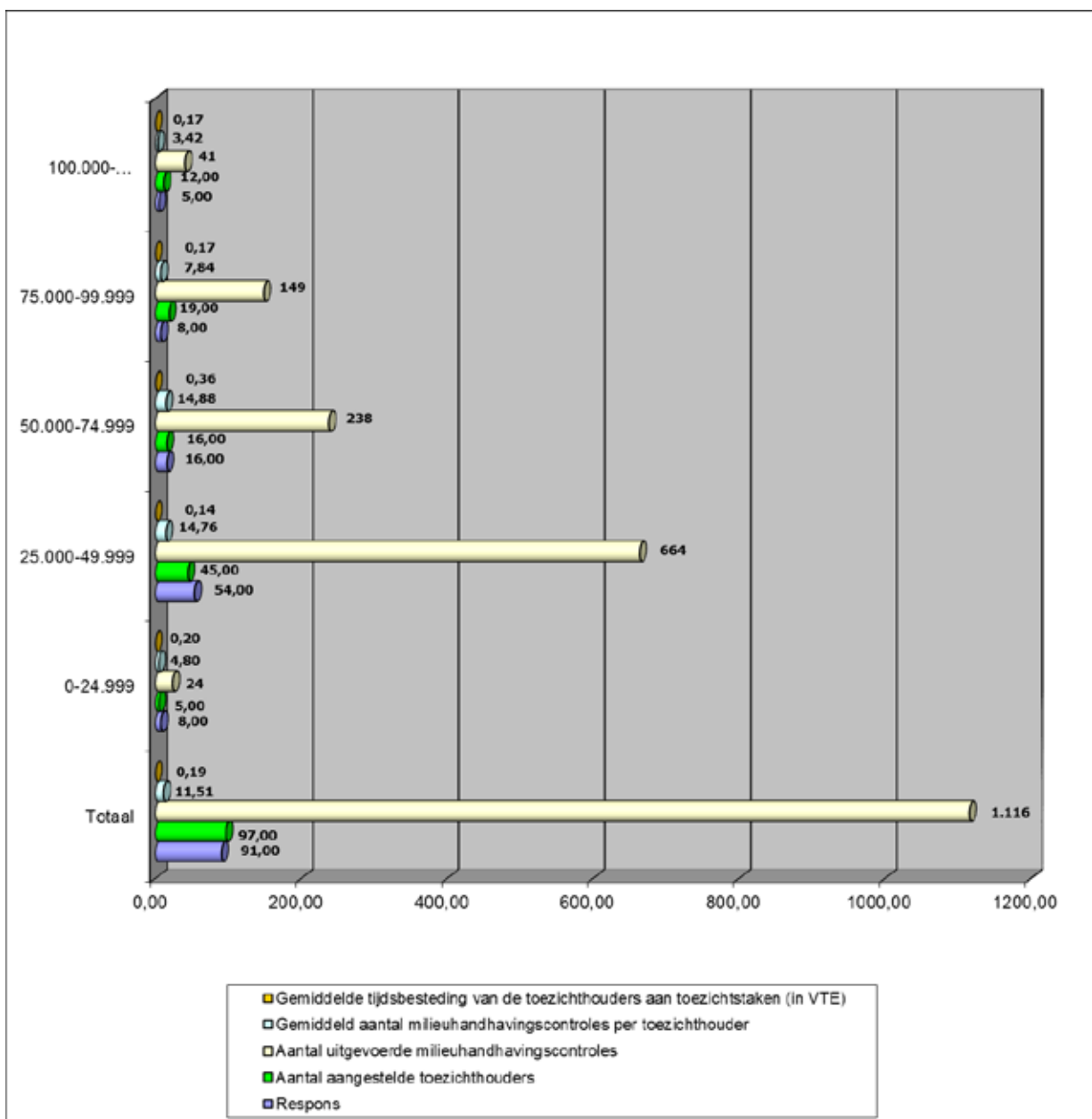
Activiteiten inzake milieuhandhaving door de Lokale politie

De politiediensten gebruiken vandaag volop de ASTRID-dispatschingoplossingen. Het gebruik van ASTRID stelt 11 provinciale meldkamers, ook wel Communicatie- en Informatiecentra (CIC), ter beschikking van de hulp- en veiligheidsdiensten. Er is er één in elke provincie en één in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest. De computerondersteunde meldkamers maken het mogelijk noodoproepen te ontvangen, ze door te sturen naar de bevoegde dienst en de ploegen op het terrein te ondersteunen met allerlei informatie.

In de databank van het CIC worden ook de gegevens van alle ontvangen oproepen bijgehouden. Om een inzicht te krijgen in het aantal meldingen met milieu als hoofdtype ontvangen door de Lokale politie werden deze gegevens opgevraagd via de rondvraag bij de toezichthouders van de Lokale politie. Op vraag van de Vaste Commissie voor de Lokale politie en de vertegenwoordiger van de Lokale politie in de VHRM werden deze gegevens echter niet opgenomen in het voorliggende Milieuhandhavingsrapport 2009, gezien er een sterk vermoeden bestaat dat de ontvangen gegevens betrekking hadden op het geheel van 2009 en niet op de bestudeerde periode. Dit euvel kan in het Milieuhandhavingsrapport 2010 vermeden worden, daar er gevraagd zal worden te rapporteren over een volledig kalenderjaar.

Milieuhandhavingscontroles uitgevoerd door toezichthouders Lokale politie

Gelijklopend met de gehanteerde werkwijze voor de gemeentelijke toezichthouders wordt, om een inzicht te verkrijgen in de activiteiten van de toezichthouders waarop de Lokale politie een beroep kan doen, in onderstaande grafiek en tabel het totaal aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles per klasse van politiekezone weergegeven, maar ook het gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles per toezichthouder. De resultaten van deze controles worden vervolgens besproken bij de evaluatie van de individuele handhavingsinstrumenten in hoofdstuk 3.

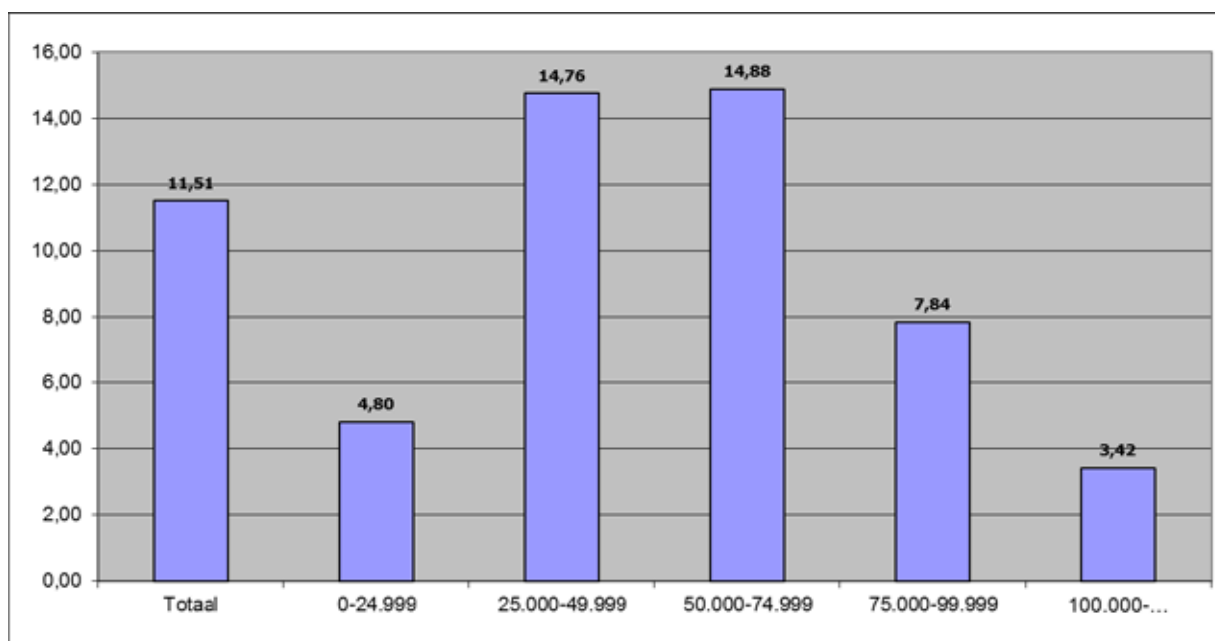


Grafiek 10) *Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door toezichhouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)*

	Respons	Aantal aangestelde toezichthouders	Aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles	Gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles per toezichthouder	Gemiddelde tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken (in VTE)
0-24.999	8,00	5,00	24	0,05	0,20
25.000-49.999	54,00	45,00	664	0,15	0,14
50.000-74.999	16,00	16,00	238	0,15	0,36
75.000-99.999	8,00	19,00	149	0,08	0,17
100.000-...	5,00	12,00	41	0,03	0,17
Totaal	91,00	97,00	1.116	0,12	0,19

Tabel 4) Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal)

In de 91 responderende politiezones voerden de 97 toezichthouders waarop deze politiezones een beroep kunnen doen in totaal 1.116 milieuhandhavingscontroles uit. Op basis van deze cijfers kan worden gesteld dat een toezichthouder waarop de politiezone een beroep kan doen gemiddeld 11,51 milieuhandhavingscontroles uitvoerde in de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009. De toezichthouder kon aan deze toezichtstaken gemiddeld 0,19 VTE besteden.



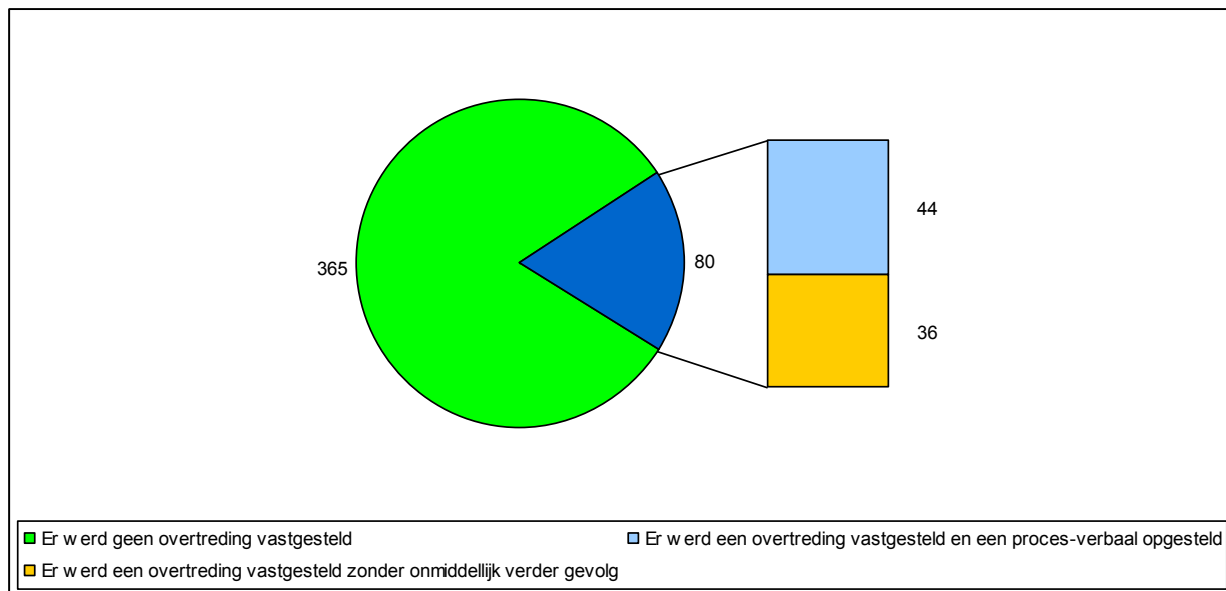
Grafiek 11) Gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles per toezichthouder Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

In de politiezones met een inwonersaantal tussen 25.000-49.999 en tussen 50.000-74.999 werden door de toezichthouders gemiddeld meer milieuhandhavingscontroles uitgevoerd dan het Vlaamse gemiddelde. Het gemiddelde aantal uitgevoerde controles in de betreffende periode in 2009 bedroeg respectievelijk 14,76 en 14,88. Opmerkelijk is het groot verschil in tijdsbesteding door de toezichthouders van deze politiezones. De toezichthouders actief in de politiezone met 25.000-49.999 inwoners mochten gemiddeld 0,14 VTE besteden aan toezichtstaken, terwijl dit in politiezones met 50.000-74.999 inwoners 0,36 VTE bedroeg of bijna het dubbele van het Vlaamse gemiddelde.

De politiezones met minder dan 25.000 inwoners en meer dan 75.000 inwoners voerden gemiddeld beduidend minder milieuhandhavingscontroles uit dan de gemiddelde Vlaamse toezichthouder waarop de politiezone een beroep kan doen. Ondanks het lager aantal uitgevoerde controles, konden deze toezichthouders ongeveer evenveel tijd in VTE besteden aan toezichtstaken dan het Vlaamse gemiddelde.

Proactieve controles afvaltransporten uitgevoerd door de Lokale politie

Ook voor het aantal controles uitgevoerd door de Lokale politie mocht de VHRM, naast de cijfergegevens van de rondvraag, informatie ontvangen van de Federale politie. Meer bepaald leverde de Federale politie gegevens aan over het aantal proactieve controles in verband met afvaltransporten uitgevoerd door de Lokale politie.



Grafiek 12) Proactieve controles i.v.m. afvaltransporten uitgevoerd door de Lokale politie

De bovenvermelde gegevens zijn gebaseerd op de PV's die werden opgesteld op het moment van het invullen van het ECO-formulier. Het is echter mogelijk dat er naderhand – nadat de gegevens werden gecontroleerd door de administraties en er alsnog overtredingen werden vastgesteld – nog meerdere PV's werden opgesteld. Hierin kon door de Federale politie echter geen inzicht worden verschaft.

Gezien het aantal proactieve controles betreffende afvaltransporten geen onderscheid maakt in de actor die de controle uitvoerde, kunnen de cijfers niet worden gerelateerd aan de handhavingsinspanningen van de toezichhouders waarop de Lokale politie een beroep kan doen.

2.4 EVALUATIE VAN HET GEVOERDE LOKALE MILIEUHANDHAVINGSBELEID

2.4.1 Provinciegouverneurs

De bevoegdheden van de provinciegouverneurs van de 5 Vlaamse provincies werden in het Milieuhandhavingsdecreet zeer duidelijk afgebakend. Zij zijn meer bepaald bevoegd voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen en/of veiligheidsmaatregelen in het kader van:

- de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;
- het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen;
- de artikelen 4 (exploitatie zonder vergunning) en 22 (exploitatie klasse 2 en 3 in strijd met vergunningsvoorwaarden) van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht weergegeven van de vragen/verzoeken²⁹ die de gouverneurs ontvingen betreffende het opleggen van bestuurlijke maatregelen en/of veiligheidsmaatregelen alsook het aantal effectief opgelegde bestuurlijke maatregelen en/of veiligheidsmaatregelen naar aanleiding van deze vragen/verzoeken.

		Gouverneur van de provincie				
		Limburg	Vlaams-Brabant	Antwerpen	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen
Bestuurlijke maatregelen	Aantal vragen/verzoeken ontvangen sinds 1 mei 2009 betreffende het opleggen van bestuurlijke maatregelen door:	0	0	1	2	0
	Aantal bestuurlijke maatregelen sinds 1 mei 2009 opgelegd door:	0	0	0	0	0
Veiligheidsmaatregelen	Aantal vragen/verzoeken ontvangen sinds 1 mei 2009 betreffende het opleggen van veiligheidsmaatregelen door:	0	0	0	0	0
	Aantal veiligheidsmaatregelen sinds 1 mei 2009 opgelegd door:	0	0	0	0	0

Tabel 5) *Verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen en aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen door de gouverneurs van de Vlaamse provincies sinds 1 mei 2009*

2.4.1.1 Bestuurlijke maatregelen

De provinciegouverneurs van de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen ontvingen respectievelijk 1 en 2 vragen/verzoeken sinds 1 mei 2009 betreffende het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Er werden echter geen bestuurlijke maatregelen opgelegd.

Hoewel het op basis van de huidige gegevens niet mogelijk is de reden van het niet opleggen van bestuurlijke maatregelen te achterhalen, kunnen meerdere scenario's worden vooropgesteld. Zo kan een mogelijke oorzaak liggen in het feit dat de vragen/verzoeken onterecht aan de gouverneurs werden gericht, dan wel buiten de bevoegdheden van de gouverneurs vielen.

Een andere oorzaak kan worden gezocht in het gebrek aan equipe, ondersteuning, omkadering of ervaring bij de gouverneurs om de nieuwe bevoegdheden in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet effectief ten uitvoer te brengen. Naar aanleiding van een brief van de gouverneur van West-Vlaanderen aan de Vlaamse minister voor Leefmilieu, Natuur en Cultuur werd hieraan echter reeds een oplossing geboden. In elke provincie zouden de gouverneurs beroep kunnen doen op de afdeling Milieu-inspectie om hen in deze taken bij te staan.

Tevens dient er vastgesteld te worden dat geen van de provinciegouverneurs zelf initiatief nam om bestuurlijke maatregelen op te leggen.

²⁹ Het kan daarbij zowel gaan om verzoeken van toezichthouders als om verzoeken om maatregelen door derden, bedoeld in artikel 16.4.18 DABM.

2.4.1.2 Veiligheidsmaatregelen

Geen enkele van de 5 provinciegouverneurs ontving een vraag/verzoek tot het opleggen van veiligheidsmaatregelen. Ook in dit kader kan de gouverneur echter desgevallend beroep doen op de ondersteuning van de afdeling Milieu-inspectie om zich in deze taak deskundig te laten ondersteunen.

Tevens dient er vastgesteld te worden dat geen van de provinciegouverneurs zelf initiatief nam om veiligheidsmaatregelen te treffen.

2.4.2 Provinciale toezichthouders

Artikel 16.3.1, §2, 2° van het DABM bepaalt dat personeelsleden van de provincie aangewezen kunnen worden als toezichthouder door de deputatie. Het betreft hier de zogenaamde provinciale toezichthouders.

Met het oog op deze bepaling achtte de VHRM het dan ook opportuun om de deputaties, in de persoon van de gedeputeerde bevoegd voor Leefmilieu, van de vijf Vlaamse provincies te bevragen naar de aanstelling van deze toezichthouders en de inspanningen met betrekking tot milieuhandhavingstaken.

Deze provinciale toezichthouders zijn in het kader van het DABM immers bevoegd voor het toezicht op:

- artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, de onbevaarbare waterlopen categorie 2 en 3 en hun aanhorigheden;
- artikel 12 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, onbevaarbare waterlopen categorie 2 en 3 en hun aanhorigheden.

De VHRM heeft geen ingevulde bevragsingsfiche ontvangen van de deputaties van de provincies Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen, maar deze hebben wel een mondelinge toelichting gegeven omtrent de werking in het overleg van de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP).

2.4.2.1 Aangestelde provinciale toezichthouders

Provincie	Kon de provincie vanaf 1 mei beroep doen op een toezichthouder – aangewezen door de deputatie van de provincie of een Vlarembtenaar?
Limburg	Neen
Antwerpen	Neen
Vlaams-Brabant	Neen
Oost-Vlaanderen	Neen
West-Vlaanderen	Neen

Tabel 6) Aangestelde provinciale toezichthouders

Bovenstaand overzicht geeft een duidelijk beeld van het feit dat de deputaties in de beoogde periode van 2009 nog geen provinciale toezichthouders hebben aangesteld en de provincies ook geen beroep konden doen op een ambtenaar met een Vlarematteest.

In het programma voor 2010 van de Vlaamse provincies, zoals opgenomen als bijlage in het Milieuhandhavingsprogramma 2010 van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, werd er echter reeds meegedeeld dat de Vlaamse provincies in 2010 aandacht zullen besteden aan het duidelijk maken van de concrete taakstellingen in samenspraak met andere beheerders van waterlopen, gezien er nog verwarring en onduidelijkheid bestaat omtrent de uiteindelijke toezichtsoverdrachten van de

provinciale toezichthouders. Daarnaast werd voor 2010 voorzien dat er duidelijkheid zou gezocht worden over de vormingsplicht van de provinciale toezichthouders, daar de omvang van de vorming niet in verhouding zou staan met de mogelijk uit te oefenen opdrachten.

Deze onduidelijkheden kunnen aan de basis liggen van het feit dat er in de bestudeerde periode van 2009 nog geen provinciale toezichthouders werden aangesteld.

2.4.2.2 Inspanningen met betrekking tot milieuhandhavingstaken

De vijf provincies deelden schriftelijk en/of mondeling mee dat er geen milieuhandhavingscontroles werden uitgevoerd tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009.

Het probleem dat hier rijst – het niet aanwijzen van provinciale toezichthouders en het niet uitvoeren van controles – is dan ook dat er geen handhaving werd uitgeoefend door de provinciale toezichthouders ten aanzien van die wetgeving in het kader van titel XVI van het DABM waarvoor zij bevoegd zijn. Ook AMI heeft toezichtopdrachten gekregen in deze wetgeving, maar acht vrije velddelicten³⁰ niet prioritair.

Er dient echter wel opgemerkt te worden dat de provincies, rekening houdend met hun verantwoordelijkheid als waterloopbeheerder, al jaren een toezichtsfunctie uitoefenen op wetgeving die niet werd opgenomen in titel XVI van het DABM, maar waarvoor per provincie voor de uitvoering van deze toezichtsfunctie 6 tot 8 personen zijn aangeduid, namelijk:

- de wet van 28 december 1967 op de onbevaarbare waterlopen;
- het koninklijk besluit van 5 augustus 1970 houdende algemeen politiereglement van de onbevaarbare waterlopen.

Daar deze wetgeving echter niet is opgenomen in het Milieuhandhavingsdecreet, worden dit toezicht en de eventuele controles en controleurs niet opgenomen in dit milieuhandhavingsrapport.

Bij het opbouwen van kennis en expertise vormt opleiding een belangrijk aandachtspunt. Momenteel geven de provincies het signaal dat de opleiding voor toezichthouders zoals voorzien in het DABM, rekening houdende met de beperkte toezichtopdrachten van de provinciale toezichthouders, te uitgebreid is. Om hieraan tegemoet te komen dient te worden nagegaan of een afgestemde of afgeslankte versie van de voorziene opleiding kan ingevoerd worden.

2.4.2.3 Inspanningen in het kader van de ondersteunende rol van de provincies voor gemeenten

Niet alleen in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet komen de activiteiten van de provincies inzake milieuhandhaving aan bod. Ook via de rapportering in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013 kunnen de activiteiten van de provincies worden geanalyseerd. Deze Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013 is een vrijwillige overeenkomst tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse provincies op het vlak van milieu, waarbij in ruil voor het uitvoeren van een aantal acties financiële en inhoudelijke ondersteuning wordt verkregen van de Vlaamse Overheid. De vijf Vlaamse provincies hebben deze samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Dit houdt onder meer in dat de provincies instaan voor het begeleiden, coördineren en ondersteunen van het gemeentelijke milieubeleid. De provincies nemen een actieve begeleidingsfunctie op naar de individuele gemeenten en begeleiden de gemeenten aldus in functie van de noden. De provincies zijn verplicht jaarlijks een rapport op te stellen

³⁰ Op basis van de besprekingen binnen de LNE-werkgroep 'Milieuhandhaving' kan de term 'vrije velddelicten' gedefinieerd worden als schendingen van de milieuhygiëneregelgeving, afvalstoffenregelgeving of wetgeving tot bescherming van oppervlaktewateren, die niet bedrijfsgebonden zijn, maar zich in het vrije veld kunnen voordoen (bv. storten van afval). Hiermee zouden dan ook geen delicten op het milieubeheersrecht worden bedoeld.

over de uitvoering van de provinciale samenwerkingsovereenkomst. In dit rapport worden conform de afspraken de thema's instrumentarium, afval, productgebruik, water, hinder, energie, mobiliteit, natuur en bodem en duurzame ontwikkeling besproken. Tot op heden is 'milieuhandhaving' geen apart hoofdstuk en kan men op basis van de rapporten 2009 van de Vlaamse provincies alleen trachten een beeld te geven van de activiteiten en initiatieven die de provincies hebben ondernomen om de gemeenten te ondersteunen op vlak van de milieuhandhaving binnen de verschillende thema's.

De provinciale toezichthouders, gemeentelijke toezichthouders, toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen en toezichthouders van politiezones dienen te beschikken over een bekwaamheidsbewijs, hetgeen verkregen kan worden door het volgen van een specifieke opleiding, zoals vastgelegd in het Milieuhandhavingsbesluit. Deze opleiding is de voormalige 'Vlaremopleiding' en mag alleen worden gegeven door de instellingen die daartoe erkend zijn door de Vlaamse minister bevoegd voor Leefmilieu, na gemotiveerd advies van de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

In 2009 waren volgende provinciale instellingen erkend voor het geven van de opleiding voor gemeentelijke milieuablenaren zoals bepaald in artikel 60 van titel I van het Vlarem:

- Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek (Oost-Vlaanderen) - bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 18 april 2008. Dit in samenwerking met de West-Vlaamse Politie school (West-Vlaanderen) - bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 27 augustus 2008;
- Provincie Limburg Opleiding en Training (Limburg) - bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 15 oktober 2008;
- Opleidings- en Vormingsinstituut voor Overheidspersoneel (Antwerpen) - bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 3 december 2008;
- Provinciaal Instituut voor Vorming en Opleiding (Vlaams-Brabant) - bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 10 maart 2009.

De provincies West-Vlaanderen en Oost-Vlaanderen hadden in 2009 een Vlaremopleiding lopende en boden derhalve een ondersteuning inzake vorming van de lokale toezichthouders.

Limburg had tevens de opleidingen "uitvoeren van geluidsmetingen" en "de beoordeling van geluidsniveaus en geur meten en beoordelen" lopende in 2009. Het betrof de modules geluid en lucht van de Vlaremopleiding, dewelke afzonderlijk gevolgd konden worden.

Ter vervollediging geven we ook de erkende opleidingsinstellingen die niet aan de provinciale opleidingscentra zijn verbonden:

- Katholieke Hogeschool Kempen, departement Gezondheidszorg en Chemie (Antwerpen) - bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur van 2 april 2008.

Deze opleiding is vervat in de bacheloropleiding van chemie- afstudeerrichting 'Milieuzorg'.

Naast deze opleidingen voor de lokale toezichthouders organiseerden de provincies ook nog andere vormingen ter ondersteuning van de gemeenten, onder andere opleidingen in het kader van het gebruik van het 'Milieuklachten registratie- en opvolgingssysteem', het Milieuhandhavingsdecreet en de Vlarem-actualisatie.

Daarnaast namen een aantal provincies specifieke acties die de gemeenten konden ondersteunen bij de uitvoering van hun milieuhandhavingsactiviteiten.

Bij het uitwerken van een campagne rond sluikestorten schonk de provincie Oost-Vlaanderen aandacht aan de handhaving ter zake. Het was de bedoeling de gemeentelijke milieuablenaren en politiezones te stimuleren om een specifieke handhavingscampagne uit te werken met betrekking tot sluikestorten. De gemeenten konden gebruik maken van campagnemateriaal dat door de provincie ter beschikking werd gesteld. De provincie Oost-Vlaanderen werkt tevens met een 'milieucontract'. In ruil voor een bijdrage,

biedt een team van provinciale deskundigen ondersteuning op technisch-wetenschappelijk, juridisch, beleidsmatig of educatief vlak en kunnen staalnames, laboratoriumonderzoeken en geluidsmetingen worden uitgevoerd door het Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek.

De provincie Antwerpen werkt op een vergelijkbare wijze met provinciale deskundigen, staalnames, laboratoriumonderzoeken en geluidsmetingen uitgevoerd door het Provinciaal Instituut voor Hygiëne. Deze diensten worden aangeboden aan de milieuableidenden en uitgebreid naar de Lokale politie.

De provincie Antwerpen organiseerde een bevraging bij 70% van de Antwerpse gemeenten onder meer inzake knelpunten in het kader van het thema 'instrumentarium' van de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013. Inzake milieuhandhaving werd er aangehaald dat het uitvoeren van proactieve controles veel tijd vraagt bovenop de andere taken van een milieuableidende, dat het Milieuhandhavingsdecreet nog steeds veel vragen opwerpt en dat de samenwerking met de politie bepalend is voor de realisatie van dit thema. Dit maakt dat de gemeentelijke milieudienst in een afhankelijke positie wordt geplaatst.

In Vlaams-Brabant kwam er binnen het Milieuableidendenoverleg (MAO) onder meer aan bod:

- het Vlarem-actualisatiebesluit;
- het Milieuhandhavingsbesluit;
- de toezichthoudende ambtenaren, zijn aanstelling en takkenpakket.

Daarnaast werd er op initiatief van de Federale politie Asse gestart met een platform 'Milieuhandhaving' in het arrondissement Halle-Vilvoorde. Dit forum staat open voor iedereen die actief is rond milieutoezicht. De Federale politie bepaalt samen met de cel Regiowerking de agenda van de vergaderingen van dit forum en de gemeenten worden door de cel Regiowerking uitgenodigd voor dit overleg. Gelijkaardige platformen bestonden reeds in andere arrondissementen.

De provincies West-Vlaanderen en Limburg hebben ieder ook een gestructureerd overleg met de milieuableidenden, al dan niet op bepaalde vergaderingen in overleg met de Lokale politie. West-Vlaanderen heeft in 2009 o.a. de aanpak van het sluikstoken en de aandacht voor de hinder bij vogelafweer besproken. Limburg heeft o.a. burenbemiddeling aangepakt.

In het programma voor 2010 van de Vlaamse provincies, zoals opgenomen als bijlage in het Milieuhandhavingsprogramma 2010 van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, werd er aangegeven dat de Vlaamse provincies in 2010 zouden werken aan een verdere en concrete uitwerking en uitbouw van de ondersteunende taken inzake de uitvoering van het handhavingsbeleid op het lokale niveau. Toch kan er vastgesteld worden dat de provincies in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013 reeds bepaalde initiatieven hebben genomen die ondersteuning bieden aan de gemeenten bij het uitvoeren van hun handhavingstaken.

2.4.3 Toezichtstaken uitgevoerd door de Vlaamse steden en gemeenten

Net zoals voor de voorgaande handhavingsactoren wordt uitgaande van de opdrachten betreffende toezicht door de Vlaamse steden en gemeenten getracht een inzicht te geven in de door hen geleverde inspanningen op het vlak van lokale milieuhandhaving.

Vergelijkbaar met de Vlaamse provincies is de toezichtopdracht door de Vlaamse steden en gemeenten tweeledig. Deze tweedeling uit zich in de praktijk in het feit dat het Milieuhandhavingsdecreet handhavingsopdrachten voorziet voor twee gemeentelijke actoren: de burgemeester en de gemeentelijke toezichthouder.

De bevoegdheden van de burgemeesters van de 308 Vlaamse steden en gemeenten worden in het Milieuhandhavingsdecreet zeer duidelijk afgebakend. Ze zijn meer bepaald bevoegd voor het opleggen van veiligheidsmaatregelen en bestuurlijke maatregelen in het kader van:

- Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging.
- Decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen.

- Artikel 4 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunningen: exploiteren van een hinderlijke inrichting zonder vergunning.
- Artikel 22 van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunningen: het exploiteren van een klasse 2- of klasse 3-inrichting in strijd met de vergunningsvoorwaarden.
- Artikel 62 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming.
- Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen

De tweede gemeentelijke actor – de gemeentelijke toezichthouder – kreeg de opdracht om toezicht uit te oefenen op:

- Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid: titel III – bedrijfsinterne milieuzorg voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 1, 2, 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 1, 2, 3 alsook niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, de lozing van afvalwater en opsporing van elke vorm van verontreiniging voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 1, 2, 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidhinder voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 1, 2, 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 7 november 1982, artikel 2.
- Koninklijk Besluit van 24 februari 1977 betreffende elektronisch versterkte muziek, artikel 5.
- De artikelen 11, 12, 13, 14, 17, 18 en 20 van het decreet van 2 juli 1981 betreffende voorkoming en het beheer van afvalstoffen en de bijhorende uitvoeringsbesluiten voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 1, 2, 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 1, 2, 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunningen voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 2 en 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen
- Verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaagafbrekende stoffen voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 2 en 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 2 en 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van richtlijn 97/117/EEG voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 2 en 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.
- Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen voor wat betreft de hinderlijke inrichtingen ingedeeld in de klassen 2 en 3 alsook de niet-ingedeelde vrije velddelicten.

In artikel 34 van het Besluit van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid wordt, naast bovenvermelde bevoegdheden, ook een toezichtopdracht gegeven aan de gemeentelijke toezichthouder om bij inrichtingen die overeenkomstig bijlage 1 van titel I van het Vlarem zijn ingedeeld als inrichtingen van klasse 1 – binnen het kader van de bovenvermelde wetten, decreten en verordeningen – vaststellingen te doen op basis van zintuiglijke waarnemingen en zaken te onderzoeken zoals vermeld in artikel 16.3.14 van het Milieuhandhavingsdecreet.

2.4.3.1 Burgemeesters

Voor dit eerste milieuhandhavingsrapport werd beslist dat een aparte bevraging voor burgemeesters enerzijds en voor gemeentelijke toezichthouders anderzijds wellicht een te grote administratieve belasting zou betekenen voor de ondervraagde diensten. Daarom werd een alternatieve vragenlijst voorgesteld die beperkter werd gehouden dan de aanvankelijk voorgestelde afzonderlijke vragenlijsten. Aangezien in deze vragenlijsten geen vragen werden opgenomen betreffende de opgelegde bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen door de burgemeesters zijn hierover geen cijfergegevens beschikbaar. Het vormt dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de VHRM om in de werkwijze voor toekomstige milieuhandhavingsrapporten voldoende aandacht te besteden aan dit onderwerp.

2.4.3.2 Gemeentelijke toezichthouders

Om een inzicht te krijgen in de organisatie en inspanningen betreffende de lokale milieuhandhaving werden de 308 Vlaamse steden en gemeenten via een bevragingssficte gevraagd om informatie aan te leveren inzake de aanstelling van toezichthouders, de organisatie van het toezicht in de gemeente, het aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles alsook het resultaat van deze controles. De resultaten van de milieuhandhavingscontroles worden besproken in hoofdstuk 3, waarbij een evaluatie per handhavingsinstrument hierin een inzicht zal bieden. In het voorliggend hoofdstuk wordt getracht een beeld te schetsen van:

- de aanstelling van toezichthouders door de Vlaamse steden en gemeenten;
- het aantal aangestelde toezichthouders per gemeente;
- de tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken;
- de organisatie van toezicht in de steden en gemeenten;
- het aantal uitgevoerde controles per gemeente en per toezichthouder.

RESPONS VAN DE GEMEENTEN BETREFFENDE DE BEVRAGING VOOR INPUT

Om de onderstaande cijfers betreffende de milieuhandhaving op gemeentelijk niveau in het juiste perspectief te plaatsen, is het belangrijk een inzicht te krijgen in de respons van de gemeenten op de bevraging voor het Milieuhandhavingsrapport 2009.

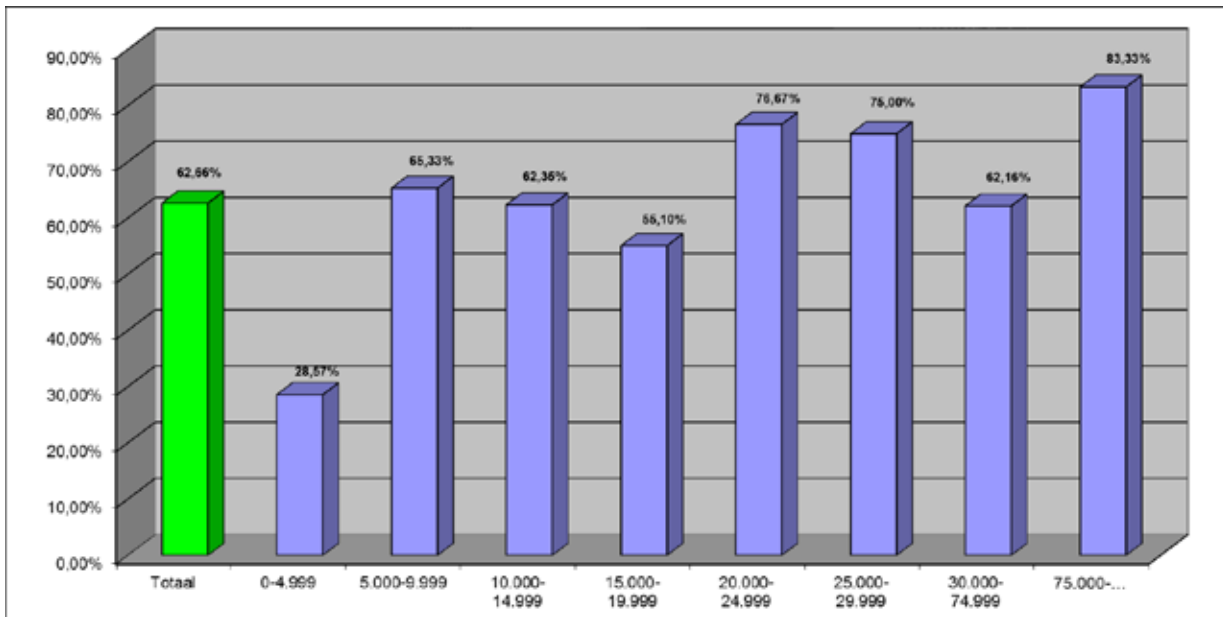
In het totaal mocht de VHRM een antwoord ontvangen van 193 van de 308 Vlaamse gemeenten. Een lijst van deze gemeenten kan in bijlage 1 bij dit rapport worden teruggevonden.

Om toch een inzicht te krijgen in de verschillen tussen de verschillende 'typen' van gemeenten, werd ervoor gekozen om de resultaten van de gemeenten weer te geven op basis van 8 klassen volgens het inwonersaantal van de gemeente:

	Aantal steden en gemeenten in de betreffende klasse	Aantal responderende steden en gemeenten per klasse
gemeenten met een inwonersaantal van 0-4.999	14	4
gemeenten met een inwonersaantal van 5.000-9.999	75	49
gemeenten met een inwonersaantal van 10.000-14.999	85	53
gemeenten met een inwonersaantal van 15.000-19.999	49	27
gemeenten met een inwonersaantal van 20.000-24.999	30	23
gemeenten met een inwonersaantal van 25.000-29.999	12	9
steden en gemeenten met een inwonersaantal van 30.000-74.999	37	23
steden met meer dan 75.000 inwoners	6	5

Tabel 7) *Indelingsklassen van de Vlaamse steden en gemeenten inclusief aantal steden en gemeenten per klasse en aantal respondenten per klasse*

Deze indeling van de gemeenten werd verkozen boven een indeling op basis van bv. de provincie of de zogenaamde Dexia-clusters omdat de verschillen tussen de diverse klassen hier het meest uitgesproken tot uiting komen. Voor de indeling in klassen werd rekening gehouden met het aantal inwoners aangegeven door de gemeenten in de bevragsingsfiche.



Grafiek 13) Responsgraad (%) bevraging gemeenten (volgens inwonersaantal)

Gerelateerd aan de 308 Vlaamse steden en gemeenten mocht de VHRM een antwoord optekenen van 62,66% van de gemeenten. Enkel voor de gemeenten met een inwonersaantal 0-4.999 inwoners is de respons laag, met een antwoord van 4 op 14 gemeenten, en kan de vraag worden gesteld of voor deze klasse sluitende conclusies kunnen worden geformuleerd.

Voor de andere klassen van gemeenten kan een responsgraad worden vastgesteld tussen 55,10% en 83,33% van de gemeenten in deze klasse. Voor deze klassen wordt er voor de conclusies van het voorliggende rapport dan ook vanuit gegaan dat zij representatief zijn voor de gemeenten in de klasse die zij vertegenwoordigen. Er dient echter wel rekening te worden gehouden met een bias. Realiteit is immers dat de 'goede leerlingen' antwoorden waardoor een vertekening zeker mogelijk is.

INSPANNINGEN MET BETREKKING TOT MILIEUHANDHAVINGSTAKEN

Hinderlijke inrichtingen per gemeente

Aan de steden en gemeenten werd gevraagd hoeveel vergunde inrichtingen van klasse 1, 2 en 3 volgens bijlage I van titel I van het Vlarem op hun grondgebied zijn gevestigd alsook een schatting van het aantal niet-vergunde hinderlijke inrichtingen in hun stad/gemeente. Het doel van deze vraag was een inzicht te verkrijgen in het aantal hinderlijke inrichtingen per gemeente, aangezien voor het opstellen van een degelijk inspectieplan en voor een inschatting en evaluatie van de inspanningen op het vlak van milieutoezicht dit inzicht onontbeerlijk is.

In de volgende tabel werd dan ook het totaal aantal hinderlijke inrichtingen van de klasse 1, 2 en 3 opgenomen alsook het geschat aantal niet-vergunde hinderlijke inrichtingen. De tabel geeft daarnaast een gemiddeld aantal hinderlijke inrichtingen per indelingsklasse weer en het aantal gemeenten dat geen zicht heeft op het aantal hinderlijke, dan wel niet-vergunde inrichtingen op hun grondgebied.

Inwoners- aantal	Aantal respondenten per inwoners- klasse	Klasse 1-inrichtingen			Klasse 2-inrichtingen			Klasse 3-inrichtingen			Niet-vergunde inrichtingen		
		Totaal aantal volgens bevraging	Gemiddeld aantal per gemeente	Aantal gemeenten dat aantal klasse 1- inrichtingen niet kent	Totaal aantal volgens bevraging	Gemiddeld aantal per gemeente	Aantal gemeenten dat aantal klasse 2- inrichtingen niet kent	Totaal aantal volgens bevraging	Gemiddeld aantal per gemeente	Aantal gemeenten dat aantal klasse 3- inrichtingen niet kent	Totaal aantal volgens bevraging	Gemiddeld aantal per gemeente	Aantal gemeenten dat aantal niet- vergunde inrichtingen niet kent
0-4.999	4	49	12,25	0	1.011	252,75	0	88	29,33	1	0	0,00	4
5.000-9.999	49	1.043	24,83	7	4.630	107,67	6	9.735	256,18	11	1.110	69,38	33
10.000-14.999	53	1.318	29,95	9	6.622	154	10	18.659	444,26	11	1.353	75,17	35
15.000-19.999	27	770	29,62	1	4.581	176,19	1	10.739	413,04	1	667	55,58	15
20.000-24.999	23	788	37,52	2	3.867	184,14	2	13.829	658,52	2	148	29,60	18
25.000-29.999	9	284	31,56	0	1.978	219,78	0	5.305	663,13	1	10	10,00	8
30.000-74.999	23	2.070	103,50	3	6.692	334,60	3	18.276	961,89	4	618	77,25	15
75.000-...	5	862	215,50	1	3.098	774,50	1	13.367	3341,75	1	150	150,00	4
Totaal	193	7.184	42,26	23	32.479	191,05	23	89.998	558,99	32	4.056	66,49	132

Tabel 8) Hinderlijke inrichtingen per gemeente

De 193 responderende gemeenten meldden 7.184 vergunde klasse 1-inrichtingen op hun grondgebied. Gemiddeld zou een Vlaamse gemeente op basis van deze cijfers aldus 42,26 klasse 1-bedrijven tot haar toezichtsovername mogen rekenen.³¹ Daartegenover staat echter wel dat 23 gemeenten geen duiding konden geven van het aantal op hun grondgebied gevestigde klasse 1-inrichtingen.

Het aantal gemeenten dat geen inzicht heeft in het aantal klasse 2-inrichtingen op het grondgebied bedraagt eveneens 23 of 11,91%. Voor het aantal meldingsplichtige inrichtingen stijgt dit aantal zelfs tot 32 van de 193 responderende gemeenten of 16,58%. Vele gemeenten hebben geen goed zicht op het aantal inrichtingen in elke klasse. Meer bepaald komt dit mogelijk deels doordat vele inrichtingen in klasse verlaagd zijn bij opeenvolgende wijzigingen van de indelingslijst (vnl. op 1 maart 2008), en mogelijk deels omdat vele jaren werd aangekondigd dat er een milieuvergunningendatabank zou komen voor de drie overheidsniveaus gezamenlijk. Rekening houdende met deze cijfers kan dus worden gesteld dat grofweg 1 op 10 gemeenten voor het opstellen van een doelmatig inspectieplan of het efficiënt organiseren of evalueren van de inspanningen betreffende milieuhandhaving geen gebruik kan maken van cijfers over het aantal hinderlijke inrichtingen op haar grondgebied.

Niet alleen voor de planning van de eigen milieuhandhavingsinspanningen, maar ook om te voldoen aan wettelijke en decretale verplichtingen is het voor steden en gemeenten uitermate belangrijk een inzicht te hebben in het aantal inrichtingen op hun grondgebied. Gemeenten met meer dan driehonderd inrichtingen van klasse 2 dienen namelijk binnen de twee jaar na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet en haar uitvoeringsbesluiten een beroep kunnen doen op twee toezichthouders.³² Het vormt dan ook in dit kader een belangrijk aandachtspunt voor 23 van de 193 gemeenten om orde op zaken te stellen.

De gemeenten die het best op de hoogte blijken te zijn van het aantal hinderlijke inrichtingen die onder hun bevoegdheid ressorteren in de klassen met een inwonersaantal van 15.000-19.999, 24.000-29.999 en van 25.000-29.999. Voor de kleinere gemeenten – d.i. de gemeenten met een inwonersaantal van 5.000-9.999 en van 10.000-14.999 – ligt dit percentage iets hoger dan het gemiddelde van de Vlaamse steden en gemeenten. Ook voor de grotere gemeenten en steden met 30.000-74.999 inwoners is een aandeel dicht bij het Vlaamse gemiddelde vast te stellen. Opmerkelijk is het feit dat de steden en grote gemeenten het slechtst scoren betreffende inzicht in het aantal hinderlijke inrichtingen. 20% van de grote steden geeft aan geen volledig beeld te hebben van deze activiteiten op hun grondgebied.

Het is echter geen opmerkelijke vaststelling dat een deel van de gemeenten het aantal klasse 1, klasse 2 en klasse 3 inrichtingen niet kon opgeven. Het feit dat er onzekerheid bestaat over de exacte aantallen kwam reeds duidelijk naar voren in de parlementaire besprekingen betreffende de milieuvergunningepiek in de maanden maart en mei van 2010. Het probleem is hier dat er verschillende databanken met gegevens van milieuvergunningen zijn en de informatie derhalve gefragmenteerd is. Tijdens deze parlementaire besprekingen werd er echter wel aangegeven dat er wordt gewerkt aan een geïntegreerd Vlaams informatiesysteem met gegevens van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten. Het decreet van 11 juni 2010 houdende wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wat betreft de invoering van maatregelen van de milieuvergunningepiek voegt een artikel 28*bis* toe, hetgeen bepaalt dat de afdeling bevoegd voor milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie een milieuvergunningendatabank bijhoudt. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud van de milieuvergunningendatabank, de gegevens die

³¹ Dit cijfer kan niet geëxtrapoleerd worden naar het volledige Vlaamse Gewest. Dit niet alleen omdat er slechts een respons was van 62,66% van de gemeenten, maar ook omdat enkele grote industriële steden en gemeenten niet hebben geantwoord.

³² Dit kan echter eventueel ook berekend worden op basis van het aantal inwoners.

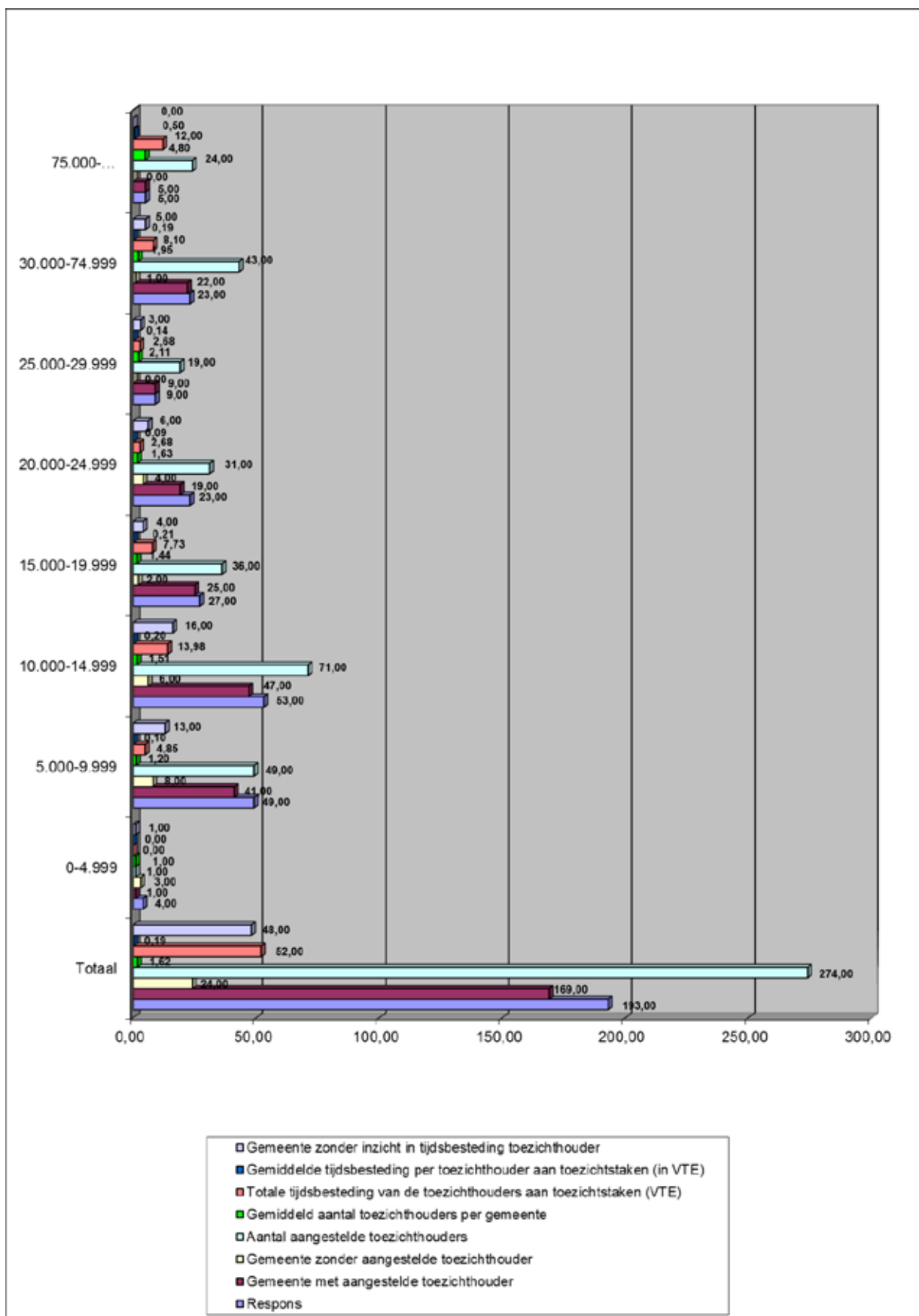
door de gemeenten en de provincies aan de voormelde afdeling moeten worden aangeleverd en de wijze waarop dit gebeurt. Dit maakt dat in de toekomst er betere gegevens beschikbaar zullen zijn voor de ontwikkeling van een beleid ter zake.

Naast de vraag naar het aantal vergunde hinderlijke inrichtingen werd aan de steden en gemeenten ook de vraag gesteld naar het geschat aantal niet-vergunde inrichtingen op hun grondgebied. 68,40% van de responderende gemeenten gaf aan hier geen inzicht in te hebben. De overige 61 gemeenten gaven aan het aantal niet-vergunde inrichtingen te schatten op 4.056 of gemiddeld 66,49 niet-vergunde hinderlijke inrichtingen per gemeente die een aantal niet-vergunde inrichtingen vermelden in de bevragsingsfiche. Hierbij dient echter vermeld te worden dat er geen zekerheid bestaat over de wijze waarop dit cijfer geïnterpreteerd dient te worden. De verkregen cijfers zijn enkel representatief voor die gemeenten die responderden en voor zover zij de vraag in kwestie correct interpreteerden. De gegevens kunnen aldus niet getransponeerd worden op alle Vlaamse gemeenten. Waar geen kennis van het aantal hinderlijke inrichtingen leidt tot onvoldoende mogelijkheid om milieuhandhaving efficiënt en doelmatig te plannen, geeft inzicht in het aantal niet-vergunde hinderlijke inrichtingen aan dat de gemeente kennis heeft van een overtreding ten aanzien van de vigerende milieuwetgeving en bijgevolg verwacht zou mogen worden dat zij actie ter zake ondernemen. Hier rijst derhalve de vraag waarom de gemeenten, en in het bijzonder de burgemeester, geen handhavingsacties ter zake hebben ondernomen. Als aanbeveling naar die steden en gemeenten zou er dan ook kunnen voorgesteld worden dat er in de inspectieplannen van de gemeenten prioriteit wordt gegeven aan het toezicht bij deze niet-vergunde hinderlijke inrichtingen. Het is wellicht echter niet uit te sluiten dat de gemeentelijke overheden geen volledig beeld hebben van het aantal inrichtingen dat zich niet bij hen hebben gemeld.

Aanstelling van gemeentelijke toezichthouders en tijdsbesteding

Artikel 16§1 van het Besluit van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid bepaalt dat gemeenten binnen één jaar na de inwerkingtreding van voormeld besluit, d.i. op 1 mei 2010, beroep moet kunnen doen op minstens 1 toezichthouder, hetzij een gemeentelijke toezichthouder, hetzij een toezichthouder van een intergemeentelijke vereniging, hetzij een toezichthouder van een politiekezone. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit moet een gemeente met meer dan driehonderd inrichtingen van klasse 2 overeenkomstig titel I van het Vlarembesluit, of met meer dan dertigduizend inwoners indien het aantal inrichtingen onvoldoende gekend is, een beroep kunnen doen op twee toezichthouders, hetzij gemeentelijke toezichthouders, hetzij toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen, hetzij toezichthouders van politiekezones.

Hoewel de einddatum om te voldoen aan deze bepalingen nog niet verstreken was in de bestudeerde periode, leek het aangewezen om toch reeds een tussentijdse stand van zaken op te stellen. Daarom werd aan de gemeenten gevraagd of zij een beroep konden doen op een 'toezichthouder(s)' of een 'Vlarembesluitambtenaar'. In onderstaande grafiek en tabel kan voor de responderende gemeenten dan ook de informatie of zij al dan niet zijn overgegaan tot het aanstellen van een toezichthouder worden gevonden. Naast de gegevens betreffende het aanstellen van een toezichthouder werden het aantal en de tijdsbesteding van de toezichthouder eveneens opgenomen.



Grafiek 14) Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

	Totaal	0- 4.999	5.000- 9.999	10.000- 14.999	15.000- 19.999	20.000- 24.999	25.000- 29.999	30.000- 74.999	75.000- ...
Respons	193	4	49	53	27	23	9	23	5
Gemeente met aangestelde toezichthouder	169	1	41	47	25	19	9	22	5
Gemeente zonder aangestelde toezichthouder	24	3	8	6	2	4	0	1	0
Aantal aangestelde toezichthouders	274	1	49	71	36	31	19	43	24
Gemiddeld aantal toezichthouders per gemeente	1,62	1,00	1,20	1,51	1,44	1,63	2,11	1,95	4,80
Totale tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken (VTE)	52,00	0,00	4,85	13,98	7,73	2,68	2,68	8,10	12,00
Gemiddelde tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken (VTE)	0,19	0,00	0,10	0,20	0,21	0,09	0,14	0,19	0,50
Gemeente zonder inzicht in tijdsbesteding toezichthouder	48	1	13	16	4	6	3	5	0

Tabel 9) Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

In bovenstaande tabel en grafiek wordt ook een overzicht weergegeven van het aantal gemeenten dat conform met de bepalingen van het Milieuhandavingsdecreet een toezichthouder aanstelde enerzijds en het aantal gemeenten dat nog actie ter zake dient te ondernemen.

Van de 193 Vlaamse steden en gemeenten die antwoordden op de vraag tot informatie blijken reeds 169 gemeenten of 87,56% beroep te kunnen doen op een aangestelde toezichthouder. Slechts 12,44% van de gemeenten zal in de periode van 1 januari 2010 en 1 mei 2010 nog een inspanning moeten leveren om de bepalingen van artikel 16 van het Besluit van 12 december 2008 na te leven.

Als de aanstelling van toezichthouders vervolgens per klasse van gemeenten wordt bekeken, kan er worden opgemerkt dat het vooral de kleine gemeenten zijn die tot nog toe geen beroep kunnen doen op een toezichthouder. Bij de kleinste klasse, met een inwonersaantal van 0-4.999, maakt zelfs slechts 1 van de 4 responderende gemeenten melding van een aangestelde toezichthouder. Na de kleinste gemeenten volgen de gemeenten met 5.000-9.999 inwoners en 20.000-24.999 in de rangschikking. In deze klassen kunnen respectievelijk 16,32% en 17,39% van de gemeenten geen beroep doen op een toezichthouder. De grootste gemeenten slaagden er op hun beurt dan wel in om een toezichthouder aan te stellen. In de klasse van 25.000-29.999 inwoners en de klasse van steden met meer dan 75.000 inwoners maakt geen enkele responderende stad of gemeente melding van het niet-aanstellen van een toezichthouder. In de gemeenten met 30.000-74.999 inwoners kon 1 van de 23 responderende gemeenten (= 4,35%) geen toezichthouder tot zijn personeelsbestand rekenen.

Voor de gemeenten die een beroep kunnen doen op een toezichthouder, met name 169 van de 193 respondenten, wordt vervolgens het totaal aantal toezichthouders weergegeven alsook het gemiddeld aantal toezichthouders (ten aanzien van het aantal responderende gemeenten die beroep kunnen doen van een toezichthouder).

De 169 bovenvermelde gemeenten konden in de bestudeerde periode beroep doen op 274 toezichthouders. Dit komt neer op 1,62 toezichthouders per gemiddelde Vlaamse stad of gemeente. De invulling van de toezichtopdracht via het eigen personeelsbestand, een intergemeentelijke vereniging of de politiezone wordt weergegeven in grafiek nummer 16.

Interessant zijn eveneens de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners. Volgens het hierboven vermelde artikel 16§1 van het Besluit van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid geldt dit inwonersaantal namelijk als een criterium om een tweede toezichthouder aan te stellen indien een gemeente geen inzicht heeft in het aantal hinderlijke inrichtingen op haar grondgebied. De grote steden, met een inwonersaantal van meer dan 75.000 inwoners, lijken reeds aan deze verplichting te voldoen en maken melding van 24 toezichthouders aangesteld bij 5 gemeenten of een gemiddelde van 4,80 toezichthouders per gemeente. Bij de klasse van 30.000-75.000 inwoners bedraagt dit gemiddelde 1,95 toezichthouders per gemeente. Hierbij dient gesteld te worden dat actie gericht naar deze gemeenten momenteel zeker niet aan de orde is, aangezien gedetailleerde informatie ontbreekt om te bepalen of deze gemeenten al dan niet een tweede toezichthouder dienden aan te stellen op basis van het aantal hinderlijke inrichtingen en zij desgevallend ook nog tijd hebben tot 1 mei 2011 om deze verplichting na te leven.

Het is opmerkelijk dat er vastgesteld kan worden dat in de responderende gemeenten met 25.000 tot 29.999 inwoners én een toezichthouder er gemiddeld 2,11 toezichthouders zijn. Het decreet schrijft echter voor dat enkel de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners of met meer dan 300 hinderlijke inrichtingen van de 2^{de} klasse 2 toezichthouders dienen aan te stellen. Nochtans wordt in de tabel 8) bij deze gemeenten een gemiddeld aantal klasse 2-inrichtingen van 219,78 per gemeente vermeld. Deze klasse kan dus gemiddeld op meer toezichthouders beroep doen dan decretaal voor hen werd vooropgesteld.

Ten slotte vermelden de grafiek en de tabel ook gegevens over de tijdsbesteding van de aangestelde toezichthouders aan toezichtstaken. Voor een beoordeling van dit gegeven werden drie cijfers opgenomen:

- de totale tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken in VTE;
- de gemiddelde tijdsbesteding per toezichthouder aan toezichtstaken in VTE;
- het aantal gemeenten zonder inzicht in de tijdsbesteding van de toezichthouder.

Uit deze informatie blijkt dat meer dan 1 op 4 gemeenten geen zicht heeft op de tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken. Dit inzicht is nochtans een basisgegeven voor het opzetten van gerichte handhavingscampagnes en/of het opstellen van een efficiënt en effectief handhavingsplan.

Voor de responderende Vlaamse steden en gemeenten kon er een tijdsbesteding in VTE worden opgetekend van 52,00 voor 274 aangestelde toezichthouders. Een gemiddelde gemeentelijke toezichthouder zou op basis van deze cijfers slechts 0,19 VTE effectief kunnen besteden aan toezichtstaken.

Net zoals voor het aantal toezichthouders is een stijgende trend waarneembaar in functie van de grootte van de stad/gemeente. Waar bij de kleinste gemeenten een tijdsbesteding van 0,00 en 0,10 VTE kan worden genoteerd, bedraagt dit bij de grote steden (meer dan 75.000 inwoners) 0,50 VTE. Opmerkelijk is de kloof tussen deze grote steden en de kleinere steden en gemeenten met een inwonersaantal van 30.000-75.000 inwoners. Bij deze laatste bedraagt de tijdsbesteding aan toezichtstaken per toezichthouder namelijk slechts 0,19 VTE, waarmee deze steden en gemeenten zich op eenzelfde niveau bevinden als de gemeenten met 10.000-19.999 inwoners. Opmerkelijk is ook dat de tussenklasse, namelijk de gemeenten met 20.000-24.999 en gemeenten met 25.000-29.999, beduidend minder tijd geven voor het uitvoeren van toezichtstaken door aangestelde toezichthouders dan zowel de klassen met minder als met meer inwoners.

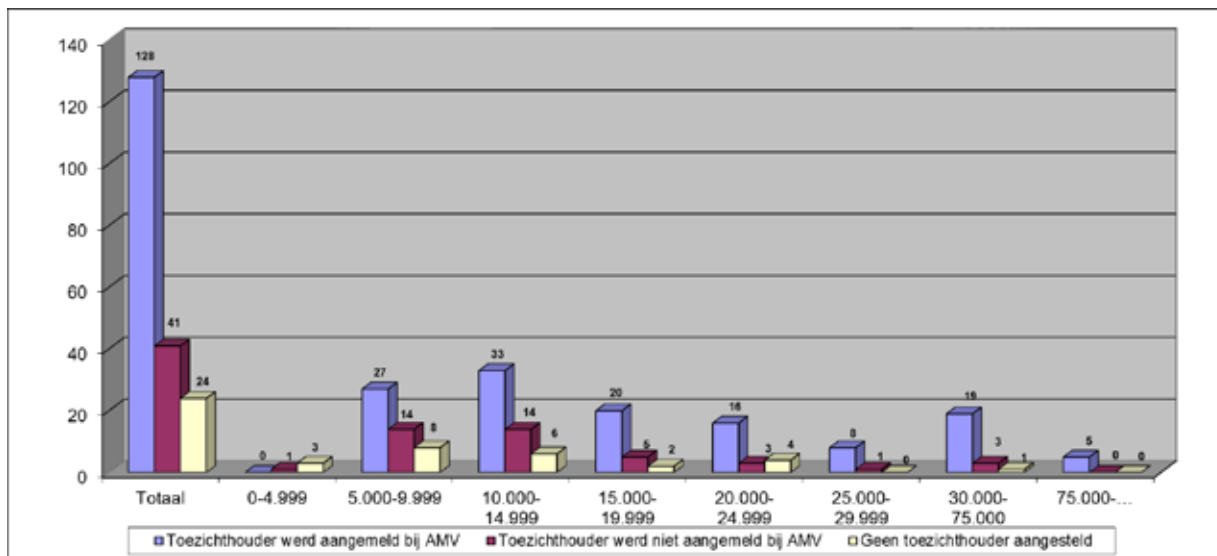
Aanmelding van de gemeentelijke toezichthouders bij de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie

In de grafiek 14) wordt reeds melding gemaakt van gemeenten die een toezichthouder aanstelden en gemeenten die tot nog toe nog geen beroep konden doen op een aangestelde toezichthouder. Deze gegevens werden in de volgende grafiek ter informatie opnieuw opgenomen. Daarnaast wordt voor de gemeenten die een toezichthouder aanstelden het onderscheid gemaakt tussen toezichthouders aangemeld bij de afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE en toezichthouders die nog niet werden aangemeld bij AMV.

Voor niet-gewestelijke toezichthouders – dit zijn de provinciale toezichthouders, de gemeentelijke toezichthouders, de toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen en de toezichthouders van politiezones – betekent de inwerkingtreding van het Milieuhandavingsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten namelijk dat:

- provinciale toezichthouders, gemeentelijke toezichthouders, toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen en toezichthouders van politiezones moeten beschikken over een bekwaamheidsbewijs (artikel 13 van 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);
- om het bekwaamheidsbewijs te verkrijgen, toezichthouders een opleiding moeten volgen zoals vermeld artikel 13, tweede lid van het bovenvermelde uitvoeringsbesluit. De minister kan echter, op basis van de aangetoonde opleiding of ervaring, op gemotiveerde aanvraag van de betrokkene een gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van het theoretische en het praktische onderricht. De vrijstelling heeft ook betrekking op de gedeelten van de bekwaamheidsproef waarvoor vrijstelling van onderricht is verleend. De opleiding tot het verkrijgen van een bekwaamheidsbewijs bestaat uit:
 - theoretisch onderricht;
 - praktisch onderricht;
 - een bekwaamheidsproef over het theoretische en praktische onderricht.
- de opleiding - vermeld in artikel 13, tweede lid - alleen mag gegeven worden door de instellingen die daartoe erkend zijn door de minister, na gemotiveerd advies van de afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE (artikel 14 van het uitvoeringsbesluit);
- in overeenstemming met artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 de instelling een getuigschrift aflevert aan de cursisten die het onderricht, vermeld in artikel 13, tweede lid van dit uitvoeringsbesluit, hebben gevolgd en die geslaagd zijn voor de bekwaamheidsproef. Dat getuigschrift wordt - samen met de eventueel verleende vrijstelling van

het onderricht en het aanstellingsbesluit van het orgaan, vermeld in artikel 16.3.1, §1, 2°, 3°, 4° en 5° van het Milieuhandhavingsdecreet, voorgelegd aan de afdeling Milieuvergunningen. De afdeling Milieuvergunningen levert op basis van deze documenten vervolgens een bekwaamheidsbewijs en een legitimatiebewijs af.



Grafiek 15) Aanstelling en aanmelding van gemeentelijke toezichthouders bij AMV (volgens inwonersaantal)

Van de 169 responderende gemeenten met een aangestelde toezichthouder bleek d.d. 31 december 2009 reeds 75,73% van deze gemeenten die toezichthouder ook effectief te hebben aangemeld bij de afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE.

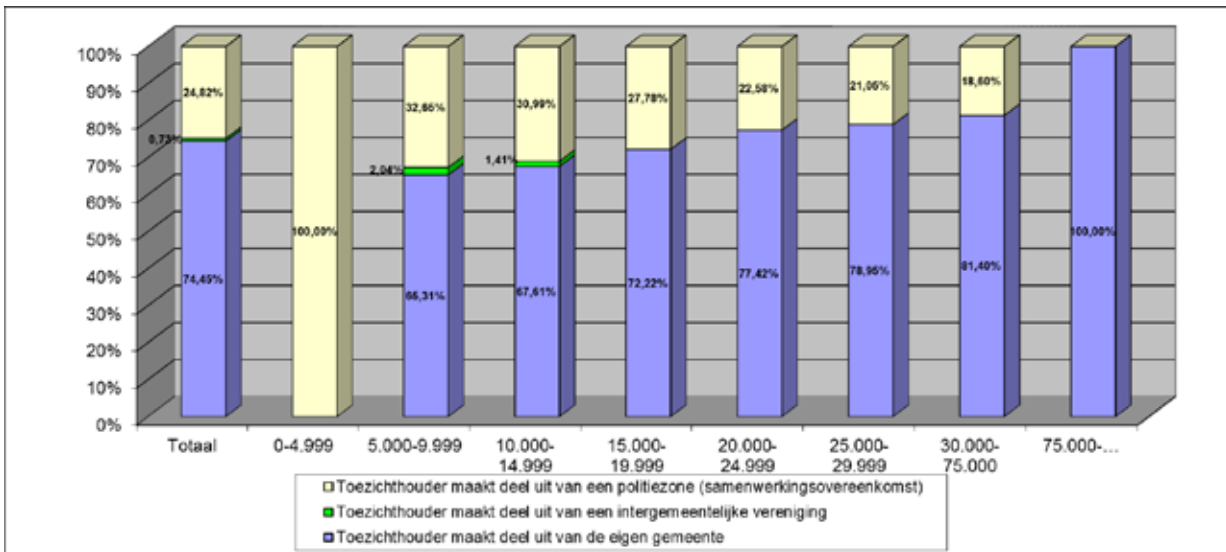
Ook hier kan een duidelijke trend in functie van de grootte van de gemeente worden waargenomen. Waar bij gemeenten met een inwonersaantal van 0-4.999 inwoners 100% van de toezichthouders niet werd aangemeld, werden bij de grote steden met meer dan 75.000 inwoners alle aangestelde toezichthouders reeds in de loop van 2009 aangemeld bij AMV.

Opnieuw kan dan ook de betrouwbaarheid van de verkregen gegevens in dit kader in vraag worden gesteld, maar des te meer dient te worden geconcludeerd dat de gemeenten nog onvoldoende vertrouwd zijn met de terminologie en procedures van het Milieuhandhavingsdecreet. Het lijkt, rekening houdende met deze vaststelling, dan ook aangewezen om - via een organisatie als de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) - voldoende aandacht te vestigen op het belang van het tijdig en correct aanmelden van de aan te stellen toezichthouders.

Organisatie van gemeentelijk toezicht

Eerder in dit hoofdstuk werd reeds verwezen naar artikel 16§1 van het Besluit van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid waarin wordt bepaald dat gemeenten binnen één jaar na de inwerkingtreding van voormeld besluit, d.i. op 1 mei 2010, beroep moeten kunnen doen op minstens 1 toezichthouder, hetzij een gemeentelijke toezichthouder, hetzij een toezichthouder van een intergemeentelijke vereniging, hetzij een toezichthouder van een politiekezone. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit moet een gemeente met meer dan driehonderd inrichtingen van klasse 2 overeenkomstig titel I van het Vlarem, of met meer dan dertigduizend inwoners indien het aantal inrichtingen onvoldoende gekend is, een beroep kunnen doen op twee toezichthouders, hetzij gemeentelijke toezichthouders, hetzij toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen, hetzij toezichthouders van politiekezones.

In onderstaande grafiek wordt per klasse van gemeente weergegeven hoe zij tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 de taak van gemeentelijke toezichthouder invulden: via het eigen personeelsbestand, via een intergemeentelijke vereniging of via een politiekezone.



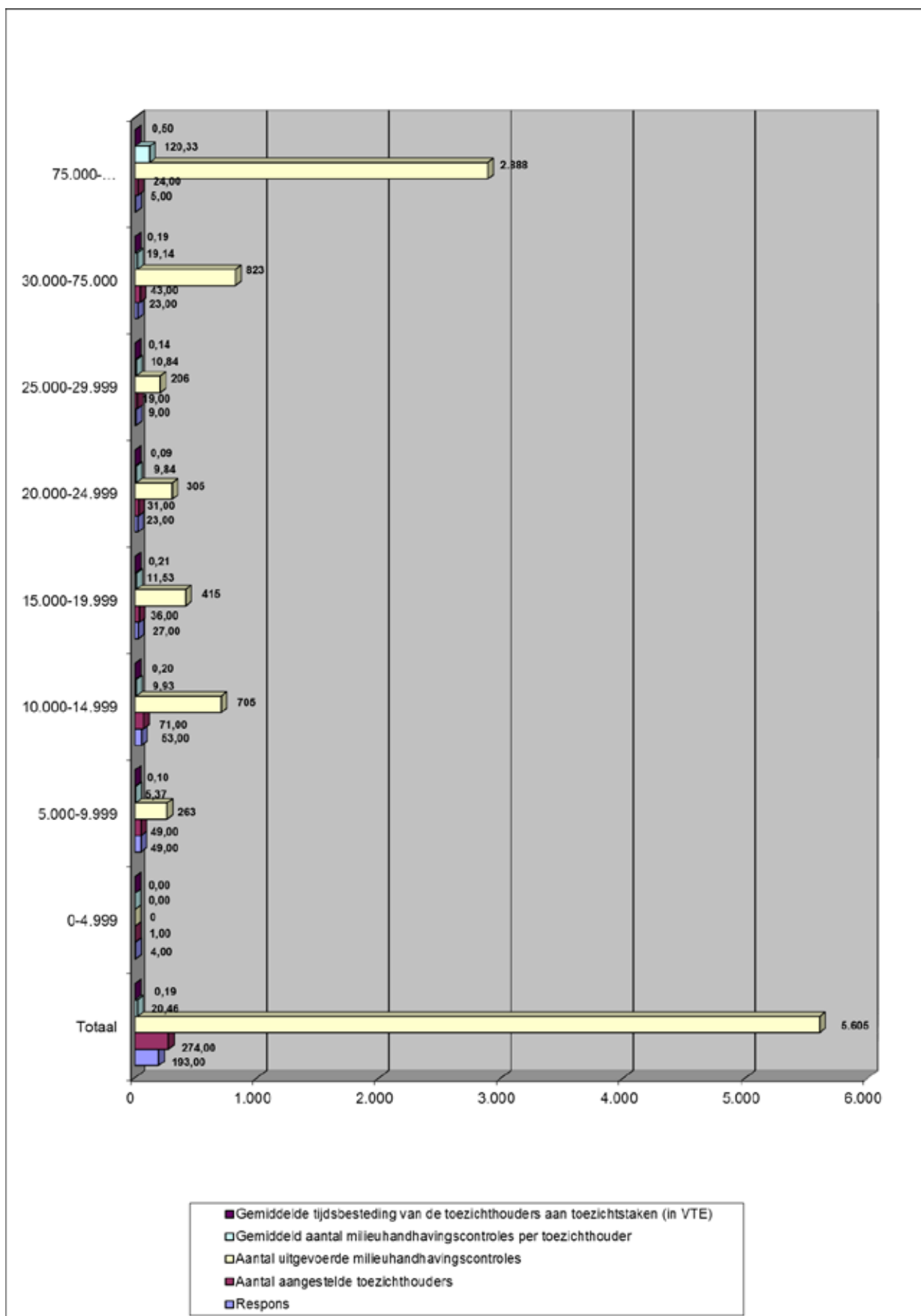
Grafiek 16) Organisatie van gemeentelijk toezicht (volgens inwonersaantal)

Door de 193 responderende gemeenten worden 274 toezichthouders ingeschakeld voor milieuhandhavingsoopdrachten. 204 (= 74,45%) van deze toezichthouders behoren tot het eigen personeelsbestand van de gemeente. Daarnaast maken 68 toezichthouders (= 24,82%) deel uit van een politiezone en voor 2 toezichthouders of 0,73% wordt beroep gedaan op de toezichthouders van een intergemeentelijke vereniging.

Uit bovenstaande grafiek kan een duidelijke trend in functie van de grootte van de gemeente worden afgeleid. Waar de kleinere gemeenten meer beroep doen op een toezichthouder van de politiezone en minder op toezichthouders die deel uitmaken van het eigen personeelsbestand, wordt duidelijk dat bij de grote steden 100% van de aantal aangestelde toezichthouders zich mag rekenen tot het stadspersoneel. In de bestudeerde periode van 2009 waren er slechts 2 gemeenten die een beroep deden op een aangestelde toezichthouder van een intergemeentelijke vereniging. Deze gemeenten hebben een inwonersaantal tussen 5.000 en 14.999 inwoners. Op het gegeven 'intergemeentelijke verenigingen' wordt verder ingegaan in hoofdstuk 2.4.3.3.

Milieuhandhavingsscontroles uitgevoerd door gemeentelijke toezichthouders

Om een inzicht te verkrijgen in de activiteiten van de gemeentelijke handhavingfactoren op het terrein worden in onderstaande grafiek en tabel het totaal aantal uitgevoerde milieuhandhavingsscontroles per klasse van gemeenten weergegeven, maar ook het gemiddeld aantal milieuhandhavingsscontroles per toezichthouder. De resultaten van deze controles worden vervolgens besproken bij de evaluatie van de individuele handhavingsinstrumenten in hoofdstuk 3.



Grafiek 17) Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door gemeentelijke toezichhouders (volgens inwonersaantal)

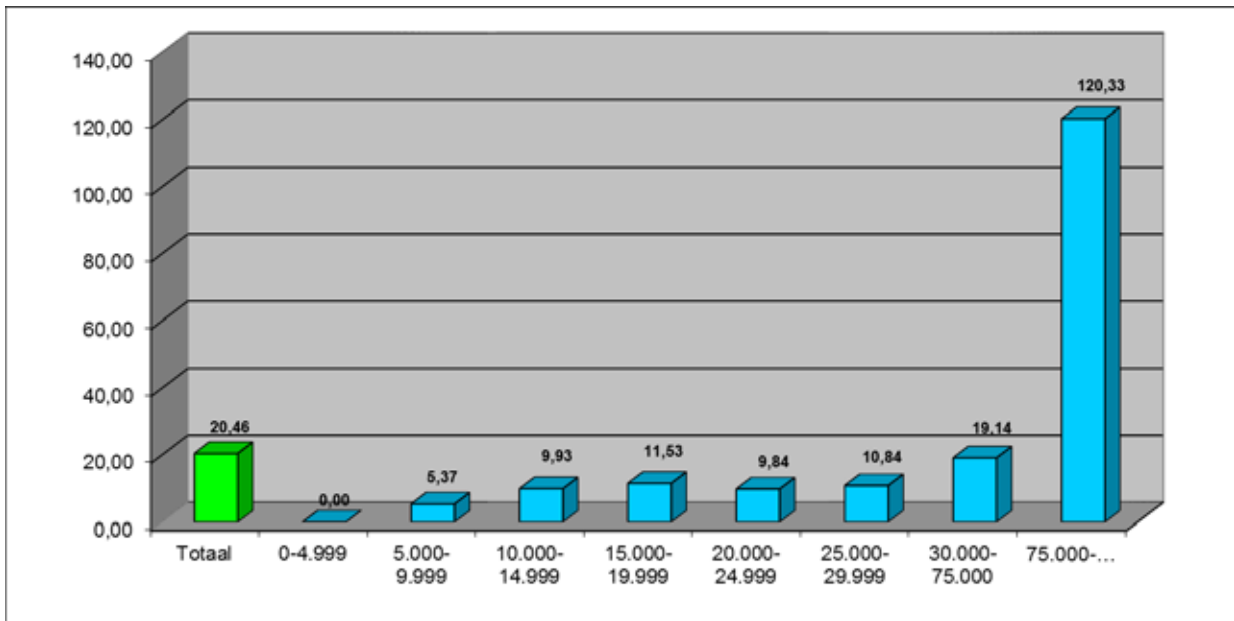
	Totaal	0-4.999	5.000-9.999	10.000-14.999	15.000-19.999	20.000-24.999	25.000-29.999	30.000-74.999	75.000-...
Respons	193	4	49	53	27	23	9	23	5
Aantal aangestelde toezichthouders	274	1	49	71	36	31	19	43	24
Aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles	5.605	0	263	705	415	305	206	823	2.888
Gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles per toezichthouder	20,46	0,00	5,37	9,93	11,53	9,84	10,84	19,14	120,33
Gemiddelde tijdsbesteding van de toezichthouders aan toezichtstaken (in VTE)	0,19	0,00	0,10	0,20	0,21	0,09	0,14	0,19	0,50

Tabel 10) *Inspanningen m.b.t. milieuhandhavingstaken door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)*

In de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009 werden door de 274 aangestelde toezichthouders bij de 193 responderende gemeenten 5.605 milieuhandhavingscontroles uitgevoerd. Bij de evaluatie van de cijfers van de individuele gemeenten valt het echter op dat 34 van deze gemeenten aangeven in deze periode geen milieuhandhavingscontroles te hebben uitgevoerd. Eerder in dit hoofdstuk kon reeds worden vastgesteld dat 24 responderende gemeenten geen beroep konden doen op een aangestelde toezichthouder. Dit maakt dat behalve in deze gemeenten ook in 10 gemeenten met een aangestelde toezichthouder geen milieuhandhavingscontroles zouden uitgevoerd zijn.

Ook hier dringt zich nog een correctie op. 8 van de 193 responderende gemeenten die geen toezichthouder/Vlaamse ambtenaar hadden in de loop van 2009 maakten toch melding van uitgevoerde milieuhandhavingscontroles. Hieruit kan men enkel concluderen dat deze controles ofwel zonder wettelijke basis werden uitgevoerd ofwel dat het geen milieuhandhavingscontroles in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet betroffen. Niettegenstaande het voorgaande zou dit betekenen dat niet in 10, maar in 18 van de responderende gemeenten geen milieuhandhavingscontroles werden uitgevoerd.

Samenvattend betekent dit dat in 1 op de 10 gemeenten met een aangestelde toezichthouder geen milieuhandhavingscontroles werden uitgevoerd in de beoogde periode van 2009. Ook bij de andere gemeenten is de tijdsbesteding van de aangestelde toezichthouder aan toezichtstaken zeer klein, hetgeen zich in onderstaande grafiek vertaalt in een zeer gering gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles per aangestelde toezichthouder.



Grafiek 18) Gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles per toezichthouder (volgens inwonersaantal)

Met uitzondering van de grote steden, met een inwonersaantal van meer dan 75.000 inwoners, is het voor de meeste gemeenten dus duidelijk zeer moeilijk om de bevoegdheden van het Milieuhandhavingsdecreet een effectieve invulling te geven. Hoewel 87,56% van de gemeenten reeds een gemeentelijk toezichthouder zou hebben aangesteld, blijkt in de praktijk dat deze toezichthouder slechts zeer weinig tijd kan besteden aan de toezichtstaken. In 10,56% van de gevallen zou de toezichthouder zelfs slechts pro forma worden aangesteld, want deze personen verrichten geen enkele inspanning in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet.

Waar de aangestelde toezichthouder wel, hoewel vaak slechts zeer geringe, mogelijkheden krijgt om het takenpakket in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet invulling te geven, schommelt het aantal uitgevoerde controles grofweg tussen gemiddeld 5 à 20 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles per toezichthouder tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. Enkel in de grote steden slagen toezichthouders erin voldoende tijd te besteden aan de aan hen opgelegde taken, hetgeen resulteert in 120,33 gemiddeld aantal milieuhandhavingscontroles per toezichthouder in de periode tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. Hier kan mogelijk de intergemeentelijke vereniging, die hierna wordt besproken, soelaas bieden.

Uitgaande van deze vaststelling kan in de eerste plaats de vraag worden gesteld of bij de gemeentelijke overheden voldoende bereidheid bestaat om daadwerkelijk aan handhaving te doen, en zo ja, of er voldoende tijd beschikbaar is om te besteden aan handhaving zodat ervaring opgedaan kan worden door de toezichthouders om zich te professionaliseren in de handhavingstaak (de meesten zijn niet voltijds³³ met handhaving bezig en er is meestal geen functiescheiding met andere milieutaken). In de tweede plaats is het ook mogelijk dat de handhaving op lokaal niveau kan worden verbeterd door ondersteuning door de Vlaamse Regering bij de aanstelling van gemeentelijke toezichthouders. In het DABM werd hiervoor trouwens een basis voorzien.³⁴ Artikel 16.3.4 stelt: " Binnen de perken van de begrotingskredieten kan de Vlaamse Regering de aanstelling van de toezichthouders, vermeld in artikel

³³ Zie grafiek 17

³⁴ Met dit doel werd in 2009 reeds het plan aangevat ter uitwerking van een addendum bij de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013.

16.3.1, § 1, 2°, 3°, 4° en 5°, subsidiëren, alsook ondersteuning geven voor de opleiding en permanente vorming van die toezichthouders. De Vlaamse Regering kan hiertoe de nadere regels bepalen”.

2.4.3.3 Intergemeentelijke verenigingen

Het Milieuhandhavingsdecreet scheidt in artikel 16.3.1, §1, 4° de mogelijkheid dat personeelsleden van een intergemeentelijke vereniging worden aangewezen als toezichthouder. Een dergelijke intergemeentelijke toezichthouder kan enkel toezicht uitoefenen in de gemeenten die behoren tot de intergemeentelijke vereniging.

In de vragenlijst die de VHRM de gemeenten heeft toegezonden werd dan ook gevraagd of de toezichthouder behoorde tot de eigen gemeente, een intergemeentelijke vereniging of de politiezone.

In grafiek 16) werd duidelijk dat slechts twee kleinere gemeenten hebben aangegeven dat hun toezichthouder deel uitmaakte van een intergemeentelijke vereniging.

Er dient echter opgemerkt te worden dat bij één van deze gemeenten de toezichthouder in de bedoelde periode van 2009 in opleiding was en dus nog niet de functie van toezichthouder kon uitoefenen, gezien het noodzakelijke bekwaamheidsbewijs pas wordt afgeleverd na de opleiding.

De tweede intergemeentelijke toezichthouder trad in de bestudeerde periode van 2009 op voor twee kleinere gemeenten. De controles uitgevoerd door deze toezichthouder waren reactieve controles naar aanleiding van klachten.

De VHRM vond het echter belangrijk om te weten in welke mate dit veld rond de intergemeentelijke toezichthouders zich reeds aan het organiseren was in 2009. Via de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) werden enkele intergemeentelijke verenigingen aangesproken met de vraag welke (formele) acties tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 werden ondernomen.

Uit de reacties kon opgemaakt worden dat tot op heden nog geen concrete stappen werden ondernomen om intergemeentelijke toezichthouders aan te stellen en dat de organisatie van intergemeentelijk toezicht zich in de bestudeerde periode van 2009 slechts in een theoretische fase bevond.

Een van de ondervraagde intergemeentelijke verenigingen liet echter weten dat in het kader van de ondersteuning 'milieu' de gemeenten al in beoogde periode van 2009 beroep konden doen op ondersteuning bij handhaving. De ondersteuning betrof proactieve controles in het kader van een planmatige aanpak van hinderlijke inrichtingen en reactieve controles naar aanleiding van milieuklachten. Er zouden een vijftigtal controles³⁵ zijn uitgevoerd door de intergemeentelijke vereniging voor 11 gemeenten, waarbij de garagesector en de schrijnwerkerijen bijzondere aandacht kregen. Op vraag van de gemeenten en de milieuambtenaren werden er plaatsbezoeken afgelegd en een advies inzake de aanpak geformuleerd voor diverse hinderlijke inrichtingen, meestal naar aanleiding van een klacht. Daarnaast is deze intergemeentelijke vereniging gestart met de voorbereiding en uitbouw van een nieuw dienstpakket "handhaving milieu", waar de gemeenten van de intergemeentelijke vereniging nauw werden bij betrokken.

Deze intergemeentelijke vereniging stelde in de bestudeerde periode van 2009 echter nog geen intergemeentelijke toezichthouder aan. De controles werden uitgevoerd door medewerkers van de intergemeentelijke vereniging (zonder Vlarematteest) en dit gebeurde meestal samen met de milieuambtenaar van de gemeente waar de controle werd uitgevoerd. Het is dan ook om die reden dat de bovenstaande gegevens niet konden teruggevonden worden in de bevraging van de gemeenten. Een bezoek door een ambtenaar zonder toegangsrecht is alleen mogelijk als de exploitant dit vrijwillig

³⁵ Het is echter niet duidelijk of dit enkel proactieve controles zijn of ook controles in het kader van een vergunningsadvies.

toestaat of als deze ambtenaar ondersteuning biedt aan een toezichthouder of politieambtenaar met toegangsrecht.

De VHRM kan echter een aantal voordelen onderschrijven van de organisatie van het toezicht op de milieuwetgeving in het kader van een intergemeentelijke vereniging. Zo kan het voor kleinere gemeenten interessant zijn om zich op een dergelijke wijze te organiseren. De aanduiding van een intergemeentelijke toezichthouder zou kunnen leiden tot een schaalvergroting op vlak van expertise en ruimtelijke inzetbaarheid van de toezichthouder. Gezien momenteel de functie van toezichthouder geen voltijdse equivalent dient te bedragen en de functie in de kleinere gemeenten veelal gecombineerd wordt met andere taken, maakt dat de door aanstelling van een voltijds equivalent toezichthouder binnen een intergemeentelijke vereniging de deskundigheid en expertise van deze toezichthouder enkel maar kan vergroot worden. Daarnaast zou het opportuun zijn dat er meerdere toezichthouders worden aangesteld binnen een intergemeentelijke vereniging omdat de toezichthouder dan geen controles zou dienen uit te voeren in de eigen gemeenten. Tevens zou de aanstellingen van een intergemeentelijke toezichthouder kunnen leiden tot een scheiding van de functies van toezichthouder en adviesverlener in de vergunningsprocedure. Een veel gehoord geluid is immers dat de milieuambtenaar (en dus de adviesverlener) nu vaak wordt aangeduid als toezichthouder en dus bijna rechter en partij is. Intergemeentelijk samenwerken is echter geen totaaloplossing die elke gemeente te hulp kan schieten. Voor sommige gemeenten moet een andere oplossing worden bedacht.

2.5 CONCLUSIE

In bovenstaand onderdeel stond het Vlaamse milieuhandavingsbeleid tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 centraal. Er werd reeds opgemerkt dat deze titel de nodige relativering dient te krijgen. De VHRM heeft er voor gekozen om in dit hoofdstuk te rapporteren over de toezichthouders van de verschillende handavingsactoren en het aantal controles dat er werd uitgevoerd door deze toezichthouders. Hiertoe werden de actoren gevraagd onder meer aan te geven hoeveel toezichthouders binnen hun organisatie werden aangeduid, hoeveel VTE werd besteed aan handavingstaken en hoeveel controles er werden uitgevoerd door deze toezichthouders.

Inzake de evaluatie van het gewestelijke milieuhandavingsbeleid werd getracht een rudimentaire inschatting te maken van de relatie tussen het aantal aangestelde toezichthouders, de toezichtsoopdrachten, de uitgevoerde controles en het aantal VTE besteed aan handavingstaken door de aangestelde gewestelijke toezichthouders. Hieruit bleek dat de gewestelijke actoren ter zake verschillende methodes hanteren. Bepaalde actoren hebben een groot aantal toezichthouders aangesteld voor relatief beperkte handavingsopdrachten, terwijl andere organisaties meer controles uitvoerden met in verhouding minder toezichthouders. Er kan dus voorzichtig worden geconcludeerd dat het aantal toezichthouders en het aantal formele (decreta) toezichthoudersopdrachten niet steeds in verhouding staat tot de werkelijk uitgevoerde controles. Het dient echter opgemerkt te worden dat het aantal controles niet noodzakelijk een referentiepunt vormt voor een beoordeling van de handavingsactiviteiten. Uit de geschetste verhouding kan dan ook op geen enkele wijze iets worden afgeleid over de effectiviteit of de kwaliteit van de handaving. Het is immers goed mogelijk dat voor de verschillende allocatie van mensen en middelen goede redenen bestaan. Wel lijkt het van belang om dit aan nader onderzoek te onderwerpen. De VHRM stelt zich dan ook als taak om de relatie tussen de toezichtsbevoegdheden, de aantallen VTE's en daadwerkelijk uitgevoerde controles te bestuderen.

In het kader van de evaluatie van het gevoerde milieuhandavingsbeleid door de Federale politie werden er 320 aanvankelijke processen-verbaal opgesteld naar aanleiding van reactieve milieuhandavingsvaststellingen die werden uitgevoerd ten gevolge van een aangifte, een klacht of een op heterdaad ontdekt misdrijf. De handavingsactiviteiten van de Federale politie spitsten zich met 909 proactieve controles echter duidelijk toe op de controles van de afvaltransporten. Hoewel er formeel geen toezichthouders kunnen worden aangesteld binnen de Federale politie, dient meegedeeld te worden dat 121 personen van de Federale politie actief waren in de milieuhandaving in het Vlaamse Gewest en in de bestudeerde periode behoorden tot het Leefmilieunetwerk.

Het Milieuhandhavingsdecreet bepaalt dat personeelsleden van een politiezone aangewezen kunnen worden als toezichthouder. De verschillende politiezones in het Vlaamse Gewest werden dan ook gevraagd gegevens aan te leveren over het aantal toezichthouders in hun politiezone, het aantal VTE dat werd besteed aan handhavingstaken, de aanmelding van de toezichthouders, de organisatie van het toezicht binnen de Lokale politie en het aantal uitgevoerde controles van deze toezichthouders van de politiezones. De VHRM mocht gegevens ontvangen van 91 van de 118 politiezones in het Vlaamse Gewest.

In totaal werden 97 toezichthouders aangesteld binnen de responderende politiezones. 50 van de 91 politiezones kon echter geen beroep doen op een toezichthouder. Dit maakt dat er gemiddeld 2,37 toezichthouders actief zijn binnen de responderende politiezones die aangaven beroep te kunnen op een toezichthouder. De totale tijdbesteding van deze toezichthouders bedroeg 18,22 VTE, wat neer komt op een gemiddelde tijdbesteding per toezichthouder aan toezichtstaken van 0,19 VTE. Net zoals bij de gemeenten besteedden de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie gemiddeld zeer weinig tijd aan het uitvoeren van effectieve handhavingstaken.

26 van de 41 politiezones die beroep konden doen op een toezichthouder, meldden deze toezichthouder ook aan bij de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Tevens kan opgemerkt worden dat 51,72% van de aangestelde toezichthouders van de Lokale politie deel uitmaakt van het Leefmilieunetwerk van de dienst Leefmilieu van de Federale Gerechtelijke politie.

De responderende politiezones gaven aan een totaal van 1.116 milieuhandhavingscontroles te hebben uitgevoerd, wat neerkomt op een gemiddelde van 11,51 milieuhandhavingscontroles per toezichthouder in de bestudeerde periode.

Om een evaluatie van het gevoerde lokale milieuhandhavingsbeleid uit te voeren werd er gekeken naar de handhavingsactiviteiten van de provinciegouverneurs, de provinciale toezichthouders en de toezichthouders van de gemeenten en intergemeentelijke verenigingen.

De provinciegouverneurs hebben in het Milieuhandhavingsdecreet een zeer duidelijk afgebakende bevoegdheid, namelijk het opleggen van bestuurlijke maatregelen of veiligheidsmaatregelen in het kader van bepaalde wetgeving. Er werden door de provinciegouverneurs in de bestudeerde periode geen bestuurlijke maatregelen, noch veiligheidsmaatregelen opgelegd. Een mogelijke oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat de vragen/verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen onterecht aan de gouverneurs werden gericht, dan wel buiten de bevoegdheid van de gouverneurs vielen. Een andere reden kan eventueel worden gezocht in het gebrek aan ondersteuning, omkadering of ervaring bij de gouverneurs om de opdrachten in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet uit te voeren.

Het Milieuhandhavingsdecreet bepaalt dat personeelsleden van de provincie aangewezen kunnen worden als toezichthouders door de deputatie van de provincie. In de bestudeerde periode werden er echter nog geen provinciale toezichthouders aangewezen en dus ook geen controles uitgevoerd in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet. Dit zou te maken hebben met het feit dat er onduidelijkheid bestaat rond de vormingsplicht van de provinciale toezichthouders en rond de exacte taakstelling.

Er werd echter wel ondersteuning geboden door de provincies aan de gemeenten op vlak van milieuhandhaving in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2013. Deze ondersteuning had onder meer betrekking op de organisatie van opleidingen – langlopend en ad hoc – en specifieke acties zoals een campagne rond sluikstorten, ondersteuning op technisch-wetenschappelijk, juridisch, beleidsmatig of educatief vlak en de organisatie van platformen of overleg rond milieuhandhaving.

Om een inzicht te krijgen in de organisatie van de toezichtstaken van de gemeentelijke toezichthouders werd er, analoog de bevraging van de gewestelijke handhavingsactoren, gevraagd naar het aantal aangestelde toezichthouders, het aantal VTE besteed aan handhavingstaken en het aantal uitgevoerde controles. Tevens werd gevraagd of deze toezichthouders werden aangemeld bij AMV en op welke wijze de organisatie van het toezicht in de gemeente werd geregeld. Bijna 63% van de Vlaamse gemeenten heeft de VHRM een antwoord bezorgd.

Er werd de gemeenten tevens gevraagd hoeveel vergunde inrichtingen van klasse 1, 2 en 3 volgens bijlage I van titel I van het Vlarem op hun grondgebied waren gevestigd alsook een schatting van het

aantal niet-vergunde hinderlijke inrichtingen. De cijfers maakten echter duidelijk dat grofweg 1 op de 10 responderende gemeenten niet beschikten over deze gegevens. Voor het opstellen van een degelijk inspectieplan en voor een inschatting en evaluatie van de inspanningen op vlak van het milieutoezicht is het echter cruciaal dat de gemeenten zouden kunnen beschikken over deze gegevens. Opvallend is ook het feit dat 31,61% van de responderende gemeenten aangeeft het aantal niet-vergunde inrichtingen te schatten op gemiddeld 66,49. Dit vormt een totaal van 4.056 niet-vergunde inrichtingen op het grondgebied van 61 gemeenten. Dit zou erop kunnen wijzen dat deze gemeenten kennis hebben van overtredingen ten aanzien van de milieuwetgeving en hier niet tegen optreden (voor zover er ook geweten is om welke niet-vergunde inrichtingen het gaat). Hier kan dus de vraag worden gesteld waarom deze gemeenten – in het bijzonder de burgemeester – geen handhavingsacties ter zake hebben ondernomen. Als aanbeveling naar deze gemeenten zou er dan ook kunnen worden voorgesteld dat er in de inspectieplannen van de gemeenten prioriteit wordt gegeven aan het toezicht op deze niet-vergunde hinderlijke inrichtingen.

Uit de aanstelling van de gemeentelijke toezichthouders en hun tijdsbesteding kan geconcludeerd worden dat er in totaal reeds 274 toezichthouders werden aangesteld bij de responderende gemeenten met een toezichthouder, met een totale tijdsbesteding van 52 VTE, wat neerkomt op een gemiddelde van 1,62 toezichthouders per gemeente en een gemiddelde tijdsbesteding van 0,19 VTE per toezichthouder. 75,73% van de responderende gemeenten met een aangestelde toezichthouder meldden hun toezichthouder in de bestudeerde periode van 2009 ook reeds aan bij de afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

74,45% van de aangestelde toezichthouders behoorde tot de eigen gemeenten, 24,82% maakte deel uit van de politiezones en 0,73% van de toezichthouders behoorde tot een intergemeentelijke vereniging.

12,44% van de responderende gemeenten gaf aan nog geen toezichthouder te hebben aangesteld. Deze gemeenten hadden echter nog tot 1 mei 2010 om een toezichthouder aan te stellen. Echter, daarnaast kunnen sommige gemeenten nog steeds beroep doen op "oude" Vlaremambtenaren. 25% van de responderende gemeenten had tevens geen zicht op de tijdsbesteding van zijn toezichthouders aan toezichtstaken. Een dergelijke notie is echter een belangrijk uitgangspunt voor het opzetten van een gerichte handhaving.

In totaal werden er 5.605 controles uitgevoerd door de gemeentelijke toezichthouders in de bestudeerde periode, wat neerkomt op een gemiddelde van 20,46 controles per toezichthouder. 34 gemeenten gaven echter aan geen controles te hebben uitgevoerd. Dit maakt dat – gezien de 24 responderende gemeenten geen beroep konden doen op een toezichthouder – 10 gemeenten met een aangestelde toezichthouder geen milieuhandhavingscontroles zouden hebben uitgevoerd.

Inzake de optie voor gemeenten om toezichthouders via intergemeentelijke verenigingen aan te stellen, kon er worden vastgesteld dat deze mogelijkheid zich in de beoogde periode van 2009 nog veelal in een theoretische fase bevond en dat dit zich nog aan het ontwikkelen was. Toch kan het voor de kleinere gemeenten interessant zijn om zich op het vlak van de milieuhandhaving te organiseren via een intergemeentelijke vereniging. De aanduiding van een intergemeentelijke toezichthouder zou immers kunnen leiden tot een schaalvergroting op vlak van expertise en ruimtelijke inzetbaarheid van de toezichthouder. Tevens zou dit kunnen leiden tot een scheiding van de functies van toezichthouder en adviesverlener in de vergunningsprocedure.

3 EVALUATIE VAN DE INZET VAN DE AFZONDERLIJKE MILIEUHANDHAVINGSINSTRUMENTEN EN VEILIGHEIDSMATREGELEN

Waar in het vorig hoofdstuk werd uitgegaan van de individuele handhavingsactoren en hun inspanningen in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet, staat in dit hoofdstuk het milieuhandhavingsinstrumentarium centraal.

De bedoeling is een inzicht te verkrijgen in het gebruik van alle middelen die de handhavingsactoren kregen om hun vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Hierbij wordt vooral toegespitst op het feit of bepaalde instrumenten minder worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat het nieuwe instrumenten betreft waar de handhavingsactoren minder vertrouwd mee zijn of die ze eventueel mijden door een gebrek aan kennis en expertise ter zake.

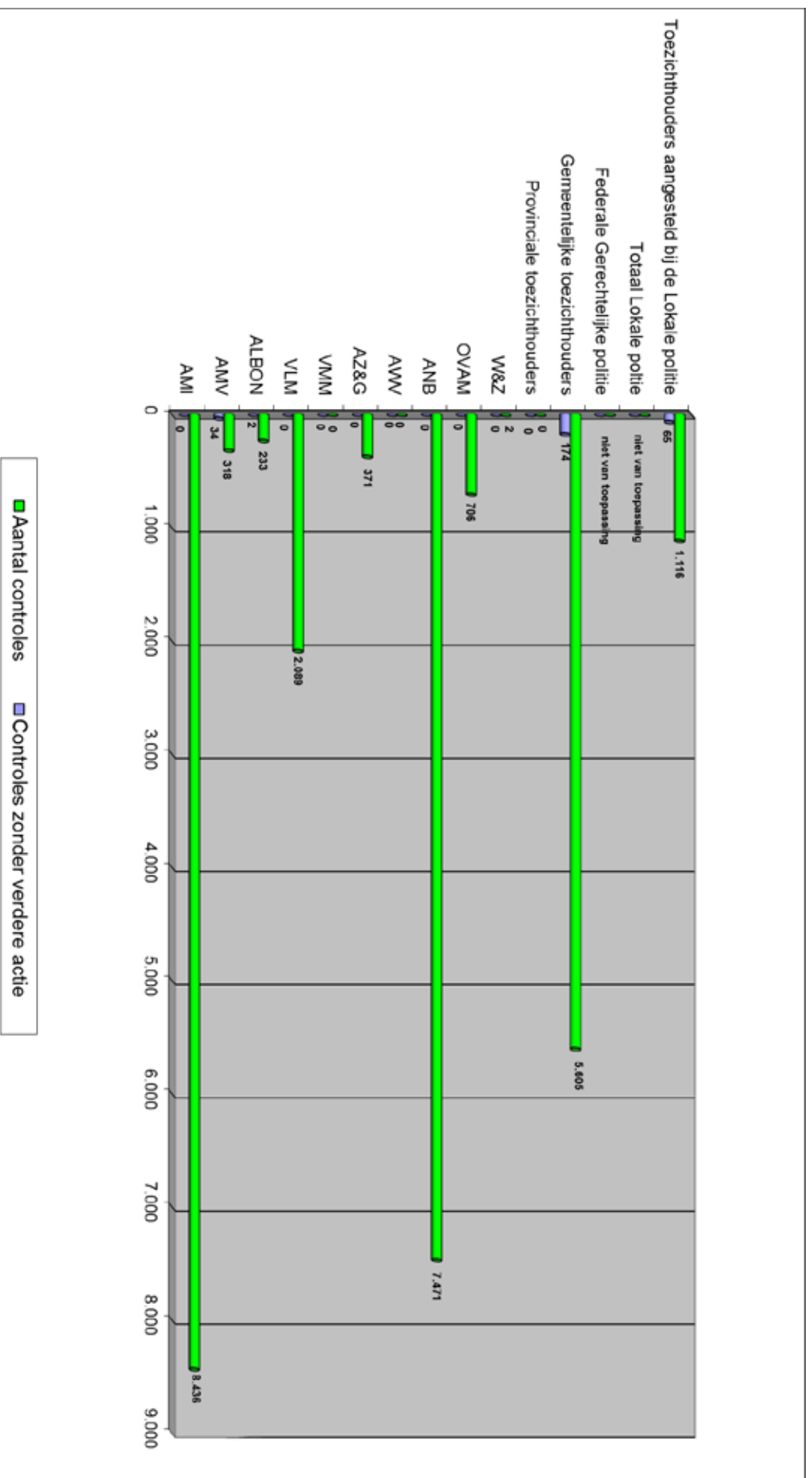
Ook bij de cijfers die zijn opgenomen in dit hoofdstuk moet het nodige voorbehoud worden gemaakt. De cijfers hebben slechts betrekking op de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009. Vele handhavingsactoren dienden zich in deze periode nog te (her)organiseren of heroriënteren naar aanleiding van het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet of dienden te wachten op de aanstelling van hun toezichthouders alvorens ze aan de slag konden gaan. In veel gevallen zullen tendensen dan ook slechts duidelijk worden of kunnen worden bevestigd indien ze ook in het Milieuhandhavingsrapport 2010 waargenomen kunnen worden.

Gelijklopend met het hoofdstuk 2 'Evaluatie van het gewestelijke milieuhandhavingsbeleid' wordt voor de evaluatie van de individuele handhavingsinstrumenten uitgegaan van de informatie verkregen van de handhavingsactoren. Het gebruik van deze cijfers impliceert dat alle eerder geformuleerde kanttekeningen en opmerkingen ook hier van toepassing zijn.

In het onderstaande hoofdstuk zullen de verschillende handhavingsinstrumenten besproken worden. De respondenten gaven echter ook aan dat er controles werden uitgevoerd waar een overtreding werd vastgesteld, maar waar er toch geen verdere actie werd genomen en geen enkel voor handen zijnde instrument werd gehanteerd. Dit zal eerst besproken worden in hoofdstuk 3.1.

3.1 'CONTROLES ZONDER VERDERE ACTIE'

In de bevraging van de milieuhandhavingsactoren werd gevraagd naar het aantal uitgevoerde controles waarbij een overtreding – milieu-inbreuk dan wel milieumisdrijf - ten aanzien van de vigerende milieuwetgeving werd vastgesteld, maar er **geen actie** werd ondernomen. In onderstaande grafiek wordt het gebruik van het aantal 'controles zonder verdere actie' in verhouding geplaatst tot het totaal aantal milieuhandhavingscontroles uitgevoerd door de handhavingsactor.



Grafiek 19)

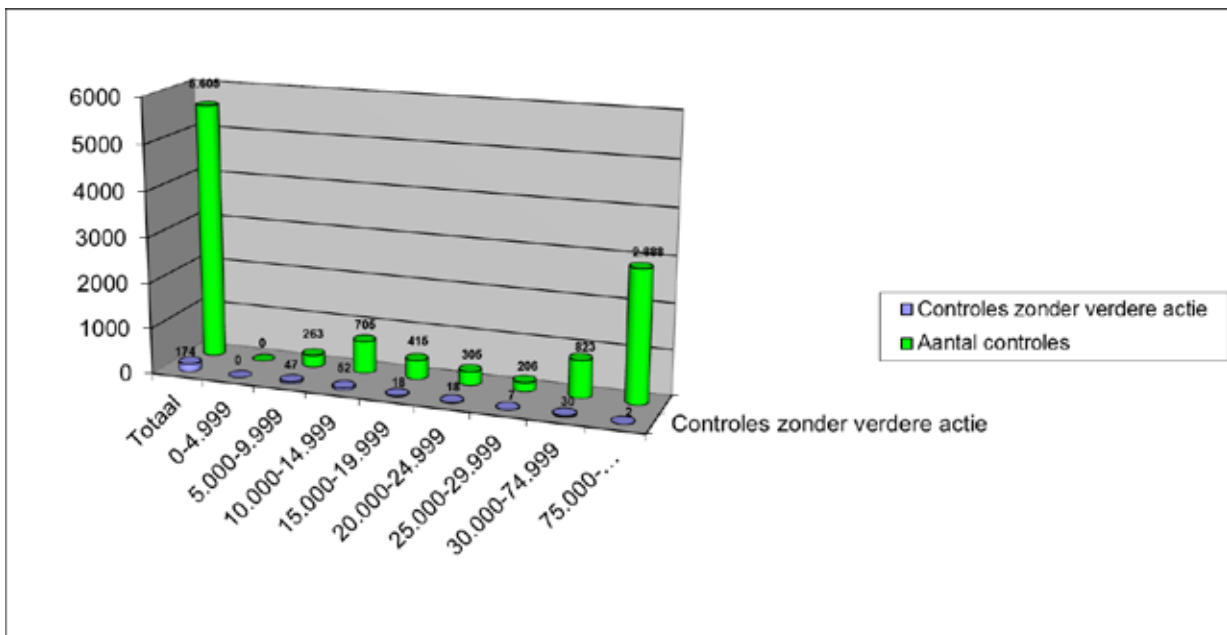
Aandeel van het gebruik van 'controles zonder verdere actie'

Het valt op dat de grafiek laat zien dat bij verschillende actoren tijdens controles milieuovertredingen werden vastgesteld waaraan geen verdere actie werd verleend. De reden hiervoor kan niet altijd worden gegeven. Of door hen voortgangscontroles werden uitgevoerd om te verifiëren of de situatie werd rechtgezet, kan niet worden geconcludeerd op basis van de voorliggende data.

Het Milieuhandavingsdecreet bepaalt in artikel 16.3.23 dat de toezichthouder bij de vaststelling van een milieu-inbreuk een verslag van vaststelling kan opmaken. De toezichthouder is hiertoe dus niet verplicht. Het wetboek van strafvordering bepaalt echter in artikel 29 dat iedere gestelde overheid, iedere openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, verplicht is daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en aan die magistraat allesbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen. Het uitvoeren van een controle zonder hierbij gevolg te geven aan het vastgestelde misdrijf, is dus in strijd met bovenstaande wetsbepaling. Er is klaarblijkelijk een spanningsveld tussen de wettelijke verplichtingen en de praktijk. De vraag rijst of deze praktijk nog aanvaardbaar is, zeker aangezien het Milieuhandavingsdecreet een hele waaier aan instrumenten ter beschikking stelt.

3.1.1 'Controles zonder verdere actie' door gemeentelijke toezichthouders

Gemeentelijke toezichthouders blijken uit voorgaande gegevens in 3,10% van de uitgevoerde milieuhandavingscontroles een overtreding vast te stellen zonder hieraan een verder gevolg te geven. In onderstaande grafiek wordt de actor 'Gemeentelijke toezichthouders' verder uitgesplitst volgens de eerder gebruikte indelingsklassen:



Grafiek 20) Aantal 'controles zonder verdere actie' door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

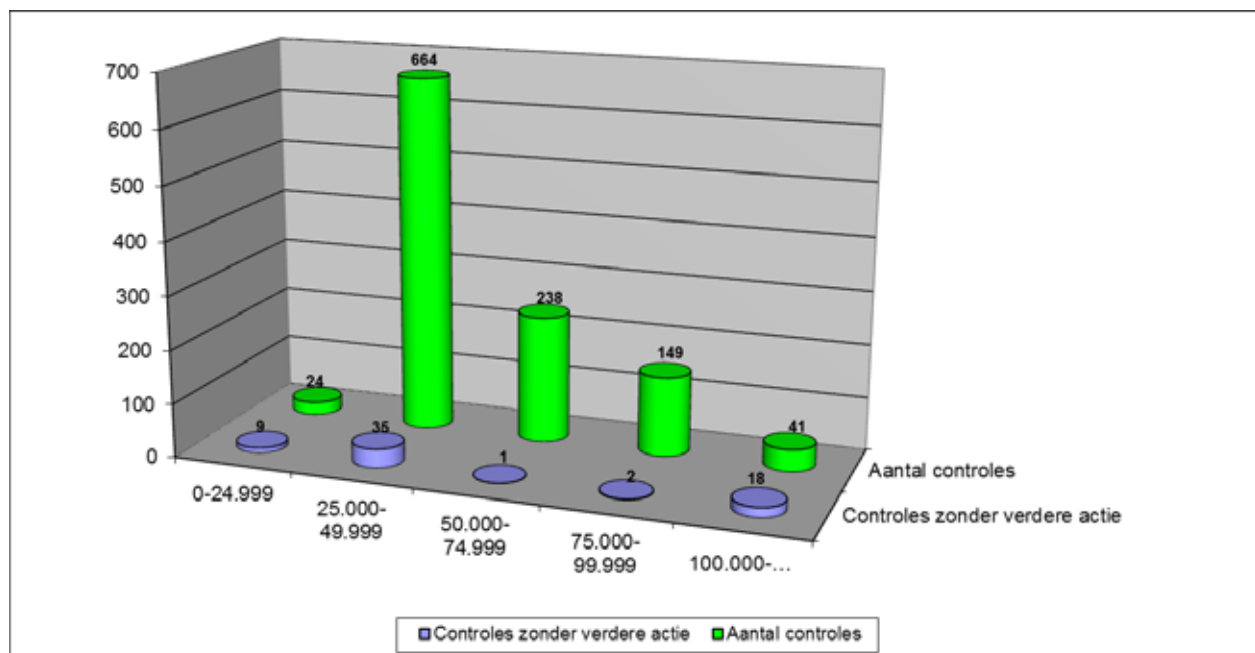
Het aantal 'controles zonder verdere actie' door gemeentelijke toezichthouders lijkt een dalende tendens te vertonen in functie van de grootte van de gemeente. Bij de grootste steden en gemeenten, met een inwonersaantal van 75.000 inwoners of meer, wordt slechts bij 2 op een totaal van 2.888 controles geen actie ondernomen ingevolge een vastgestelde overtreding. Bij de gemeenten met een inwonersaantal tussen 15.000 en 75.000 inwoners schommelt het aandeel van het aantal 'controles zonder verdere actie' tussen 3,39% en 5,90% van het aantal uitgevoerde controles. Vooral in de klasse tussen 10.000-14.999 en in de klasse 5.000-9.999 blijken de toezichthouders bij respectievelijk 7,37% en 17,87% van de uitgevoerde controles erop te vertrouwen dat een overtreding van de milieuwetgeving zal worden aangepakt enkel en alleen op basis van de uitgevoerde controle. Het is op basis van de voorliggende

cijfers echter niet duidelijk of er in deze gevallen voortgangsbezoeken werden uitgevoerd om te controleren of dit ook daadwerkelijk het geval is. Bovendien kan niet worden beoordeeld of bij een voortgangsbezoek wel werd opgetreden naar aanleiding van het niet of onvoldoende aanpakken van de vastgestelde overtreding.

De evaluatie van de handhavinginstrumenten verder in dit hoofdstuk kan mogelijk een inzicht bieden in het feit of het gebrek aan optreden bij de gemeentelijke toezichthouders eventueel een basis vindt in onvoldoende kennis van of ervaring met de andere handhavinginstrumenten.

3.1.2 'Controles zonder verdere actie' door toezichthouders bij de Lokale politie

Waar bij de gemeentelijke toezichthouders 3,10% van de uitgevoerde controles geen aanleiding gaf tot verdere actie, bedroeg dit aandeel bij de toezichthouders van de Lokale politie 5,82%. Op basis van onderstaande grafiek wordt getracht een inzicht te krijgen in mogelijke verschillen tussen de politiezones.



Grafiek 21) Aantal 'controles zonder verdere actie' door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

Betreffende het aantal 'controles zonder verdere actie' door toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie lijkt er een groot verschil te bestaan tussen toezichthouders actief in de kleine (tussen 0 en 24.999 inwoners) en grote (meer dan 100.000 inwoners) politiezones enerzijds en de andere politiezones anderzijds. In de politiezones met minder dan 25.000 inwoners wordt in 37,50% van het aantal milieuhandavingscontroles een overtreding vastgesteld zonder dat hieraan een verder gevolg wordt gegeven. Hoewel er geen concrete gegevens voorhanden zijn om dit te staven, kan de oorzaak vermoedelijk worden gezocht in het feit dat deze toezichthouders vaak onvoldoende expertise kunnen uitbouwen of tijd kunnen besteden aan toezichtstaken. Het tegengestelde zou echter verwacht worden bij de grote politiezones (meer dan 100.000 inwoners). Toch kan er vastgesteld worden dat in deze grote politiezones bij 43,90% van de milieuhandavingscontroles inbreuken en/of misdrijven worden vastgesteld waaraan geen onmiddellijk gevolg wordt gegeven. Hoewel het ook hier gissen blijft naar een mogelijke oorzaak, krijgen andere vormen van overlast wellicht voorrang op deze milieuovertredingen waardoor ook hier tijd en opbouw van expertise voor deze taken ontbreken. In de andere politiezones is het aantal 'controles zonder verdere actie' gering, hoewel in de politiezones met 25.000 tot 50.000 inwoners toch nog steeds bij 1 op 20 controles een overtreding niet werd aangepakt.

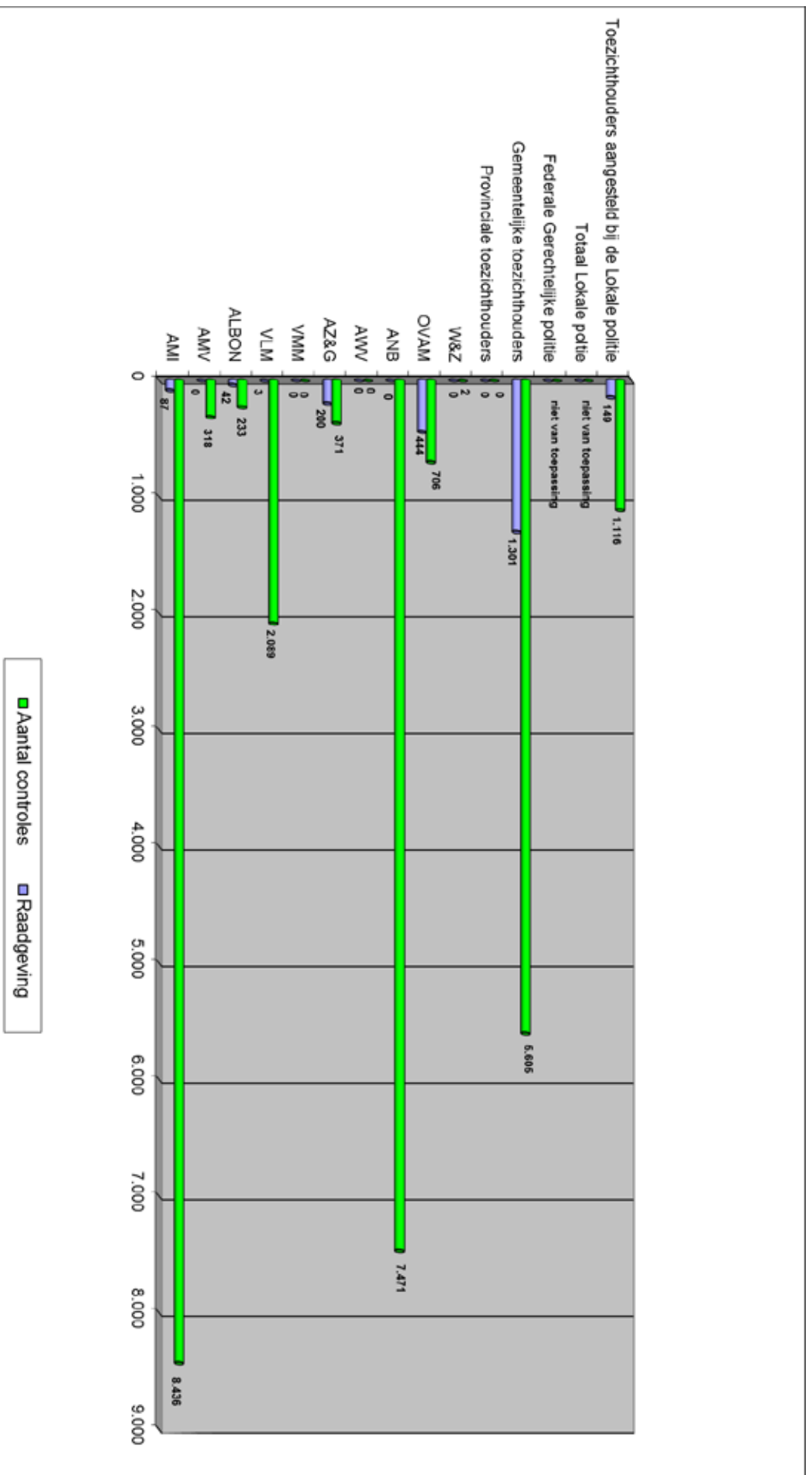
3.2 EVALUATIE VAN HET INSTRUMENT 'RAADGEVING'

In artikel 16.3.22 van het DABM wordt het instrument 'raadgeving' als volgt omschreven: *"Als toezichthouders vaststellen dat een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf dreigt op te treden, kunnen zij alle raadgevingen geven die zij nuttig achten om dat te voorkomen"*.

De VHRM heeft het gebruik van het preventieve instrument 'raadgeving', zoals hierboven gedefinieerd, bevraagd aan de handhavingsactoren. Op basis van de verkregen respons is het niet mogelijk een inzicht te krijgen in het feit of deze definitie door alle individuele handhavingsactoren op eenzelfde wijze werd geïnterpreteerd.

Bij de beoordeling van de 'raadgeving' als handhavingsinstrument dient voor 2 handhavingsactoren een belangrijke randbemerking te worden geformuleerd bij de onderstaande cijfergegevens. De Vlaamse Landmaatschappij zou volgens de verkregen informatie slechts 3 raadgevingen geformuleerd hebben op een totaal van 2.089 uitgevoerde controles. In werkelijkheid ligt het aantal geformuleerde raadgevingen wellicht hoger dan de vermelde 1,44% t.a.v. het aantal uitgevoerde controles, aangezien VLM aangeeft dat de geformuleerde raadgevingen niet consequent door hen worden opgetekend.

Een tweede belangrijke opmerking werd geformuleerd door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij. In de door hun verstrekte antwoorden kan namelijk geen onderscheid worden gemaakt tussen het aantal geformuleerde raadgevingen enerzijds en het aantal aanmaningen anderzijds. Daarom werd zowel in de bovenstaande grafiek als in de grafiek opgenomen in hoofdstuk 3.3 'Evaluatie van het instrument Aanmaning' het integrale cijfer opgenomen. Het effectief aantal raadgevingen – net als het effectief aantal aanmaningen - zal dus zo goed als zeker veel minder bedragen dan de weergegeven 62,88%.



Grafiek 22)

Aandeel van het gebruik van het instrument 'raadgeving'

De resultaten betreffende het gebruik van het (preventieve) instrument 'raadgeving' bevestigen op het eerste zicht de conclusies die ook in hoofdstuk 3.5 met betrekking tot het proces-verbaal worden geformuleerd. Door ALBON en AZ&G worden raadgevingen zeer frequent gebruikt als handhavinginstrument, waarmee ze vermoedelijk trachten een aankomende onwettige toestand op het veld te 'voorkomen' of 'regulariseren' alvorens een milieu-inbreuk of milieumisdrijf plaatsvond, zodat uiteindelijk niet moet worden overgegaan tot het vastleggen van de overtredingen in een verslag van vaststelling of een PV. De cijfers van de actor Waterwegen en Zeekanaal wijzen dan weer, samen met de gegevens van hoofdstuk 3.5, op een omgekeerde strategie. Door hen werd namelijk tijdens beide controles onmiddellijk overgegaan tot verbalisatie, waardoor het gebruik van een preventief instrument zoals raadgeving niet meer gehanteerd kon worden.

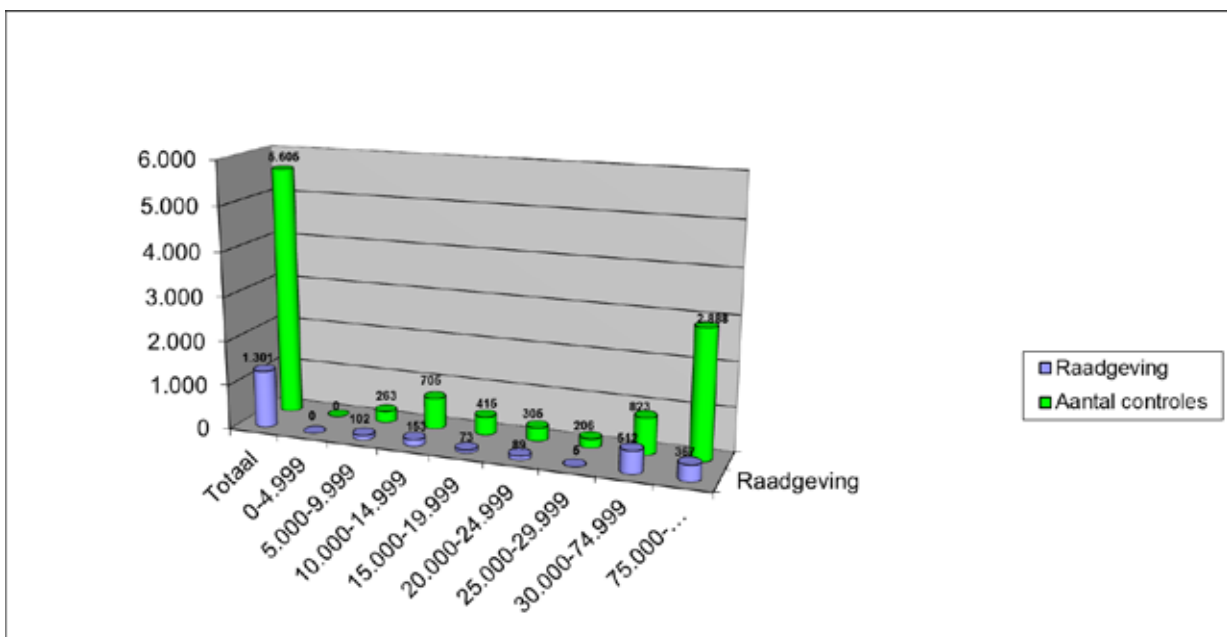
Andere handhavingfactoren die zeer weinig of zelfs geen gebruik maken van het instrument 'raadgeving' zijn AMI en ANB, respectievelijk met een gebruik van 1% en 0% van het aantal uitgevoerde controles. Wat AMI betreft wordt de 'raadgeving' enkel en alleen gebruikt als "preventief instrument", met name in deze gevallen waar naar inzicht van de toezichthouder er in een al dan niet nabije toekomst een reële kans bestaat dat er een milieu-inbreuk/milieumisdrijf zou kunnen optreden.

Wellicht ligt voor deze handhavingfactoren de nadruk op het gebruik van andere handhavinginstrumenten die het mogelijk maken om hun vooropgestelde doelstellingen na te streven. Hiervoor wordt er verwezen naar de besprekingen van de andere handhavinginstrumenten die hierna volgen.

Bij de toezichthouders die op lokaal niveau actief zijn, blijkt een gebruik van het instrument 'raadgeving' van 13,35% bij de Lokale politie en 23,21% bij gemeentelijke toezichthouders. Uitgaande van deze cijfers zou voorzichtig geconcludeerd kunnen worden dat er op dit vlak geen bijzondere aandacht betreffende het voorliggende handhavinginstrument noodzakelijk is. Bovendien is in de toekomst mogelijk een evolutie waarneembaar waarbij lokale toezichthouders door het doorgeven van ervaringen en expertise aan collega's steeds meer vertrouwd geraken met het volledige instrumentarium.

3.2.1 Aandeel van het gebruik van het instrument 'raadgeving' door gemeentelijke toezichthouders

In onderstaande grafiek wordt het gebruik van het instrument 'raadgeving' weergegeven volgens de eerder aangegeven indelingsklassen.



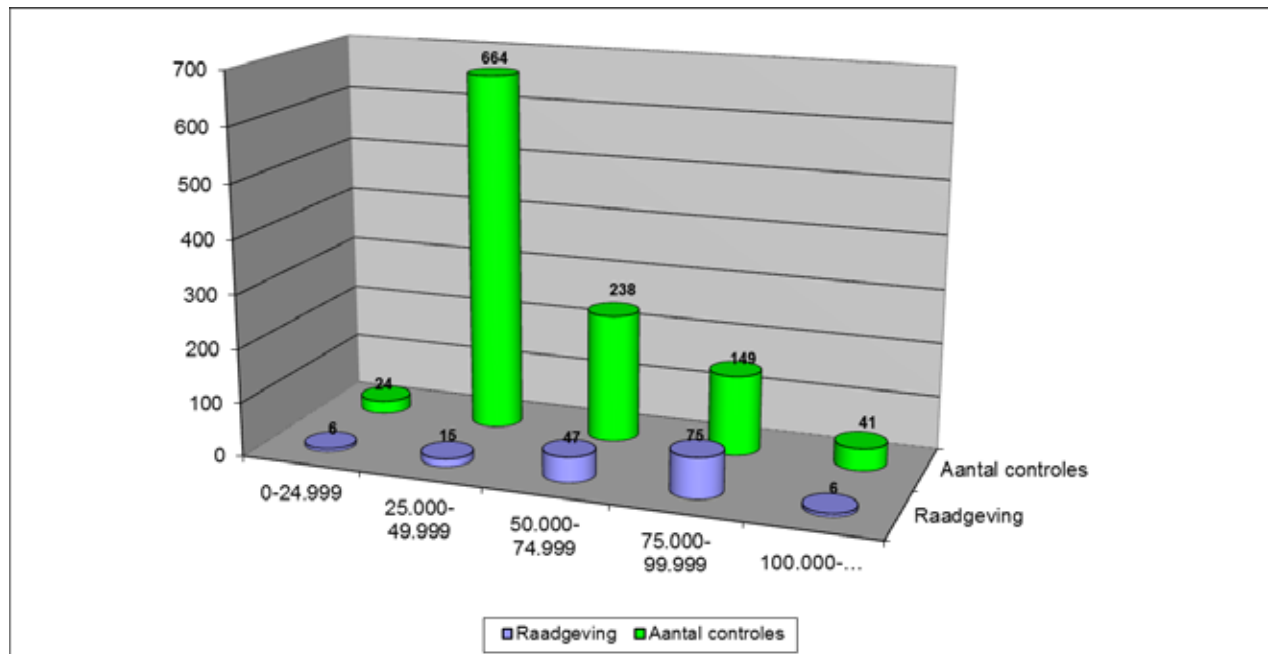
Grafiek 23) Aandeel van het gebruik van het instrument 'raadgeving' door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

Bovenstaande cijfers tonen dat in 2 klassen van gemeenten het gebruik van het instrument 'raadgeving' beduidend hoger ligt dan het gemiddelde van de gemeentelijke toezichthouders, met name 23,21%. Vooral bij de grote gemeenten en kleinere steden (klasse van 30.000 tot 75.000 inwoners) kan een gebruik van het instrument bij maar liefst 62,21% van het aantal controles worden opgetekend. Ook bij de gemeenten met 5.000 tot 9.999 inwoners vertegenwoordigt het instrument 'raadgeving' een aandeel van 38,78% ten aanzien van het aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles. Voor deze klassen kan aldus worden gesteld dat meer dan de helft van alle uitgevoerde controles – meer bepaald 65,86% voor de klasse van 30.000-74.999 en 56,65% voor de klasse 5.000-9.999 – niet resulteren in het gebruik van een curatief handhavingsinstrument. De toezichthouders van deze gemeenten kozen in de bestudeerde periode van 2009 echter wel om een dreigende inbreuk of misdrijf trachten te voorkomen met een raadgeving of niet op te treden naar aanleiding van vastgestelde delicten (zie 3.1.1). Alvorens hier echter sluitende conclusies en bijhorende aanbevelingen te kunnen formuleren, lijkt het aangewezen eerst de tendens in de volgende milieuhandhavingsrapporten af te wachten.

De toezichthouders van de gemeenten met een inwonersaantal tussen 25.000 en 29.999 gebruiken het minst de raadgeving als handhavingsinstrument. Slechts bij 2,43% van de door hen uitgevoerde controles werd een raadgeving geformuleerd. Een mogelijke reden voor het verschil tussen dit percentage en het aandeel van de andere gemeenten is niet onmiddellijk te achterhalen.

3.2.2 Aandeel van het gebruik van het instrument 'raadgeving' door toezichthouders Lokale politie

13,35% van de milieuhandhavingscontroles uitgevoerd door toezichthouders van de Lokale politie leidde tot het formuleren van een raadgeving. In onderstaande grafiek worden – op basis van de eerder gehanteerde indeling van de politiezones volgens inwonersaantal – de verschillen tussen de politiezones afgewogen.



Grafiek 24) Aandeel van het gebruik van het instrument 'raadgeving' door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezaak)

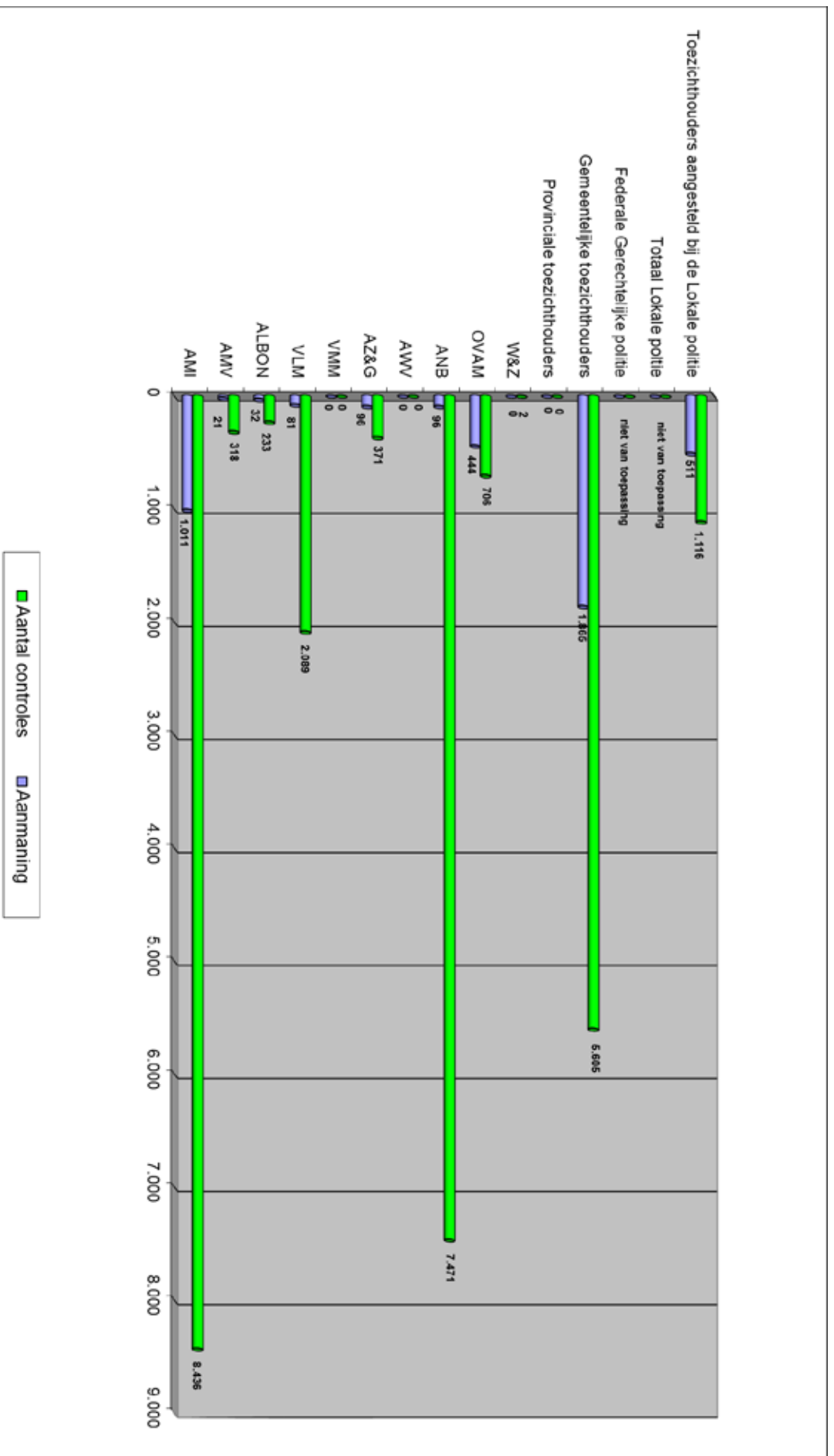
Er is een wezenlijk verschil tussen politiezones die het instrument zeer weinig aanwenden en politiezones die het instrument frequent tot zeer frequent inzetten. De politiezones die bijna nooit gebruik maken van het handhavingsinstrument 'raadgeving' bevinden zich in de klasse met een inwonersaantal tussen 25.000 en 49.999. Slechts 2,26% van de uitgevoerde controles resulteerde in de formulering van een raadgeving. Aan de andere kant werd een raadgeving opgetekend in 1 op 2 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles door toezichthouders aangesteld bij een politiezaak met 75.000 tot 100.000

inwoners. Voor de politiezones met een inwonersaantal van meer dan 100.000 inwoners, tussen 50.000 en 74.999 inwoners en tussen 0 en 24.999 kan een aandeel van het instrument 'raadgeving' worden waargenomen van respectievelijk 14,63%, 19,75% en 25,00%. Gebaseerd op deze verschillen is het erg moeilijk een mogelijke oorzaak hiervoor te achterhalen. Mogelijk zal meer duidelijkheid worden verkregen in de eindconclusie van dit hoofdstuk, waarin de mix van instrumenten voor de individuele handhavingsactoren wordt besproken.

3.3 EVALUATIE VAN HET INSTRUMENT 'AANMANING'

Ook voor het instrument 'aanmaning' kan in het DABM een duidelijke omschrijving worden gevonden. Onderafdeling IV, artikel 16.3.27 vermeldt: *"Als toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtopdracht een milieu-inbreuk of een milieumisdrijf vaststellen, kunnen zij de vermoedelijke overtreder en eventuele andere betrokkenen aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om deze milieu-inbreuk of dat milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen."*

In onderstaande grafische weergave kunnen de cijfergegevens betreffende het gebruik van het instrument 'aanmaning' door de verschillende handhavingsactoren worden teruggevonden.



Grafiek 25)

Aandeel van het gebruik van het instrument 'aanmaning'

Voor het milieuhygiënerecht kan worden gesteld dat de handhavingsactoren op zowel gewestelijk als lokaal niveau vrij goed tot zeer vertrouwd zijn met het gebruik van de aanmaning als handhavingsinstrument. Voor ALBON, AMV en het Agentschap Zorg en Gezondheid komt dit overeen met de conclusies die naar aanleiding van de bespreking van het gebruik van het proces-verbaal als handhavingsinstrument in het hoofdstuk 3.5 kunnen worden geformuleerd. In dat hoofdstuk wordt bovendien duidelijk dat de toezichthouders van de Lokale politie zich zeer vaak beroepen op het proces-verbaal als handhavingsinstrument. Toch tonen bovenstaande gegevens aan dat samen met het PV ook zeer veel gebruik wordt gemaakt van aanmaningen als handhavingsinstrument. Dit zou de enige wettelijke werkwijze zijn, aangezien ook hier artikel 29 van het wetboek van strafvordering van toepassing is. Bij de formulering van een aanmaning naar aanleiding van een vastgesteld misdrijf heeft reeds een overtreding ten aanzien van de vigerende wetgeving plaatsgevonden en dient de toezichthouder bijgevolg, naast de keuze voor het instrument 'aanmaning', ook steeds een proces-verbaal op te stellen.

Om de tekortkomingen die tijdens controles bij brandertechici werden vastgesteld weg te werken, maakte de afdeling Milieuvergunningen zoveel gebruik van de eerder zachte instrumenten zoals daar zijn de raadgeving en aanmaning in plaats van onmiddellijk repressief op te treden.

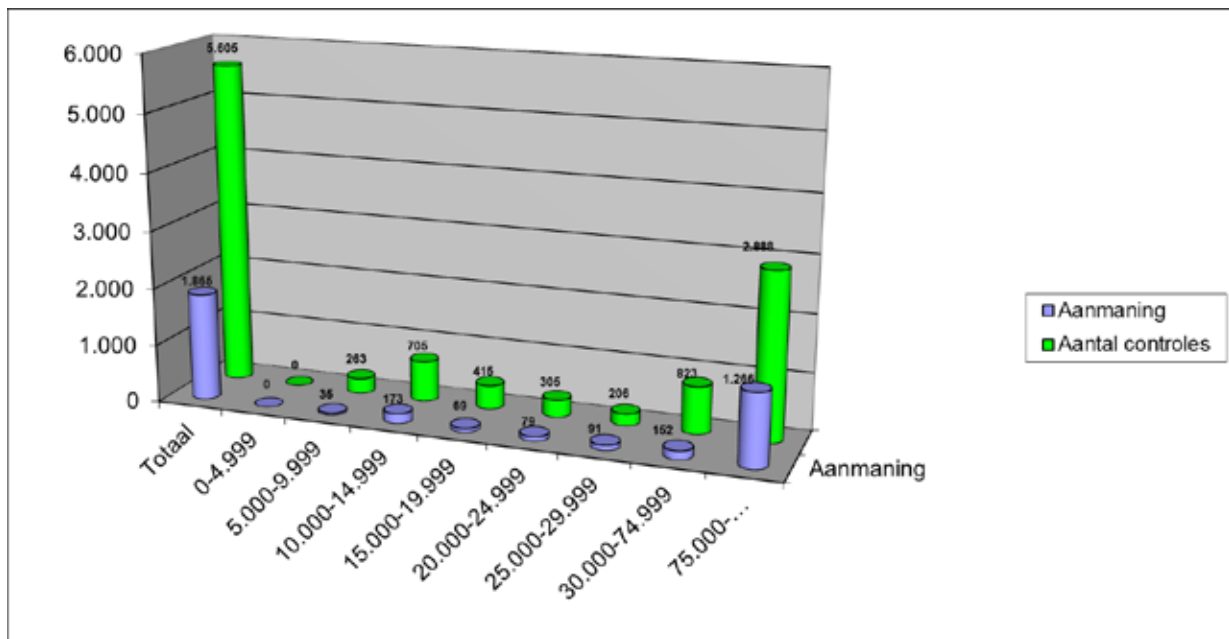
Door ANB werden 96 aanmaningen geformuleerd naar aanleiding van 7.471 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles. De redenen voor deze geringe aanwending zijn:

- De aanmaning is voor het ANB een nieuw handhavingsinstrument waardoor dit instrument zeker in de beginfase met een zekere schroom werd gebruikt; daarentegen is, om historische redenen, het gebruik van het proces-verbaal sterk ingebed in de werking van het ANB;
- Het ANB kreeg pas vanaf de tweede helft van 2009 de mogelijkheid om dit handhavingsinstrument te gebruiken omdat het milieubeheersrecht pas vanaf 25 juni 2009 volgens de regels van het Milieuhandhavingsdecreet kon worden gehandhaafd.

Aan het einde van het hoofdstuk betreffende de evaluatie van de individuele handhavingsinstrumenten zal wellicht duidelijk worden of het niet-gebruiken van de aanmaning als handhavingsinstrument zijn oorzaak vindt in het intensiever gebruik van andere handhavingsinstrumenten. Indien deze tendens zich ook in de toekomst manifesteert, kan worden overwogen om een onderzoek in te stellen of de vooropgestelde doelstellingen aan de oorzaak hiervan liggen, dan wel een gebrek aan kennis, expertise, aard van de vastgestelde delicten, ...

3.3.1 Aandeel van het gebruik van het instrument 'aanmaning' door gemeentelijke toezichthouders

33,27% van de milieuhandhavingscontroles uitgevoerd door gemeentelijke toezichthouders resulteerde in de formulering van een aanmaning. Op basis van onderstaande grafiek blijkt dat er tussen de diverse gehanteerde klassen van gemeenten opmerkelijke verschillen kunnen worden waargenomen.



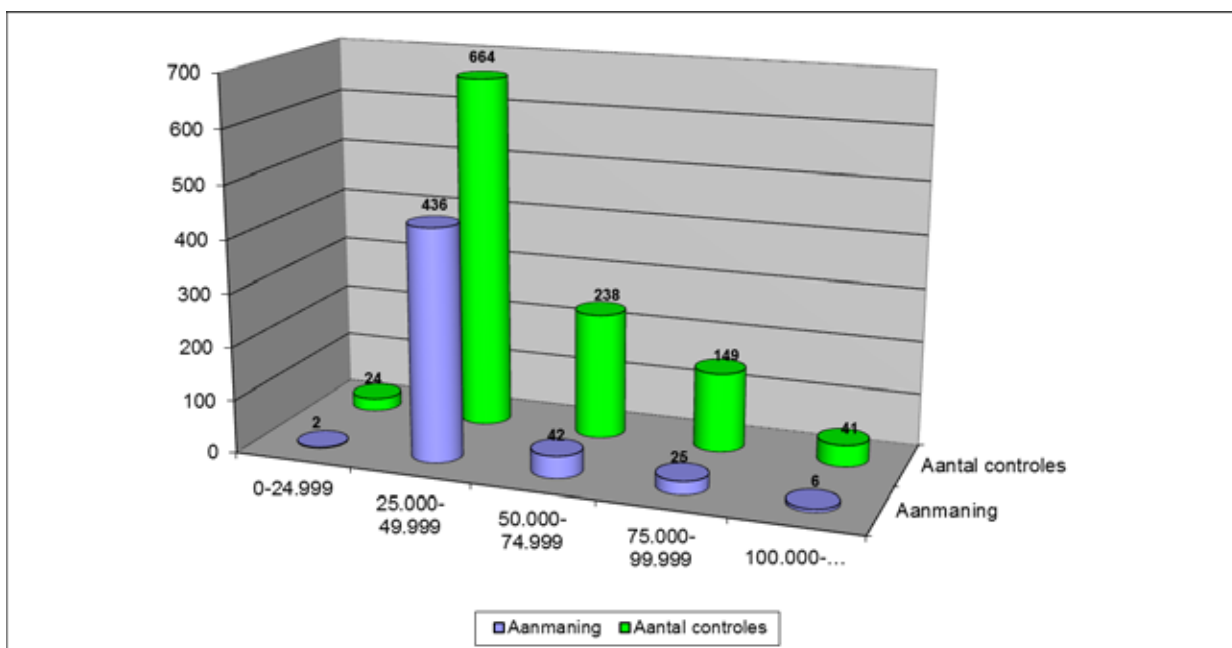
Grafiek 26) Aandeel van het gebruik van het instrument 'aanmaning' door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

De gemeenten met een inwonersaantal van 25.000-29.999 en steden en gemeenten met meer dan 75.000 inwoners zijn zeer goed vertrouwd met het aanmanen van de vermoedelijke overtreder om de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen. Bij respectievelijk 91 van de 206 controles – d.i. 44,17% - en 1.266 van de 2.888 controles – d.i. 43,83% - uitgevoerd door toezichthouders van deze steden en gemeenten werd de vermoedelijke overtreder dan ook tot deze maatregelen aangemaand.

Ook in de klasse met 10.000-14.999 inwoners en met 20.000-24.999 inwoners werd bij ongeveer 1 op 4 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles een aanmaning gegeven. Bij de hierboven nog niet besproken klassen situeert het gebruik van dit instrument zich rond het gemiddelde van de Vlaamse steden en gemeenten met een gebruik van 13,31% bij de gemeenten van 5.000-9.999 inwoners, 16,63% voor gemeenten met 15.000-19.999 inwoners en 18,47% bij gemeenten van 30.000-74.999 inwoners.

3.3.2 Aandeel van het gebruik van het instrument 'aanmaning' door toezichthouders Lokale politie

Zoals hierboven reeds werd aangegeven, beroepen de toezichthouders bij de Lokale politie zich naast het proces-verbaal ook erg vaak op de 'raadgeving' en de 'aanmaning' als handhavingsinstrument. Onderstaande grafiek toont de verschillen in het gebruik van het instrument 'aanmaning' bij de verschillende politiezones aan.



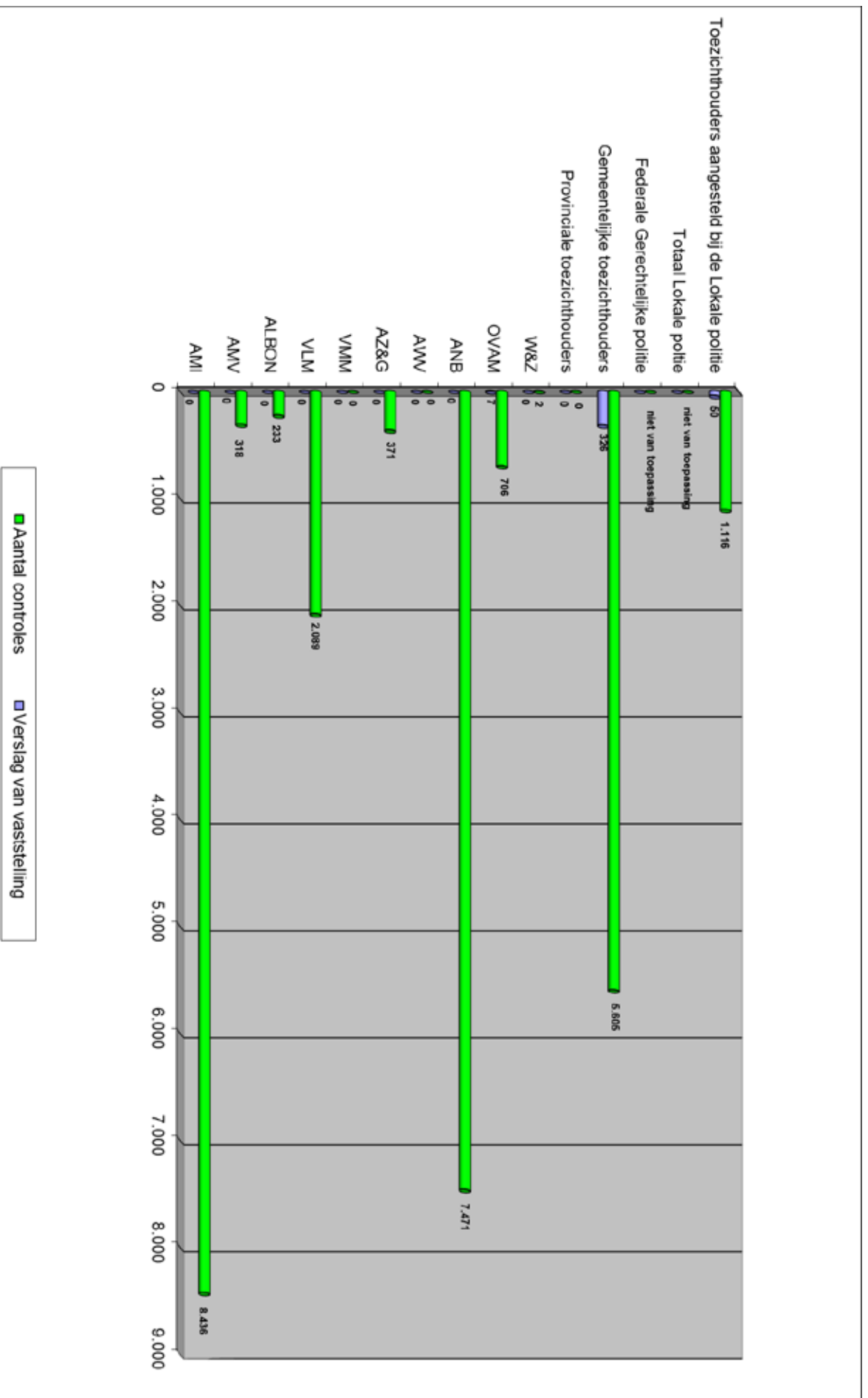
Grafiek 27) Aandeel van het gebruik van het instrument 'aanmaning' door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

Voor de gemiddelde Vlaamse politiezone leidde 45,79% van de uitgevoerde milieuhandhavingscontroles tot het formuleren van een aanmaning. De politiezones met een inwonersaantal tussen 25.000 en 50.000 inwoners overstijgen dit Vlaamse gemiddelde. Bij de door hen uitgevoerde controles werd zelfs in 65,66% van de gevallen een aanmaning gegeven. Bij de politiezones die meer dan 50.000 inwoners hebben, ligt het aandeel telkens in dezelfde grootteorde, met name tussen 14,63% en 17,65%. De kleinste politiezones gebruikten de aanmaning het minst vaak als handhavingsinstrument. Op basis van de bevragingfiches konden 2 aanmaningen worden opgetekend die werden gegeven naar aanleiding van 24 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles.

3.4 EVALUATIE VAN HET INSTRUMENT 'VERSLAG VAN VASTSTELLING'

Het 'verslag van vaststelling' is een nieuw handhavingsinstrument dat samen met de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet op 1 mei 2009 het levenslicht zag. Een van de belangrijkste wijzigingen van het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet is namelijk de depenalisering van bepaalde administratieve inbreuken op de milieuregelgeving, met een beperkte weerslag op het leefmilieu, op basis van zes cumulatieve criteria waaraan deze inbreuken dienen te voldoen. Dit resulteerde in een lijst, opgenomen als 12 bijlagen bij het Besluit van 12 december 2008, van gedragingen die als milieu-inbreuk worden gekwalificeerd. Het verslag van vaststelling is het instrument om milieu-inbreuken te melden, zodat ze vervolgens uitsluitend bestuurlijk kunnen worden gesanctioneerd. De toezichthouder kan een dergelijk verslag van vaststelling opstellen, maar is daartoe niet verplicht. De toezichthouder beschikt hierbij over een discretionaire bevoegdheid en kan dus zelf oordelen over de opportuniteit van het gebruik ervan.

In onderstaande grafiek wordt een overzicht gegeven van de opgestelde verslagen van vaststelling door de individuele handhavingsactoren in vergelijking met het aantal door hen uitgevoerde milieuhandhavingscontroles.



Grafiek 28)

Aandeel van het gebruik van het instrument 'verslag van vaststelling'

Dat het verslag van vaststelling een nieuw handhavingsinstrument betreft, kan duidelijk worden afgeleid uit de bovenstaande cijfergegevens. Slechts zeer weinig handhavingsactoren blijken vertrouwd te zijn met of gebruik te maken van verslagen van vaststelling. Bij de gewestelijke handhavingsactoren werd in de periode van 1 mei 2009 en 31 december 2009 enkel door OVAM gewag gemaakt van opgestelde verslagen van vaststelling. Voor 706 uitgevoerde controles werden 7 verslagen van vaststelling opgesteld. De exclusieve bestuurlijke geldboetes die als gevolg van deze verslagen van vaststelling kunnen worden opgelegd, worden besproken in hoofdstuk 4.2.1. Uitzondering dient gemaakt te worden voor de Vlaamse Landmaatschappij en het Agentschap voor Natuur in Bos. In de limitatieve lijst van bijlagen in het Besluit van 12 december 2008 werden enerzijds geen milieu-inbreuken betreffende het Mestdecreet en anderzijds nauwelijks delicten van de milieubeheerswetgeving opgenomen, zodat hiervoor geen verslagen van vaststelling konden worden opgesteld.

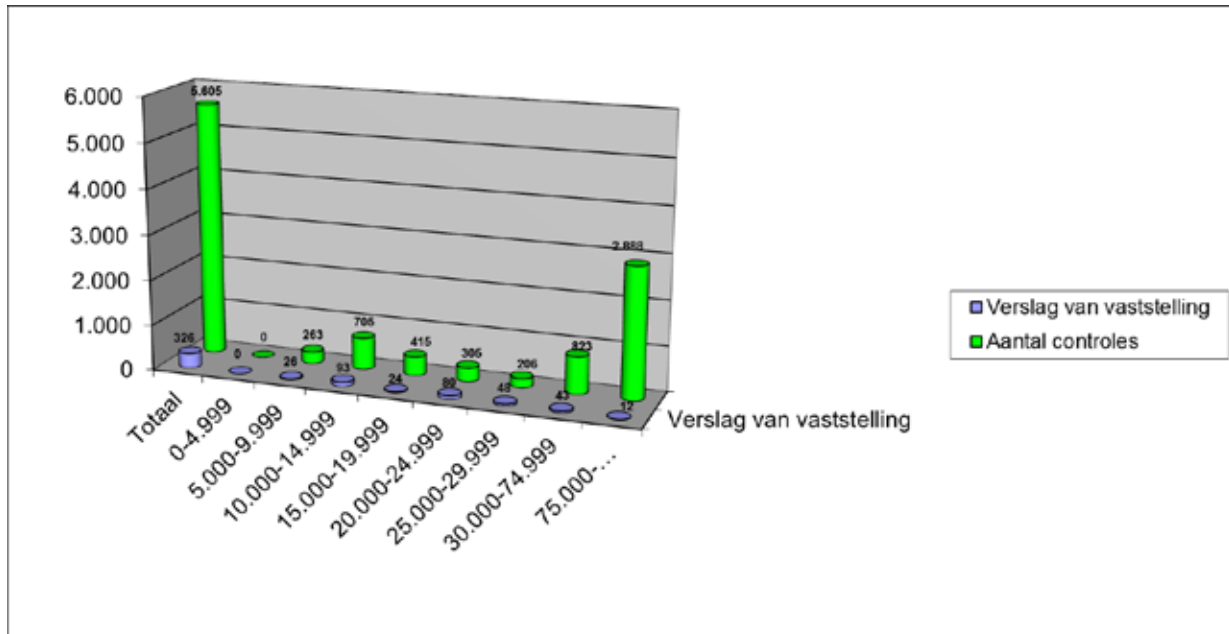
Opvallend is het cijfer dat bekomen werd door de bevraging van de gemeentelijke toezichthouders. Door hen werd in eerste instantie opgegeven dat 1.361 verslagen van vaststelling werden opgesteld naar aanleiding van 5.605 controles, d.i. 24%. 1.035 van de verslagen van vaststelling bleken echter afkomstig te zijn van slechts 1 gemeente. Deze gemeente deelde aan het permanent secretariaat van de VHRM mee dat het hier echter niet om verslagen van vaststelling zoals bedoeld in het Milieuhandhavingsdecreet gaat, maar om interne inspectieverslagen van uitgevoerde milieuhandhavingscontroles. Uit dit euvel kan worden afgeleid dat toezichthouders nog steeds 'worstelen' met de terminologie en de bepalingen van het Milieuhandhavingsdecreet en er bovendien vraagtekens kunnen worden gezet bij de correctheid en de daaruit volgende interpretatie van de opgegeven cijfergegevens. De indruk bestaat immers dat het niet gaat om formele 'verslagen van vaststelling' zoals bedoeld in het DABM, doch eerder om interne inspectieverslagen. Zoals reeds eerder aangegeven zal het voor de komende milieuhandhavingsrapporten één van de uitdagingen van de VHRM zijn om hierop een antwoord te bieden.

Zelfs na deze correctie van het bovenstaande, werden voor de gemeenten 326 opgestelde verslagen van vaststelling bij 5.605 milieuhandhavingscontroles vastgesteld. Vooral het feit dat AMMC voor de opgegeven periode slechts 1 verslag van vaststelling opgesteld door een gemeentelijk toezichthouder heeft ontvangen, lijkt hierbij problematisch. Dit wordt dus vermoedelijk veroorzaakt door het feit dat wat gemeenten 'verslagen van vaststelling' noemen, eigenlijk interne verslagen zijn en geen 'verslagen van vaststelling' zoals bedoeld in het Milieuhandhavingsdecreet. Deze vaststelling versterkt de conclusie dat de terminologie van het Milieuhandhavingsdecreet onvoldoende is doorgedrongen in de dagdagelijkse werking van de gemeentelijke toezichthouder. Een mogelijke verklaring zou ook kunnen zijn dat wel een verslag van vaststelling werd opgesteld, maar dat dit niet werd doorgestuurd naar AMMC. Gelet op de lage cijfers van het aantal verslagen van vaststellingen, ook bij de Vlaamse administraties, lijkt deze hypothese (wel veel vaststellingen, maar weinig doorgestuurd) weinig waarschijnlijk.

Ook voor de verslagen van vaststelling opgemaakt door de toezichthouders van de Lokale politie rijst het probleem van doorstroming naar de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer. Voor een verdere bespreking en analyse van de geschetste problematiek wordt verwezen naar hoofdstuk 4.2.1. Ondanks het feit dat vooral het proces-verbaal als handhavingsinstrument sterk domineert binnen de werking van de Lokale politie (zie hoofdstuk 3.5), werden in de bestudeerde periode van 2009 50 verslagen van vaststelling door deze toezichthouders opgesteld. Dit komt overeen met 4% van de controles die resulteerden in het opstellen van een verslag van vaststelling. Het is echter te vroeg om conclusies te trekken over het feit of gerichte acties nodig zijn om toezichthouders binnen de Lokale politie te informeren betreffende het gebruik van dit nieuwe handhavingsinstrument. De cijfers van het Milieuhandhavingsrapport 2010 zullen wellicht meer duidelijkheid hieromtrent bieden. Intussen wordt binnen de VHRM-werkgroepen naarstig gewerkt aan uitwisseling van informatie, expertise en ervaringen waardoor aan eventuele problemen een antwoord kan worden geboden.

3.4.1 Aandeel van het gebruik van het instrument 'verslag van vaststelling' door gemeentelijke toezichthouders

De gemeentelijke toezichthouders zouden, na correctie van de initiële cijfergegevens, 326 verslagen van vaststelling hebben opgesteld naar aanleiding van 5.605 milieuhandhavingencontroles die werden uitgevoerd in de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009. Op basis van onderstaande cijfergegevens zal worden getracht na te gaan hoe de verschillende gemeenten zich verhouden ten aanzien van dit gemiddelde van de Vlaamse steden en gemeenten.



Grafiek 29) Aandeel van het gebruik van het instrument 'verslag van vaststelling' door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

2 klassen van gemeenten situeren zich voor het gebruik van het verslag van vaststelling rond het gemiddelde van de Vlaamse steden en gemeenten. De gemeenten in de klassen van 15.000-19.999 en 30.000-74.999 laten namelijk een aandeel voor dit instrument van respectievelijk 5,78% en 5,22% optekenen.

De gemeenten met meer dan 75.000 inwoners, met name de grote steden, blijken het minst vertrouwd te zijn met of gebruik te maken van het verslag van vaststelling als handhavinginstrument. Er werden door de toezichthouders aangesteld door deze grote steden slechts 12 verslagen van vaststelling opgesteld naar aanleiding van geconstateerde milieu-inbreuken tijdens 2.888 milieuhandhavingencontroles. Rekening houdende met de cijfers van het hoofdstuk 3.1.1 kan worden gesteld dat voor deze klasse de oorzaak voor het kleine aandeel van de verslagen van vaststelling niet dient gezocht te worden in het feit dat niet wordt opgetreden naar aanleiding van een vastgestelde overtreding.

Voor de gemeenten in de klasse 5.000-9.999 en 10.000-14.999 bedraagt het aandeel van het verslag van vaststelling 9,89% en 13,19% van het aantal uitgevoerde controles. Gemeenten met een inwonersaantal tussen 20.000-24.999 en 25.000-29.999 stelden bij ongeveer 1 op 4 uitgevoerde milieuhandhavingencontroles een verslag van vaststelling op, respectievelijk 26,23% en 23,30%.

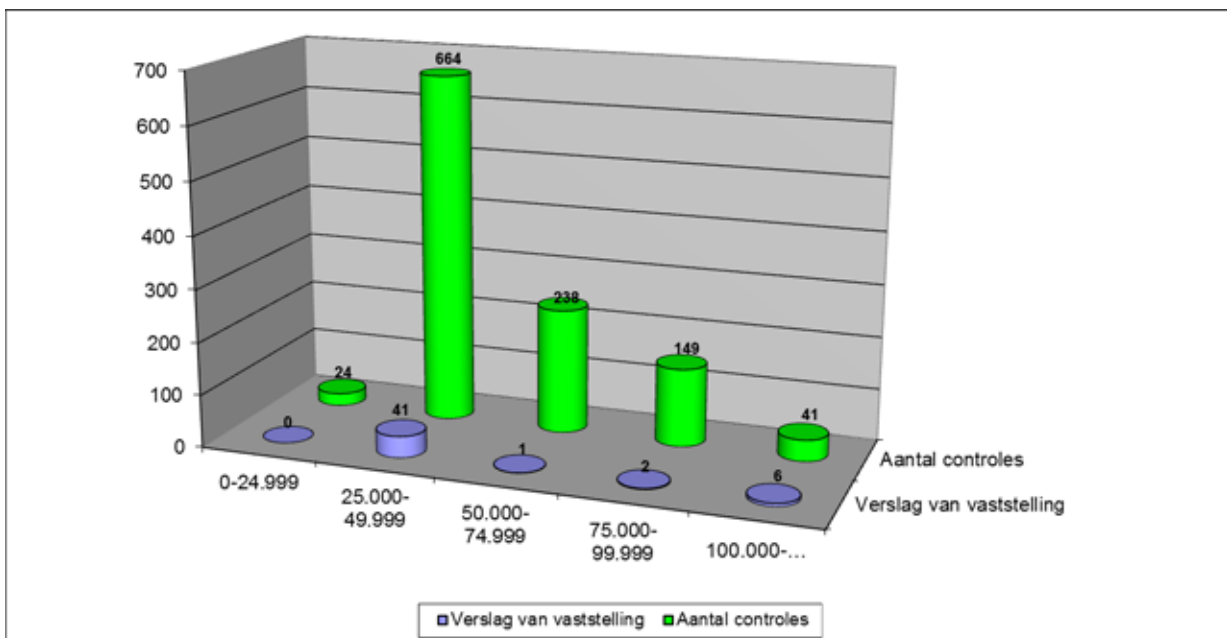
De bovenvermelde aantallen dienen – rekening houdende met de cijfergegevens uit het hoofdstuk 4.2.1 – in vraag te worden gesteld. Van de verslagen van vaststelling opgesteld door gemeentelijke toezichthouders zou namelijk slechts 1 verslag effectief zijn doorgestuurd aan de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer voor het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete. Vermoedelijk kan een verklaring voor dit grote verschil worden gevonden in het feit dat toezichthouders ofwel onvoldoende vertrouwd zijn met de procedures voor het doorsturen van verslagen

van vaststelling aan de gewestelijke entiteit ofwel onvoldoende kennis hebben van de terminologie van het Milieuhandhavingsdecreet en bijgevolg verkeerde cijfergegevens ter zake hebben verstrekt.

3.4.2 Aandeel van het gebruik van het instrument 'verslag van vaststelling' door toezichthouders Lokale politie

Ook bij de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie rijst het probleem dat de opgestelde verslagen van vaststelling niet allemaal worden doorgestuurd aan de gewestelijke entiteit (zoals nochtans decretaal is voorgeschreven). Van de 50 opgestelde verslagen mocht de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 er 12 ontvangen voor het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Hier zal de mogelijke verklaring wellicht aansluiten bij die van de gemeentelijke toezichthouders, met name een onvoldoende kennis van de terminologie en/of procedures van het Milieuhandhavingsdecreet.

Op basis van de onderstaande grafiek worden de verschillen voor het gebruik van het 'verslag van vaststelling' tussen de verschillende politiezones duidelijk.



Grafiek 30) Aandeel van het gebruik van het instrument 'verslag van vaststelling' door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

Het verslag van vaststelling vindt het minst ingang bij de toezichthouders van politiezones met een inwonersaantal tussen 0 en 24.999 inwoners. Zij lieten geen enkel opgesteld verslag van vaststelling optekenen naar aanleiding van 24 uitgevoerde controles.

Ook de politiezones met 50.000 en 99.999 inwoners zijn nog niet vertrouwd met het opstellen van verslagen van vaststelling. Door deze toezichthouders werd voor de politiezones met 50.000-74.999 inwoners 1 verslag van vaststelling opgesteld voor 238 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles. Voor de politiezones met 75.000-99.999 inwoners verhoudt dit aantal zich als 2 op 149.

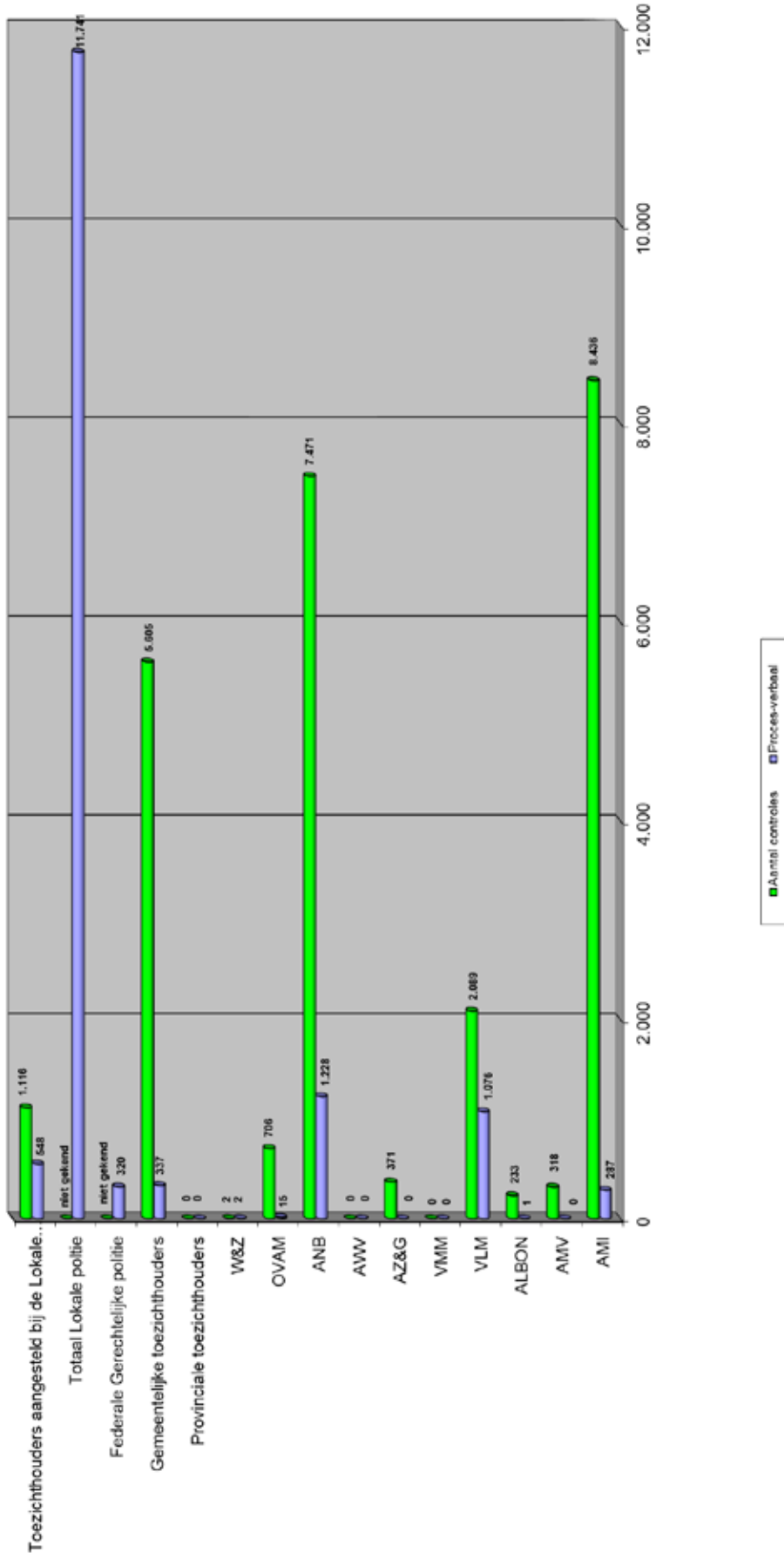
Politiezones met 25.000-49.999 inwoners en politiezones met meer dan 100.000 inwoners blijken wel enigszins vertrouwd te geraken met de incorporatie van het verslag van vaststelling in hun handhavingsinstrumentarium. Door hen resulteerden sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet 6,17% dan wel 14,63% van de uitgevoerde controles in het vaststellen van een milieu-inbreuk in een verslag van vaststelling.

Hier moet toch worden herinnerd aan het feit dat sterk in twijfel wordt getrokken of het aantal vermelde 'verslagen van vaststelling' slechts interne inspectieverslagen betreft of 'verslagen van vaststelling'

conform de bepalingen van het DABM. Deze cijfers dienen dan ook met de nodige voorzichtigheid benaderd te worden.

3.5 EVALUATIE VAN HET INSTRUMENT 'PROCES-VERBAAL'

Waar een milieu-inbreuk kan worden vastgesteld door middel van een verslag van vaststelling, dienen de toezichthouders een proces-verbaal te gebruiken voor het melden van milieumisdrijven aan het parket. In onderstaande grafiek kan een overzicht van de opgestelde processen-verbaal per handhavingsactor worden gevonden.



Grafiek 31) Aandeel van het gebruik van het instrument 'proces-verbaal'

Vooraleer het gebruik van het instrument 'proces-verbaal' kan worden besproken, dient eerst een belangrijke kanttekening te worden gemaakt bij bovenvermelde gegevens. Bij de verwerking van deze gegevens is namelijk gebleken dat de individuele handhavingsactoren een verschillende invulling gaven aan de vraag naar het aantal PV's dat door hen in de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009 werd opgesteld. Zo omvatten de cijfergegevens van het Agentschap voor Natuur en Bos zowel 878 aanvankelijke PV's als 350 navolgende PV's³⁶ terwijl de cijfers vanwege de afdeling Milieu-inspectie van het departement LNE alsook de Lokale politie enkel betrekking hebben op aanvankelijke PV's, aangezien zij navolgende PV's aanschouwen als verdere info aan het parket over eerder opgestelde processen-verbaal. De Vlaamse Landmaatschappij maakt melding van 1.076 PV's. Dit aantal vertegenwoordigt echter 101 processen-verbaal die aan het parket werden bezorgd voor strafrechtelijke behandeling alsook 975 inspectieverslagen die door de VLM werden opgesteld voor de eigen bestuurlijke sanctiëring, conform de bepalingen van het Mestdecreet. Voor andere handhavingsactoren is het niet duidelijk of de opgegeven cijfers enkel aanvankelijke PV's, dan wel aanvankelijke en navolgende PV's omvatten. Rekening houdende met voorgaande zal het voor de VHRM dan ook een belangrijke uitdaging en verbetering zijn voor de toekomstige milieuhandhavingsrapporten om hieraan een passende oplossing te bieden.

Door deze diverse interpretaties zijn er bijgevolg significante verschillen die het vergelijken van de verkregen cijfergegevens erg bemoeilijken. Met deze belangrijke kanttekening als voorbehoud wordt echter toch getracht een beoordeling te maken van het gebruik van het 'proces-verbaal' als handhavingsinstrument.

Daarnaast dient er duidelijk gesteld te worden dat er geen normatieve evaluatie kan gebeuren op basis van het aantal opgestelde processen-verbaal. Het is immers zo dat de inhoud van een proces-verbaal opgesteld door bijvoorbeeld de Lokale politie en een proces-verbaal opgesteld door de afdeling Milieu-inspectie een andere soort overtredingen betreft, onder meer inzake de complexiteit van zowel inhoudelijke als juridische aard³⁷.

De cijfergegevens tonen in eerste instantie een gebruik van het instrument 'proces-verbaal' aan door Waterwegen en Zeekanaal. Bij de 2 milieuhandhavingscontroles die zij tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 uitvoerden, werd steeds een PV opgesteld. Daarnaast lijkt het PV als instrument ook sterk geïncorporeerd in de werking van enerzijds de Vlaamse Landmaatschappij en anderzijds de Lokale politie. Deze handhavingsactoren zouden bij ongeveer 1 op 2 controles een non-conformiteit met de geldende wetgeving vastleggen in een proces-verbaal. Belangrijk is hierbij op te merken dat in het geval van de Vlaamse Landmaatschappij 975 van de 1.076 PV's eigenlijk inspectieverslagen betreffen die door hen zelf bestuurlijk kunnen worden gesanctioneerd in overeenstemming met de bepalingen van het Mestdecreet. Deze inspectieverslagen buiten beschouwing gelaten komt VLM echter ook in de tweede categorie terecht, met een percentage van 5% opgestelde PV's ten aanzien van het aantal uitgevoerde controles.

Naast de VLM wordt een tweede categorie gevormd door de gewestelijke handhavingsactoren AMI, ANB, OVAM en de gemeentelijke toezichthouders die bij respectievelijk 3%, 16% (13% indien enkel aanvankelijke PV's worden meegerekend), 2% en 6% van de controles een proces-verbaal opstelden. Een plausibele verklaring voor het grote verschil in aantal opgestelde PV's door deze handhavingsactoren en de toezichthouders van de Lokale politie kan wellicht worden gezocht in het feit dat het gebruik van

³⁶ Het aantal vermelde processen-verbaal opgesteld door ANB heeft betrekking op heel 2009 en dus niet enkel op de bestudeerde periode.

³⁷ In dezelfde context kan toegelicht worden dat de initieel opgestelde processen-verbaal van de Federaal Gerechtelijk politie meestal slechts het begin zijn van lijvige dossiers waarin tientallen navolgende processen-verbaal in worden opgesteld.

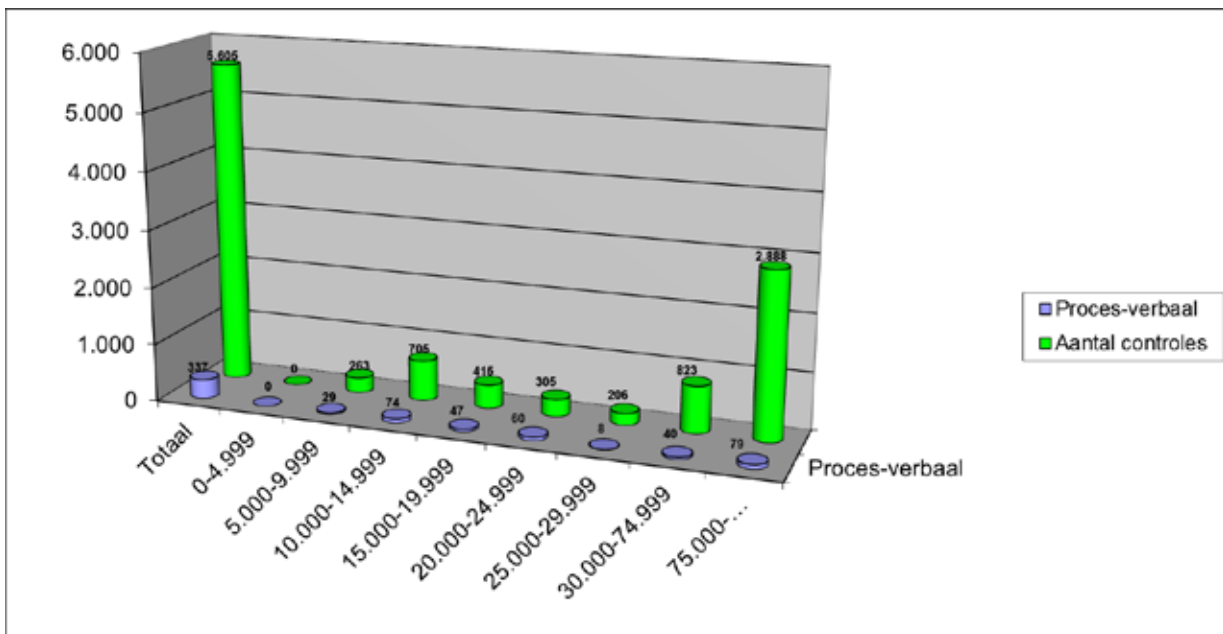
het proces-verbaal sterk ingebed is in de werking van de Lokale politie, zodat deze toezichthouders eerder naar dit instrument teruggrijpen in plaats van het volledig voorhanden zijnde handhavingsinstrumentarium aan te wenden. Indien de milieuhandhavingsrapporten van de komende jaren deze tendens bevestigen kunnen gerichte acties ter zake mogelijk relevant en wenselijk zijn. Een andere mogelijke verklaring is het feit dat voordat een PV wordt opgesteld, er eerst een voortraject wordt doorlopen. Aangezien het PV een van de laatste trappen is van de handhavingsladder, worden andere handhavingsinstrumenten eerst uitgeput voor dat finaal een proces-verbaal wordt opgemaakt³⁸.

Bij de evaluatie van het proces-verbaal als handhavingsinstrument wordt ten slotte ook nog aandacht geschonken aan de toezichthouders die, ondanks het aantal controles dat zij uitvoerden, geen enkel of slechts een zeer beperkt aantal PV's opstelden. De afdeling Milieuvergunningen van het departement LNE stelde geen enkel PV op naar aanleiding van de 318 uitgevoerde controles. AMV meldt dat zij zoveel mogelijk gebruik tracht te maken van de eerder zachte instrumenten zoals de raadgeving en aanmaning in plaats onmiddellijk repressief op te treden. Eenzelfde situatie manifesteerde zich bij het Agentschap Zorg en Gezondheid (0 PV's op 371 uitgevoerde controles). De afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het departement LNE stelde in de opgegeven periode 1 PV op naar aanleiding van 233 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles. Als de cijfers van de handhavingsinstrumenten voor deze handhavingsactoren echter nader bekeken worden, kan worden opgemerkt dat de vastgestelde inbreuken ten aanzien van de vigerende wetgeving veelal worden 'geregulariseerd' door het handhavingsinstrument 'aanmaningen' en in een beperkt aantal gevallen ook veiligheidsmaatregelen en/of bestuurlijke maatregelen, aan te wenden. Voor hen is het PV vermoedelijk dan ook slechts een instrument om curatief op te treden indien bij een anomalie niet afdoende wordt opgetreden door de exploitant.

3.5.1 Aandeel van het gebruik van het instrument 'proces-verbaal' door gemeentelijke toezichthouders

Door een toezichthouder aangesteld door de gemiddelde Vlaamse stad of gemeente zou in de bestudeerde periode van 2009 een proces-verbaal opgesteld zijn in 6,01% van het aantal uitgevoerde controles. In onderstaande grafiek wordt het gebruik van het proces-verbaal voor de diverse klassen van gemeenten uitgesplitst.

³⁸ Voor zover er bij een controle een milieumisdrijf wordt vastgesteld, staat dit wel op gespannen voet met artikel 29 van het wetboek van strafvordering dat tot het opstellen van een proces-verbaal verplicht.



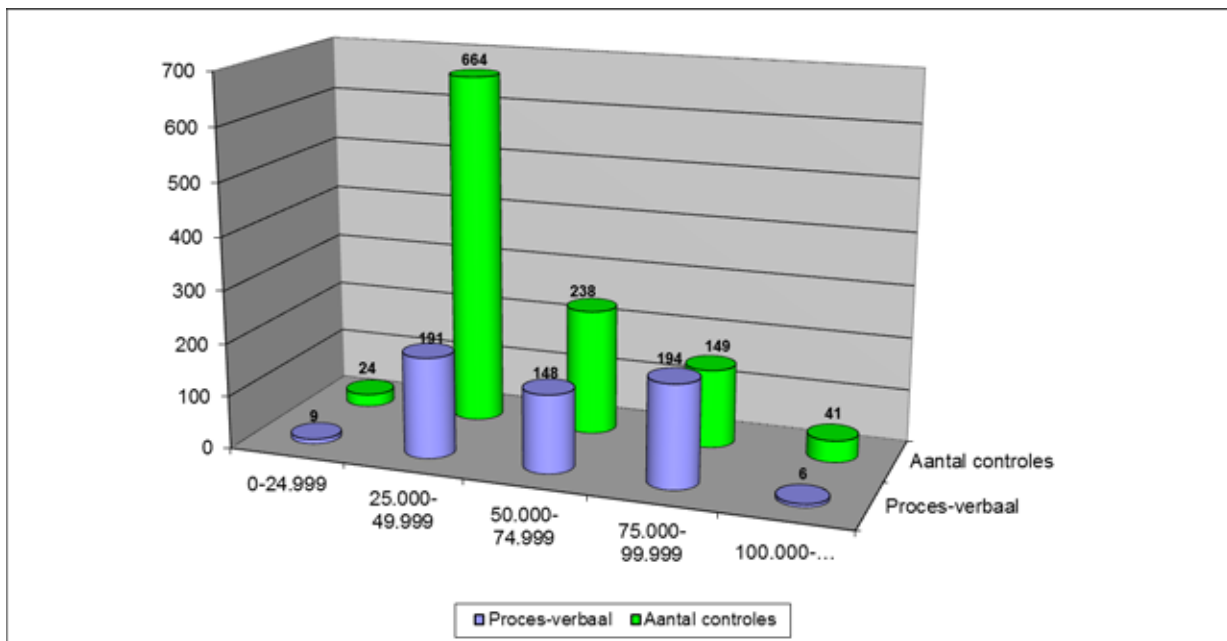
Grafiek 32) Aandeel van het gebruik van het instrument 'proces-verbaal' door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

Bij bovenstaande gegevens kan een belangrijke tendens worden vastgesteld bij 2 grote groepen van steden en gemeenten. Als men de gemeenten met maximaal 25.000 inwoners bekijkt, kan worden geconcludeerd dat de toezichthouders aangesteld bij deze gemeenten, met uitzondering van de zeer kleine gemeenten tot 5.000 inwoners, goed vertrouwd zijn met en frequent gebruik maakten van het proces-verbaal als handavingsinstrument. Voor deze klassen schommelt het gebruik van het PV dan ook tussen 10,50% en 19,67% van het aantal uitgevoerde controles.

In tegenstelling tot de algemene verwachting dat grotere gemeenten en steden beter vertrouwd zijn met en meer expertise hebben betreffende het handavingsinstrumentarium, ligt het aandeel van processen-verbaal opgesteld door toezichthouders bij gemeenten met meer dan 25.000 inwoners gevoelig lager dan bij de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners. Bij de gemeenten van 25.000-29.999 inwoners bedraagt het aandeel 3,88% ten aanzien van het aantal uitgevoerde controles, bij steden en gemeenten van 30.000-74.999 inwoners 4,86% en bij de grote steden met meer dan 75.000 slechts 2,74%. Opnieuw kan de vraag gesteld worden of bij de grote steden milieu een minder belangrijk thema is en de nadruk ligt op andere vormen van overlast. Alvorens dit verder te onderzoeken, zal worden gewacht of deze tendens opnieuw kan worden vastgesteld in het Milieuhandavingsrapport 2010.

3.5.2 Aandeel van het gebruik van het instrument 'proces-verbaal' door toezichthouders Lokale politie

Net zoals voor de andere handavingsinstrumenten wordt in onderstaande grafiek het gebruik van het proces-verbaal door toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie per type politiezone weergegeven.



Grafiek 33) Aandeel van het gebruik van het instrument 'proces-verbaal' door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

Bij de algemene bespreking van het PV als handhavinginstrument werd reeds geconcludeerd dat het PV sterk is ingebed in de werking van de Lokale politie. In een gemiddelde Vlaamse politiezone leidde ongeveer 1 op 2 uitgevoerde controles tot het opstellen van een proces-verbaal. Toch zijn er grote verschillen tussen de politiezones en een aantal opmerkelijke cijfers verdienen de aandacht.

Het meest opmerkelijke cijfer is terug te vinden bij de politiezones in de klasse van 75.000-99.999 inwoners. Door hen werden niet minder dan 194 PV's opgesteld tijdens 149 uitgevoerde milieuhandhavingcontroles. Deze cijfers tonen een gebruik van het PV ten aanzien van het aantal uitgevoerde controles van 130,20% aan. Aan de hand van de cijfers van de individuele politiezones van deze klasse kan dit grote aandeel worden toegeschreven aan 1 politiezone. Naar aanleiding van 59 controles uitgevoerd door de door hen aangestelde toezichthouder werden 149 PV's uitgeschreven.

Een andere klasse van politiezones die meer PV's uitschrijft dan de gemiddelde Vlaamse politiezone heeft een inwonersaantal van 50.000 tot 75.000 inwoners. Voor deze politiezones konden 148 PV's worden opgetekend op basis van 238 uitgevoerde controles, d.i. 62,18%. De politiezones met een inwonersaantal tussen 0 en 24.999 inwoners en 25.000 en 49.999 vertegenwoordigen respectievelijk een aandeel van 37,50% en 28,77%. Net zoals bij de grote steden zijn het de grote politiezones die de minste PV's opstellen. Voor 41 uitgevoerde milieuhandhavingcontroles werden 6 PV's voor milieumisdrijven uitgeschreven. Ook hier zal bij bevestiging van deze vaststelling in volgende milieuhandhavingrapporten eventueel kunnen worden onderzocht of de oorzaak hiervan ligt in het feit dat door grote steden en grote politiezones eerder prioriteit wordt gegeven aan andere vormen dan milieu-overlast.

3.6 EVALUATIE VAN HET INSTRUMENT 'BESTUURLIJKE MAATREGELEN' EN 'BEROEPEN TEGEN BESLUITEN HOUDENDE BESTUURLIJKE MAATREGELEN'

Voor dit milieuhandhavingrapport werd ervoor gekozen de 'bestuurlijke maatregelen' te beschouwen en te evalueren als een milieuhandhavinginstrument. In overeenstemming met de bepalingen van hoofdstuk IV van het Milieuhandhavingdecreet maakt het opleggen van de bestuurlijke maatregelen deel uit van de bestuurlijke handhaving, samen met het opleggen van bestuurlijke geldboeten. In die zin had de bespreking van bestuurlijke maatregelen ook plaats kunnen vinden in het hoofdstuk 4.2. De keuze werd echter gemaakt om in de conclusie van het huidige hoofdstuk een uitspraak te kunnen doen over

het gebruik van het volledig voorhanden zijnde handhavingsinstrumentarium waarover de toezichthouder op het terrein kan beschikken.

De artikelen 16.4.5 tot en met 16.4.18 van titel XVI van het DABM bepalen de oplegging, de opheffing, de uitvoering, het beroep en het verzoek tot de oplegging van bestuurlijke maatregelen. Op het beroep tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen wordt verder ingegaan in het hoofdstuk 3.6.3.

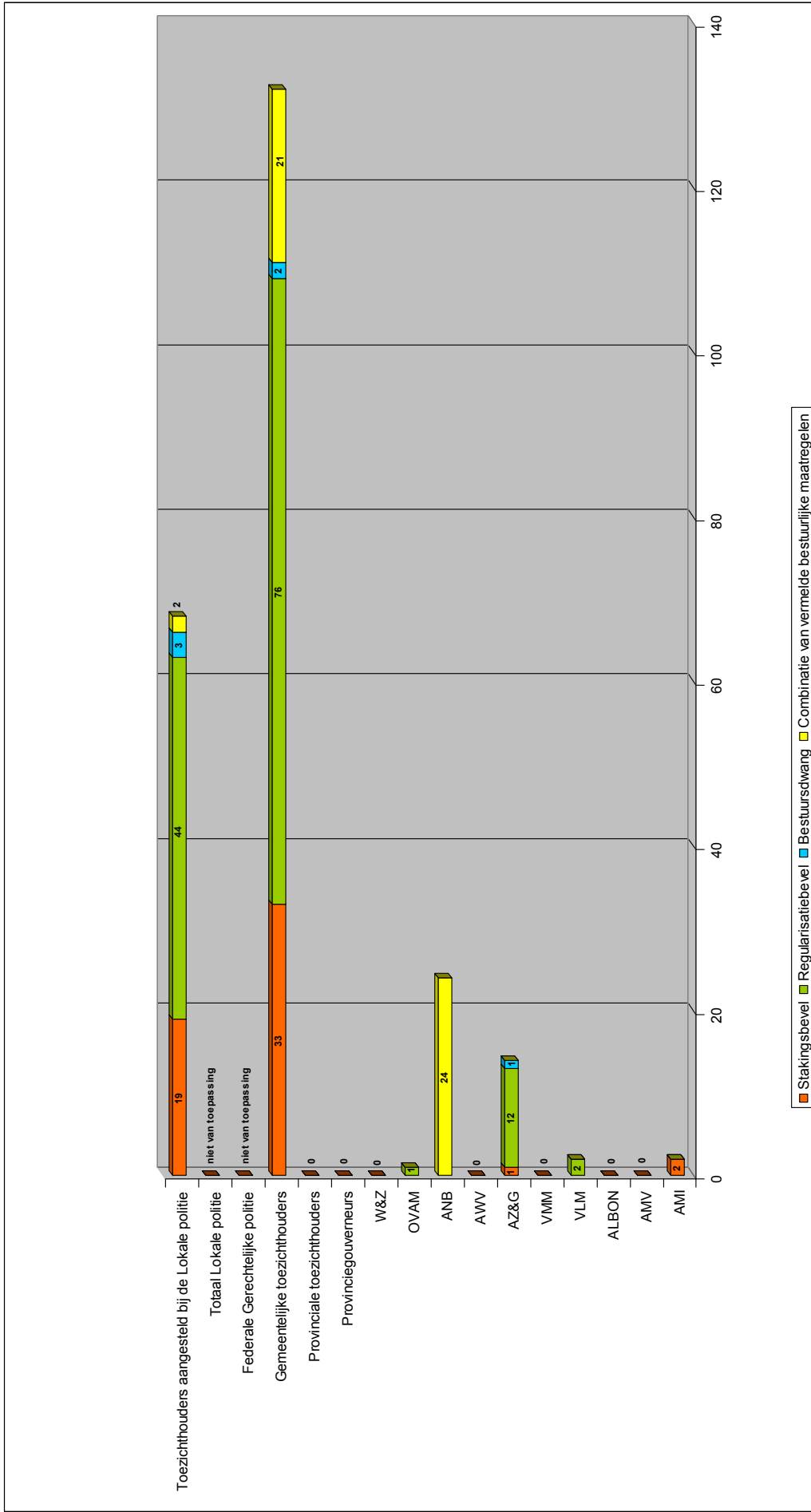
Volgens artikel 16.4.7 van het DABM kunnen bestuurlijke maatregelen de vorm aannemen van:

1. een bevel aan de vermoedelijke overtreder om maatregelen te nemen om de milieu-inbreuk of bij het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen;
2. een bevel aan de vermoedelijke overtreder om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen;
3. een feitelijke handeling van de personen, vermeld in artikel 16.4.6, op kosten van de vermoedelijke overtreder, om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen;
4. een combinatie van de maatregelen, vermeld in 1°, 2° en 3°.

Het 'regularisatiebevel', of zoals bepaald in het milieuhandhavingsdecreet, het 'bevel aan de vermoedelijke overtreder om maatregelen te nemen om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen', blijkt de meest gebruikte vorm. Meer dan de helft van de opgelegde bestuurlijke maatregelen (55,56%) betrof een dergelijk 'regularisatiebevel'.

Het 'stakingsbevel', in het Milieuhandhavingsdecreet omschreven als het 'bevel aan de vermoedelijke overtreder om activiteiten, werkzaamheden of het gebruik van zaken te beëindigen', alsook een 'combinatie van de vermelde bestuurlijke maatregelen' vertegenwoordigen een aandeel van respectievelijk 22,63% en 19,34% van het totaal aantal uitgevaardigde bestuurlijke maatregelen. De minst populaire vorm is de 'bestuursdwang'. Die bestuurlijke maatregelen, omschreven als 'feitelijke handeling van de personen, vermeld in artikel 16.4.6, op kosten van de vermoedelijke overtreder, om de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen' maken slechts 2,47% uit van het totaal aantal. Het geringe gebruik van 'bestuursdwang' als bestuurlijke maatregel kan onder meer verklaard worden door het feit dat aan het zelf optreden van de toezichthouders kosten verbonden zijn – bijvoorbeeld afvalverwijdering – en dat er hiervoor niet altijd budget kan vrijgemaakt worden. De vrees voor schadeclaims van het verzegelde bedrijf en geen of onvoldoende dekking door een hogere overheid kunnen tevens andere verklaringen zijn.

Bij de cijfergegevens dient echter wel de kanttekening te worden gemaakt dat voor ANB geen gedetailleerde informatie beschikbaar is over de aard van de opgelegde bestuurlijke maatregelen. Voor deze actor werd dan ook in de statistieken aangenomen dat de 24 opgelegde bestuurlijke maatregelen alle een combinatie van de vermelde bestuurlijke maatregelen betreffen. In werkelijkheid omvatten de bestuurlijke maatregelen opgelegd door ANB echter meestal: het stilleggen van werken, een verbod op het uitvoeren van werken en/of het opleggen van herstelmaatregelen. Zo werd in diverse gevallen na het rooien van beschermde houtkanten een heraanplanting opgelegd.



Grafiek 34) Aard van de opgelegde bestuurlijke maatregelen

Gelieerd aan het aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles werd door de lokale toezichthouders het vaakst gebruik gemaakt van 'bestuurlijke maatregelen' als handhavingsinstrument. Bij de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie resulteerde 68 van de 1.116 (= 6,09%) uitgevoerde controles in het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Voor de gemeentelijke toezichthouders bedraagt dit aandeel 2,35%.

Bij de gewestelijke toezichthouders werden 'bestuurlijke maatregelen' als handhavingsinstrument aangewend door AMI, VLM, Agentschap Zorg & Gezondheid, ANB en OVAM. Bij het Agentschap Zorg en Gezondheid werd het instrument het meest frequent gebruikt: 3,77% van de uitgevoerde controles leidde tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Ook bij het Agentschap Zorg en Gezondheid was het 'regularisatiebevel' de meest gebruikte vorm. Voor de andere actoren bleef het gebruik van bestuurlijke maatregelen eerder beperkt. Bij AMI werden 2 bestuurlijke maatregelen gebruikt naar aanleiding van 8.436 uitgevoerde controles, bij ALBON 2 bestuurlijke maatregelen bij 2.089 controles, bij ANB 24 bij 7.471 controles en bij OVAM 1 bij 706 controles.

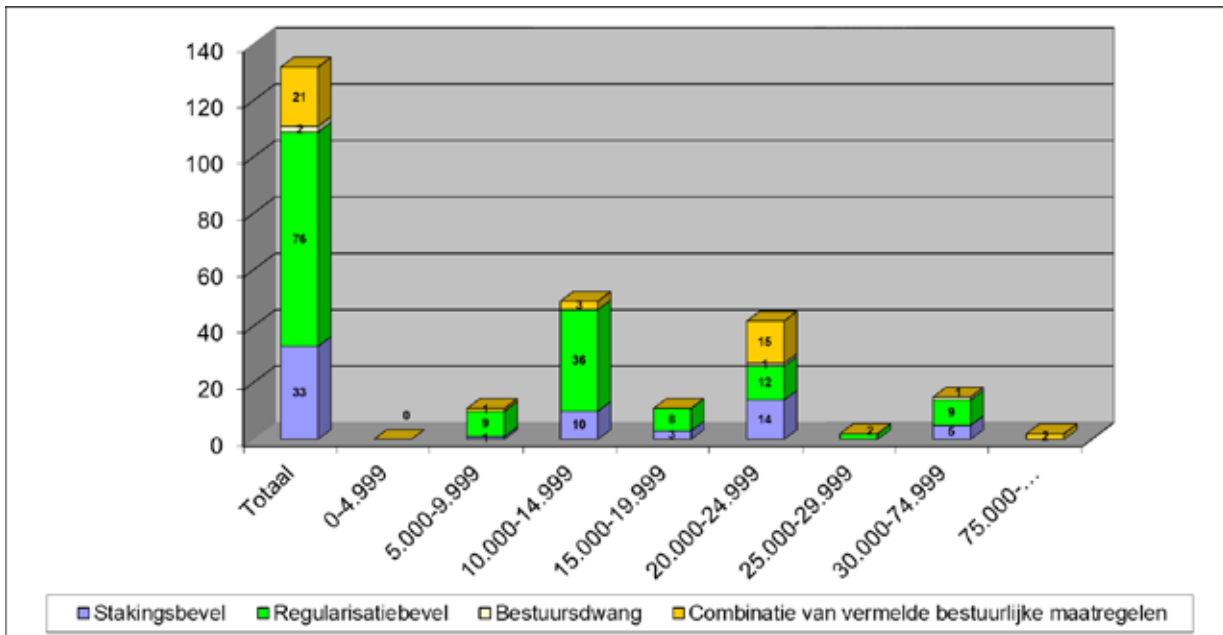
Een verklaring voor de verschillen in het gebruik van de bestuurlijke maatregelen als handhavingsinstrument kon niet eenduidig worden bepaald. Mogelijk zal de eindbeoordeling van het gebruik van het volledige handhavingsinstrumentarium hierin enige duiding brengen. Voor een bestuurlijke maatregel is een proces-verbaal of verslag van vaststelling nodig. Sommige individuele actoren rapporteerden echter wel maatregelen op te leggen (grafiek 34), terwijl door de toezichthouders geen vaststellingen werden gedaan (grafiek 31). Dit doet vragen rijzen betreffende de correctheid van de aangeleverde cijfers of aangaande de kennis van de procedures van het Milieuhandhavingsdecreet bij de toezichthouders.

Aan de provinciegouverneurs van de 5 Vlaamse provincies werd in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet de bevoegdheid toegekend om bestuurlijke maatregelen en veiligheidsmaatregelen uit te vaardigen. Nochtans maakte geen enkele provinciegouverneur naar aanleiding van de bevraging kenbaar in de bestudeerde periode van 2009 bestuurlijke maatregelen te hebben opgelegd. Een mogelijke oorzaak hiervoor kan vermoedelijk worden gezocht in het feit dat de provinciegouverneurs noch de expertise noch de uitrusting hebben om deze bevoegdheid een gedegen invulling te geven. Bovendien kan eventueel worden aangenomen dat slechts weinigen op de hoogte zijn van deze bevoegdheid, zodat er ook geen beroep op wordt gedaan. In de ontvangen bevragingssiches van de provinciegouverneurs werd nochtans aangegeven dat de provinciegouverneur van Oost-Vlaanderen 2 en de provinciegouverneur van Antwerpen 1 verzoek tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen ontvingen. Het lijkt dan ook aangewezen dat dit gegeven in het kader van de werking van de VHRM en in de volgende milieuhandhavingsrapporten verder wordt gevolgd.

3.6.1 Aard en aantal van de opgelegde bestuurlijke maatregelen door gemeentelijke toezichthouders

De bestuurlijke maatregelen blijken vooral gebruikt te worden door lokale toezichthouders. In onderstaande grafiek wordt het gebruik door de gemeentelijke toezichthouders uitgesplitst op basis van de aard en het aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen per indelingscategorie.

Als het gemiddelde van alle Vlaamse gemeenten wordt bekeken, maar ook bij de meeste indelingsklassen, is het 'regularisatiebevel' de meest gehanteerde vorm. Enkel in de klasse van 20.000 tot 25.000 inwoners wordt deze algemene vaststelling niet gevolgd. Bij deze klasse van gemeenten betreft het grootste aantal bestuurlijke maatregelen een 'combinatie van vermelde bestuurlijke maatregelen' – opgelegd bij 15 van de 305 uitgevoerde controles – gevolgd door het 'stakingsbevel' bij 14 van de 305 uitgevoerde controles. Het 'regularisatiebevel' komt in deze klasse slechts op de derde plaats met een aandeel van 28,57% of opgelegd bij 12 van de 305 uitgevoerde controles.



Grafiek 35) Aard van de opgelegde bestuurlijke maatregelen door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

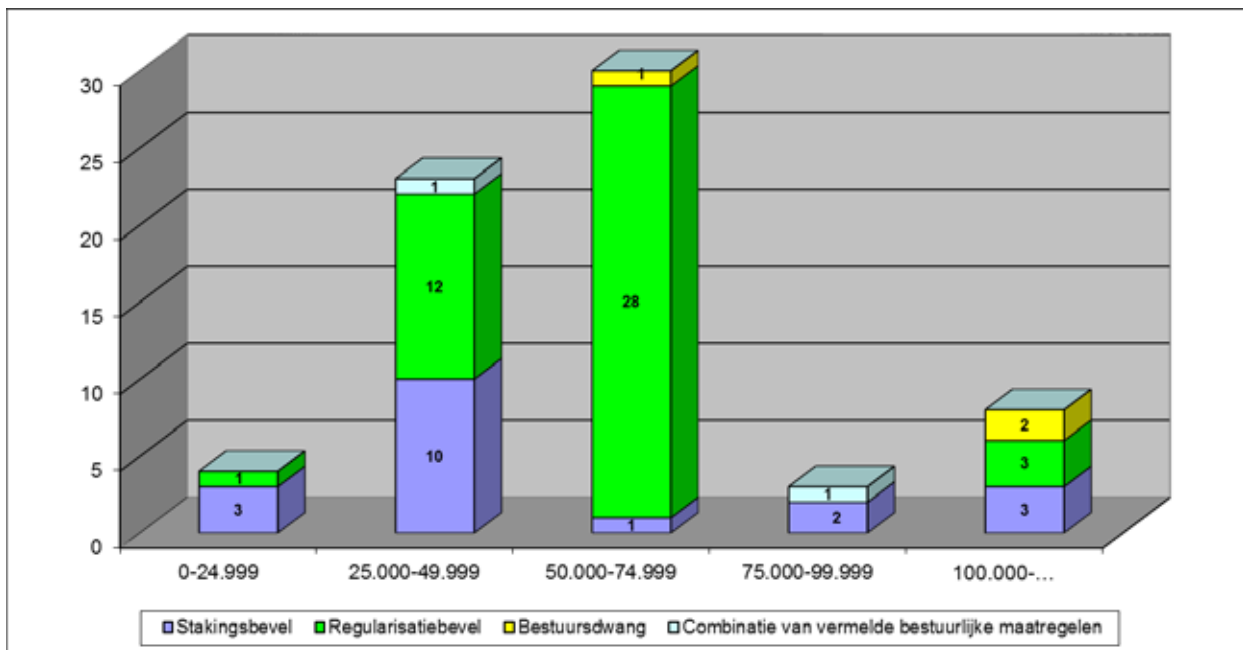
3 categorieën van gemeenten leggen beduidend meer bestuurlijke maatregelen op dan het Vlaamse gemiddelde van 2,35% ten aanzien van het aantal uitgevoerde milieuhandavingscontroles. De gemeenten met een inwonersaantal tussen 20.000 en 25.000 inwoners representeren een aandeel van 13,77%, wat wil zeggen dat bestuurlijke maatregelen werden opgelegd bij 42 van de 305 uitgevoerde controles. Ook de gemeenten met een inwonersaantal van 5.000-9.999 en 10.000-14.999 overschrijden het gemiddelde, met een respectievelijk aandeel van 4,18% en 6,95%.

De gemeenten in de klasse van 15.000-19.999 inwoners schommelen rond het Vlaamse gemiddelde. Door hen werden 11 bestuurlijke maatregelen opgelegd als het resultaat van 415 uitgevoerde controles (= 2,65%). Vooral de grotere gemeenten en de steden gebruiken de bestuurlijke maatregelen niet als handhavinginstrument. De vraag rijst welke redenen hiervoor aangegeven kunnen worden, gezien verwacht werd dat de grote steden en gemeenten zich het meest vertrouwd zouden hebben gemaakt met het gebruik van bestuurlijke maatregelen. Door de toezichthouders in de gemeenten van 25.000-29.999, 30.000-74.999 en meer dan 75.000 inwoners werden bestuurlijke maatregelen slechts ingezet bij respectievelijk 2 van de 206 uitgevoerde controles, 14 van de 283 uitgevoerde controles en 2 van de 2888 uitgevoerde controles.

3.6.2 Aard en aantal van de opgelegde bestuurlijke maatregelen door toezichthouders bij de Lokale politie

Gelijklopend met voorgaande evaluatie worden de aard en het aantal bestuurlijke maatregelen opgelegd door toezichthouders bij de Lokale politie onder de loep genomen.

Ook bij deze toezichthouders kan worden vastgesteld dat het vaakst wordt teruggegrepen naar het 'regularisatiebevel' als handhavinginstrument. Deze vorm vertegenwoordigt dan ook 64,70% van de door de toezichthouders bij de Lokale politie opgelegde bestuurlijke maatregelen. Voor het 'stakingsbevel', de 'bestuursdwang' en de 'combinatie van voorgaande bestuurlijke maatregelen' bedragen deze percentages 27,94%, 4,41% en 2,94%.



Grafiek 36) Aard van de opgelegde bestuurlijke maatregelen door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

De gemiddelde Vlaamse politiezone formuleert bij 6,09% van de uitgevoerde milieuhandavingscontroles bestuurlijke maatregelen. Opmerkelijk is dat gerelateerd aan het aantal uitgevoerde controles in de politiezones met een inwonersaantal van 0-24.999 en meer dan 100.000 inwoners dit aandeel oploopt tot 16,67% en 19,51%. Voor de grote politiezones resulteert aldus bijna 1 op 5 uitgevoerde controles in het opleggen van een bestuurlijke maatregel. Ook in de klasse met 50.000-74.999 inwoners in de politiezone ligt met 30 bestuurlijke maatregelen op 238 uitgevoerde controles het aandeel nog opmerkelijk hoger dan het Vlaamse gemiddelde.

Aan de andere kant bevinden zich de politiezones met een inwonersaantal van 25.000-49.999 en 75.000-99.999. Bij deze politiezones worden beduidend minder vaak bestuurlijke maatregelen opgelegd. Voor de eerste klasse bedraagt het aandeel 3,46%, voor de tweede slechts 0,20%, steeds ten aanzien van het aantal uitgevoerde controles.

3.6.3 Beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen

3.6.3.1 Aantal ingediende beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen en de beslissingen ter zake

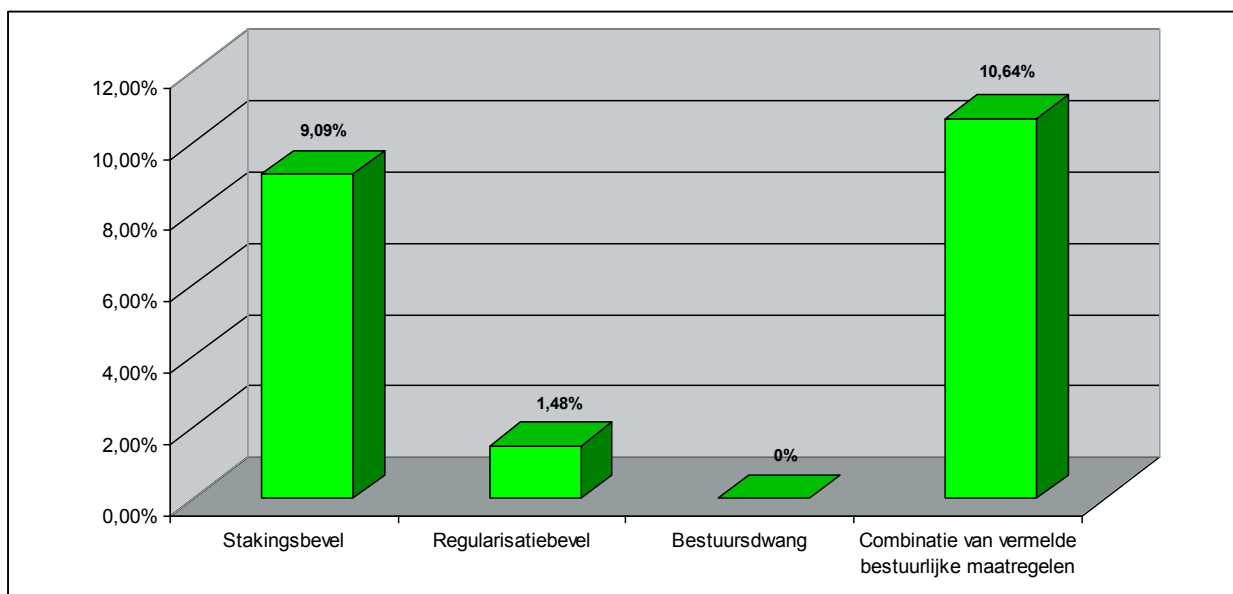
Artikel 16.4.17 van het DABM bepaalt dat de vermoedelijke overtreder bij de minister in beroep kan gaan tegen een besluit houdende bestuurlijke maatregelen. Het beroepschrift dient hiervoor binnen een termijn van veertien dagen vanaf de kennisgeving van het besluit houdende bestuurlijke maatregelen te worden ingediend bij de minister, per adres van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer.

In 2009 werden – vanaf de inwerkingtreding van het Milieuhandavingsdecreet op 1 mei 2009 – 13 beroepen bij de minister ingediend betreffende besluiten houdende bestuurlijke maatregelen. AMMC staat in voor de voorbereiding van het beroepsdossier, dit wil zeggen onderzoekt de ontvankelijkheid,

organiseert desgevallend een hoorzitting en formuleert een advies voor de minister.³⁹ Van de 13 beroepen werd 1 beroep onontvankelijk – razione temporis – verklaard door AMMC.

Na ontvangst van het beroep dient de minister binnen een termijn van 90 dagen een uitspraak te doen. Mits hiervan kennis wordt gegeven aan de vermoedelijke overtreder, alsook aan de persoon die de bestuurlijke maatregel heeft opgelegd, kan de minister die termijn eenmalig verlengen met 90 dagen. Bij gebrek aan een tijdige beslissing vervallen de bestuurlijke maatregelen. In 11 van de 12 ontvankelijke beroepsdossiers heeft de minister een beslissing genomen binnen de termijn van 90 dagen. In al de ingediende beroepsdossiers heeft de minister het advies van AMMC gevolgd.

In onderstaande grafiek wordt procentueel het aantal beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen weergegeven ten aanzien van het totaal aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen per aard.



Grafiek 37) % aantal beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen ten aanzien van het aantal opgelegde bestuurlijke maatregelen

Hoewel het 'regularisatiebevel' het vaakst wordt opgelegd, weerspiegelt dit gegeven zich niet in het aantal beroepen tegen dit soort van bestuurlijke maatregelen. Slechts bij 1,48% 'regularisatiebevelen', dit is bij 2 op 135 opgelegde 'regularisatiebevelen', werd door de vermoedelijke overtreder een beroep ingediend bij de minister. Hiervoor kunnen er twee mogelijke redenen worden aangehaald. Er zou een teveel aan regularisatiebevelen zijn geteld en het handhavingslandschap hanteert een foute interpretatie van de terminologie. Een andere mogelijke reden zou het feit kunnen zijn dat een 'regularisatiebevel' minder ingrijpend is dan een 'stakingsbevel' omdat de vermoedelijke overtreder zijn activiteiten kan verderzetten terwijl hij zich alsnog in regel stelt.

Vooraf indien een 'combinatie van bestuurlijke maatregelen' of een 'stakingsbevel' wordt opgelegd, leidt dit op basis van bovenstaande cijfers vaker tot een beroep. Bij een 'combinatie van bestuurlijke maatregelen' zou zelfs tegen meer dan 1 op 10, met name in 10,64% van de gevallen, in beroep worden gegaan. Bij het 'stakingsbevel' gebeurt dit bij 5 van de 55 opgelegde bestuurlijke maatregelen, hetgeen overeenkomt met een aandeel van 9,09%.

³⁹ Artikel 62 van het Milieuhandhavingbesluit

De 'bestuursdwang' werd in de bestudeerde periode van 2009 het minst vaak toegepast. Ook in het aantal beroepsdossiers is het procentueel aandeel het kleinst. Geen enkel ingediend beroepsschrift had betrekking op 'bestuursdwang'.

3.6.3.2 Aantal ingediende beroepen tegen geweigerde verzoeken houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen en de beslissingen ter zake

Naast de beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen werden in dezelfde periode 8 beroepsschriften ontvangen aangaande geweigerde verzoeken houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen. Ook in deze procedure wordt het beroep voorbereid en geadviseerd door AMMC. Van deze beroepen werden er 2 onontvankelijk verklaard door AMMC.

Na ontvangst van het beroep dient de minister binnen een termijn van 60 dagen een uitspraak te doen. Het betreft een termijn van orde, en de sanctie van verval van de maatregel bij niet-tijdige beslissing geldt hier niet. In de betreffende periode werd door de minister in 1 van de 6 ontvankelijke dossiers een uitspraak gedaan na het verstrijken van de 60-dagentermijn. Dit was te wijten aan het feit dat een voor de beoordeling van het beroep essentieel stuk niet binnen de decretaal voorziene termijn kon worden ingediend, zodat hierop gewacht moest worden. In al de ingediende beroepsdossiers heeft de minister het advies van AMMC gevolgd.

3.7 EVALUATIE VAN HET INSTRUMENT 'VEILIGHEIDSMATREGELEN'

In het hoofdstuk VII van titel XVI van het DABM wordt onder meer de procedure voor het nemen van veiligheidsmaatregelen ten aanzien van personen verantwoordelijk voor het aanzienlijke risico, maar ook de opheffing van de veiligheidsmaatregelen besproken. Voor een beter begrip van onderstaande cijfergegevens en bijhorende evaluatie worden de artikelen 16.7.1 van 16.7.2 hieronder weergegeven.

Artikel 16.7.1 definieert het instrument 'Veiligheidsmaatregelen' als: "*Veiligheidsmaatregelen zijn maatregelen waarbij de personen, vermeld in artikel 16.4.6, alle handelingen kunnen stellen of opleggen die zij onder de gegeven omstandigheden nodig achten om een aanzienlijk risico voor mens of milieu uit te schakelen, tot een aanvaardbaar niveau in te perken of te stabiliseren.*" Het volgende artikel, artikel 16.7.2, bepaalt dat veiligheidsmaatregelen kunnen strekken tot onder meer:

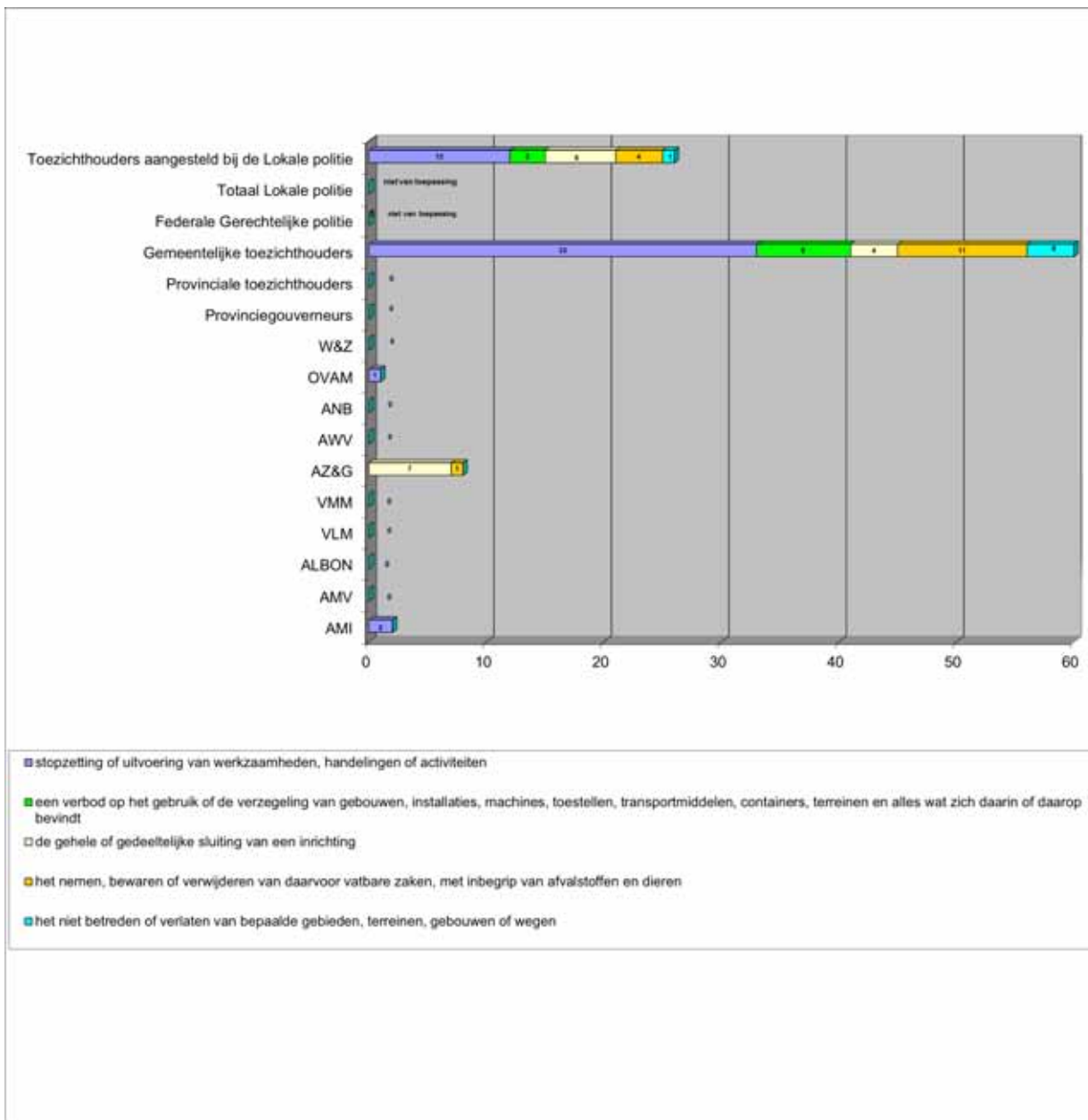
1. de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn;
2. het verbod op het gebruik of de verzegeling van gebouwen, installaties, machines, toestellen, transportmiddelen, containers, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt;
3. de hele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting;
4. het meenemen, bewaren of verwijderen van daarvoor vatbare zaken, met inbegrip van afvalstoffen en dieren;
5. het niet-betreden of het verlaten van bepaalde gebieden, terreinen, gebouwen of wegen.

Onderstaande cijfergegevens tonen aan dat voornamelijk de eerste soort van veiligheidsmaatregelen, met name 'de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn', ingang vindt bij de handavingsactoren. Bijna 1 op 2 opgelegde veiligheidsmaatregelen (49,48%) betreft veiligheidsmaatregelen van dit type. Het gebruik van de veiligheidsmaatregelen vernoemd onder 3, 'de hele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting', en 4, 'het meenemen, bewaren of verwijderen van daarvoor vatbare zaken, met inbegrip van afvalstoffen en dieren', blijken vervolgens het meest gebruikt te worden. Toch is de kloof met de eerste soort veiligheidsmaatregelen erg groot, gezien het respectievelijk gebruik 17,35% en 16,33% ten aanzien van het totaal aantal opgelegde veiligheidsmaatregelen bedraagt. Voor 'het verbod op het gebruik of de verzegeling van gebouwen, installaties, machines, toestellen, transportmiddelen, containers, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt' kiezen de toezichthouders in iets meer dan 1 op 10 opgelegde veiligheidsmaatregelen (11,22%). De minst populaire veiligheidsmaatregelen betreffen het 'niet betreden

of het verlaten van bepaalde gebieden, terreinen, gebouwen of wegen'. Voor deze soort van veiligheidsmaatregelen kon een gebruik van 5,10% worden opgetekend.

	stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten	een verbod op het gebruik of de verzegeling van gebouwen, installaties, machines, toestellen, transportmiddelen, containers, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt	de gehele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting	het nemen, bewaren of verwijderen van daarvoor vatbare zaken, met inbegrip van afvalstoffen en dieren	het niet betreden of verlaten van bepaalde gebieden, terreinen, gebouwen of wegen
AMI	2	0	0	0	0
AMV	0	0	0	0	0
ALBON	0	0	0	0	0
VLM	0	0	0	0	0
VMM	0	0	0	0	0
AZ&G	0	0	7	1	0
AWV	0	0	0	0	0
ANB	0	0	0	0	0
OVAM	1	0	0	0	0
W&Z	0	0	0	0	0
Provincie-gouverneurs	0	0	0	0	0
Provinciale toezichthouders	0	0	0	0	0
Gemeentelijke toezichthouders	33	8	4	11	4
Federale Gerechtelijke politie	0	0	0	0	0
Totaal Lokale politie	0	0	0	0	0
Toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie	12	3	6	4	1

Tabel 11) Aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen



Grafiek 38) Aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen

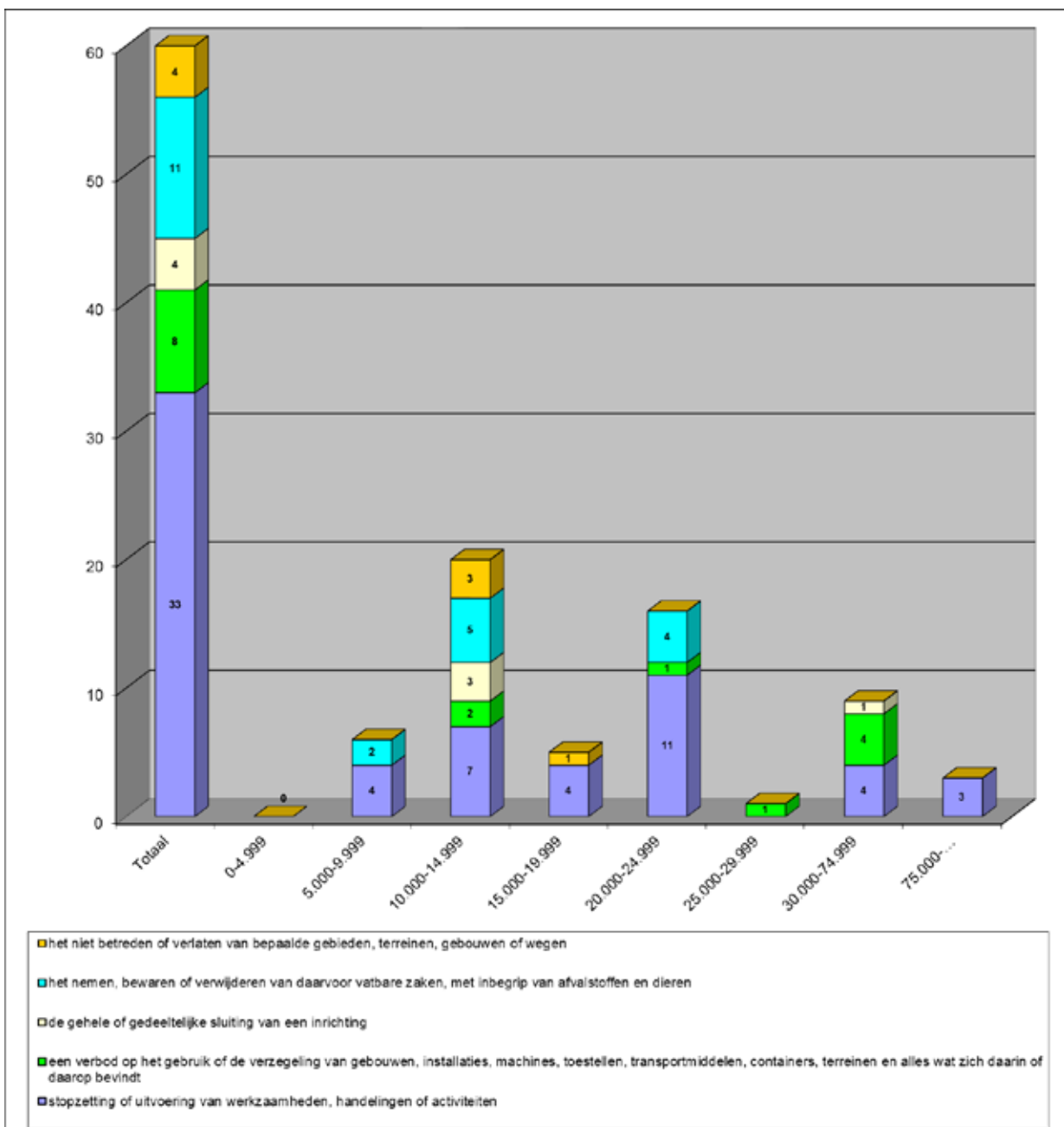
Het zwaartepunt van het gebruik van het opleggen van veiligheidsmaatregelen als handhavingsinstrument blijkt te liggen bij de lokale toezichthouders. Vooral gemeentelijke toezichthouders wendden dit instrument vrij frequent aan, met name bij 1 op 10 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles (10,70%). Bij de lokale toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie bedraagt het aantal opgelegde veiligheidsmaatregelen 26 op een totaal van 1.116 uitgevoerde milieuhandhavingscontroles, goed voor een aandeel van 2,33%.

Bij de 12 gewestelijke toezichthouders vonden veiligheidsmaatregelen slechts ingang in het instrumentarium bij de toezichthouders van 3 gewestelijke handhavingsactoren. Het Agentschap Zorg en Gezondheid legde in de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009 8 veiligheidsmaatregelen op (2,16%). Anders dan bij de andere handhavingsactoren is het bij deze handhavingsactor niet 'de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn' die het meest werd gebruikt. Integendeel, van de 8 opgelegde veiligheidsmaatregelen was er niet één van deze soort. 87,5% van de opgelegde veiligheidsmaatregelen door het Agentschap Zorg en Gezondheid betrof echter wel 'de hele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting'.

De twee andere gewestelijke handhavingsactoren die sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandavingsdecreet op 1 mei 2009 veiligheidsmaatregelen oplegden zijn AMI en OVAM. De toezichthouders van beide entiteiten kozen voor de 'stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn.' AMI gebruikte 2 maal veiligheidsmaatregelen tijdens 8.436 uitgevoerde controles, de toezichthouders van OVAM deden tijdens 1 van de 706 uitgevoerde milieuhandavingscontroles beroep op het instrument 'veiligheidsmaatregelen'.

3.7.1 Aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

Gemeentelijke toezichthouders leggen, gebaseerd op bovenvermelde cijfers, bij ongeveer 1 op 10 milieuhandavingscontroles veiligheidsmaatregelen op. In onderstaande grafiek worden het aantal en de aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen uitgesplitst per type gemeente.



Grafiek 39) Aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen door gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

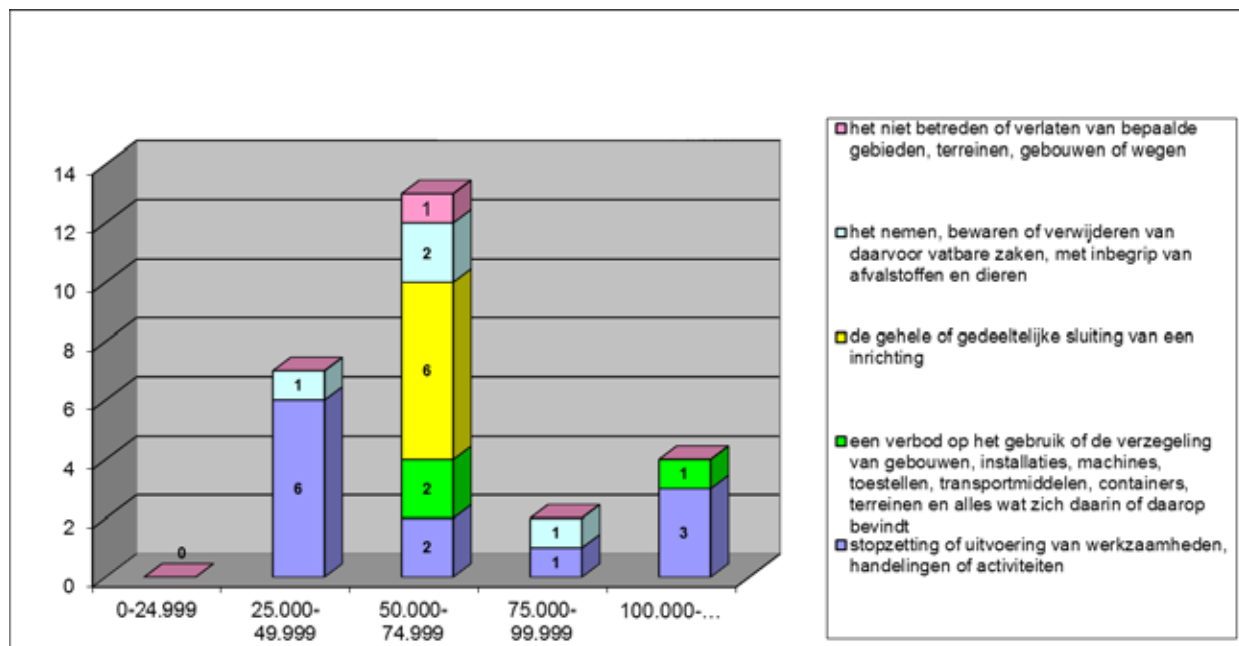
De toezichthouders van gemeenten met een inwonersaantal tussen 20.000 en 24.999 zijn het actiefst betreffende het opleggen van veiligheidsmaatregelen. 5,25% van de uitgevoerde milieuhandhavingcontroles door deze toezichthouders resulteert in het opleggen van veiligheidsmaatregelen. De aard van deze veiligheidsmaatregelen is in 68,75% 'de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn'.

In tegenstelling tot wat zou verwacht worden, worden de minste veiligheidsmaatregelen uitgevaardigd door de steden met meer dan 75.000 inwoners en ook door de gemeenten met een inwonersaantal tussen 25.000 en 30.000 inwoners. Bij deze steden en gemeenten resulteerden respectievelijk slechts 3 van de 2.888 uitgevoerde controles dan wel 1 op 206 uitgevoerde controles in het opleggen van veiligheidsmaatregelen. Een gedegen verklaring voor dit verschil kan alsnog niet worden achterhaald.

In de andere klassen van gemeenten schommelt het gebruik van de veiligheidsmaatregelen als instrument tussen 1,09% en 2,83% ten aanzien van het aantal uitgevoerde controles.

3.7.2 Aantal en aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen door toezichthouders bij de Lokale politie

Andere lokale toezichthouders die veiligheidsmaatregelen inzetten als instrument zijn de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie. Reeds eerder werd een aandeel van 2,33% veiligheidsmaatregelen ten aanzien van het totaal uitgevoerde milieuhandhavingcontroles door deze toezichthouders aangegeven. Hierna wordt onderzocht of bij de toezichthouders van de Lokale politie verschillen zijn te constateren tussen de verschillende politiezones betreffende de aard en het aantal opgelegde veiligheidsmaatregelen.



Grafiek 40) Aard van de opgelegde veiligheidsmaatregelen door toezichthouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

De kleinste politiezones, met een inwonersaantal kleiner dan 25.000, blijken op basis van bovenstaande grafiek niet vertrouwd te zijn met 'veiligheidsmaatregelen' als instrument. Dit gegeven verdient dan ook aandacht in de volgende milieuhandhavingrapporten, zodat bij bevestiging van deze vaststelling een gepaste oplossing kan worden gezocht.

De grootste politiezones, met een inwonersaantal van 75.000 inwoners en meer, hebben het grootste aantal veiligheidsmaatregelen opgelegd. Bijna 1 op 10 milieuhandhavingcontroles, of meer bepaald 9,75%, eindigde in het opleggen van veiligheidsmaatregelen ten aanzien van personen verantwoordelijk voor het aanzienlijke risico. Ook bij deze politiezones kan de trend worden bevestigd dat het merendeel

van de veiligheidsmaatregelen (75%) 'de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn' betreft.

Bij de politiezones met een inwonersaantal tussen 50.000 en 75.000 inwoners vormt het opleggen van een veiligheidsmaatregelen een aandeel van 5,46% ten aanzien van het aantal uitgevoerde milieuhandhavingcontroles. Bij deze klasse kan, afwijkend van de algemene tendens, worden vastgesteld dat 'de gehele of gedeeltelijke sluiting van een inrichting' met 37,5% het merendeel van de getroffen veiligheidsmaatregelen vertegenwoordigde. In de klasse tussen 25.000-50.000 inwoners en 75.000-100.000 inwoners in de politiezone werden respectievelijk bij 7 van de 664 (1,05%) en 2 van de 149 (1,34%) uitgevoerde controles veiligheidsmaatregelen opgelegd. In deze klassen van politiezones is opnieuw 'de stopzetting of uitvoering van werkzaamheden, handelingen of activiteiten, ogenblikkelijk of binnen een bepaalde termijn' de meest gebruikte vorm.

3.8 CONCLUSIE

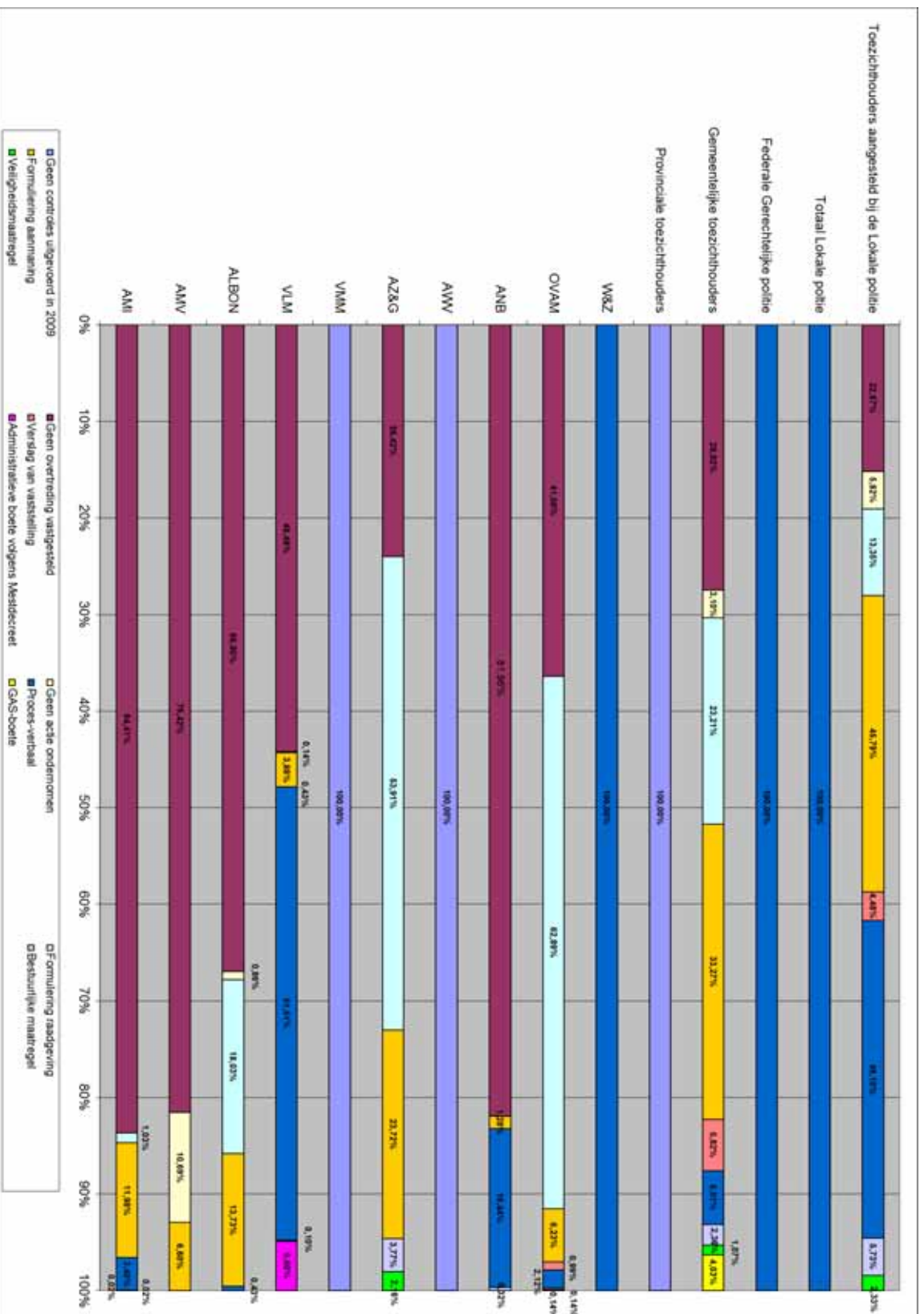
In de grafiek en de tabel op de volgende pagina's worden voor de individuele handhavingsactoren het procentueel gebruik van het volledige handhavinginstrumentarium ten aanzien van het aantal uitgevoerde controles door de betreffende handhavingsactor weergegeven. Naast het gebruik van de handhavingsinstrumenten werd in de grafiek ook het aantal handhavingcontroles waarbij geen overtreding werd vastgesteld opgenomen.

Hieruit blijkt dat de helft van de handhavingsactoren melding maakt van handhavingcontroles waarbij geen overtreding wordt vastgesteld. In functie van het totaal aantal uitgevoerde controles kan het aandeel van het aantal controles waarbij geen overtreding wordt vastgesteld oplopen tot 84,41%.

Deze cijfers kunnen als positief worden geïnterpreteerd. Er kan immers worden gesteld dat dit aandeel wijst op het feit dat de milieuwetgeving wel effectief wordt nageleefd, vaak door de aanhoudende inspanningen van die handhavingsactoren die reeds kunnen bogen op een jarenlange activiteit. Minimaal in 15% van de controles werd er echter wel een overtreding vastgesteld. Het is echter op basis van voorliggende cijfers niet in te schatten welke soort en omvang deze overtredingen betreffen. Dit zal tevens allicht afhangen van de controlerende instantie en van de te controleren activiteit of inrichting.

Mogelijk zal voor een aantal handhavingsactoren echter een groot deel van de controles waarbij geen overtreding wordt vastgesteld, worden uitgevoerd in functie van een wettelijke verplichting of een systematische opvolging van bedrijven. Toch kan door het lage aantal vastgestelde overtredingen de vraag worden gesteld of er geen andere oorzaken aan de basis liggen van het groot aantal controles zonder vastgestelde overtreding. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan handhavingsactoren die veelvuldig dienen op te treden na ontvangst van klachten die later onterecht blijken te zijn. Uiteraard zorgt deze problematiek voor een onterechte belasting van de werking van de handhavingsactor en komen hierdoor dan ook de effectieve controles die worden uitgevoerd op basis van de te realiseren milieuwinst in het gedrang.

Een andere mogelijke oorzaak van het aandeel van het aantal controles zonder vastgestelde overtreding kan voor diverse handhavingsactoren mogelijk ook gezocht worden in een onvoldoende planning van efficiëntie en doelgerichtheid van de uitgevoerde milieuhandhavingacties. Voor deze actoren kan het alleen maar nuttig zijn om een goede kennis van de doelgroep op te bouwen en in de werking een systeem van bijvoorbeeld risicoanalyses te voorzien.



Grafiek 41)

% gebruik van de handhavingsinstrumenten door de individuele handavingsactoren

	Geen controles uitgevoerd in 2009	Geen overtreding vastgesteld	Geen actie ondernomen	Formulering raadgeving	Formulering aanmaning	Verslag van vaststelling	Proces-verbaal	Bestuurlijke maatregel	Veiligheids-maatregel	Administratieve boete volgens Mestdecreet	GAS-boete
AMI	0,00%	84,41%	0,00%	1,03%	11,98%	0,00%	3,40%	0,02%	0,02%	0,00%	0,00%
AMV	0,00%	76,42%	10,69%	0,00%	6,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ALBON	0,00%	66,95%	0,86%	18,03%	13,73%	0,00%	0,43%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
VLM	0,00%	48,49%	0,00%	0,14%	3,88%	0,00%	51,51%	0,10%	0,00%	5,60%	0,00%
VMM	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
AZ&G	0,00%	26,42%	0,00%	53,91%	23,72%	0,00%	0,00%	3,77%	2,16%	0,00%	0,00%
AWV	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
ANB	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%	0,00%	16,44%	0,32%	0,00%	0,00%	0,00%
OVAM	0,00%	41,50%	0,00%	62,89%	6,23%	0,99%	2,12%	0,14%	0,14%	0,00%	0,00%
W&Z	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Provinciale toezicht-houders	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gemeentelijke toezicht-houders	0,00%	29,92%	3,10%	23,21%	33,27%	5,82%	6,01%	2,36%	1,07%	0,00%	4,03%
Federale Gerechtelijke politie	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	100,00%	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.
Totaal Lokale politie	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.	100,00%	n.g.	n.g.	n.g.	n.g.
Toezicht-houders aangesteld bij de Lokale politie	0,00%	22,67%	5,82%	13,35%	45,79%	4,48%	49,10%	5,73%	2,33%	0,00%	0,00%

Tabel 12) % gebruik van de handhavinginstrumenten door de individuele handhavingsectoren

In onderstaande bespreking van de individuele handhavingsinstrumenten zal dezelfde volgorde worden gehanteerd als in het voorgaande hoofdstuk 3. Het eerste onderdeel dat dan ook wordt belicht betreft 'controle zonder verdere actie'.

De belangrijkste randbemerking die bij de bespreking van de '**controles zonder verdere actie**' dient te worden gemaakt, is zeker het artikel 29 van het wetboek van strafvordering. Zoals blijkt uit het citaat van dit wetsartikel zoals opgenomen in hoofdstuk 3.1 is het vaststellen van een misdrijf zonder hieraan verder een gevolg te geven in strijd met de vermelde wetsbepaling en dient bijgevolg te worden voorkomen. Een aantal handhavingsactoren heeft in de bestudeerde periode van 2009 nochtans melding gemaakt van een aantal controles waarbij geen actie werd ondernomen naar aanleiding van een vastgestelde overtreding. Blijkbaar is er hier sprake van een spanningsveld tussen de wettelijke verplichtingen en de praktijk. Om de uitwisseling van kennis en ervaring betreffende het instrumentarium te bevorderen, wil en zal de VHRM een forum vormen waarbinnen deze initiatieven kunnen worden voorgebracht.

Het instrument '**raadgeving**' lijkt op het eerste zicht goed ingeburgerd in de werking van het toezicht op het terrein. Er zou dan ook zelfs voorzichtig kunnen geconcludeerd worden dat voor dit instrument niet onmiddellijk bijzondere aandacht noodzakelijk is. Nochtans dreigt voor dit instrument de valkuil dat toezichthouders het niet enkel gebruiken als preventief instrument, maar ook als een middel aanwenden om de toestand op het veld te 'regulariseren'. Uiteraard zal ook de 'raadgeving' als handhavingsinstrument worden meegenomen in de bespreking van de ontwikkeling en het gebruik van het handhavingsinstrumentarium door de individuele handhavingsactoren, zodat hierop de aandacht kan worden gevestigd.

Waar de 'raadgeving' eerder een preventief instrument betreft, is het instrument '**aanmaning**' een curatief middel waarmee de toezichthouder bij de uitoefening van zijn toezichtsoverdracht de vermoedelijke overtreder kan aanmanen om de nodige maatregelen te nemen. Uit de voorliggende cijfergegevens kan worden afgeleid dat de 'aanmaning' vaak samen met het 'proces-verbaal' door de toezichthouder zal worden aangewend. Toch melden een aantal toezichthouders een intensief gebruik van het instrument 'aanmaning' zonder dat daar noodzakelijk een PV tegenover dient te staan. Gebaseerd op dit verschil in aanpak zou eventueel een toekomstige evaluatie van deze werkwijzen wenselijk kunnen zijn.

Dat het '**verslag van vaststelling**' een nieuw handhavingsinstrument is, blijkt duidelijk uit het gebruik ervan door de handhavingsactoren. Slechts zeer weinig handhavingsactoren maken melding van opgestelde verslagen van vaststelling in de periode van 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009. Opmerkelijk is zeker ook het verschil tussen het aantal opgestelde verslagen van vaststelling enerzijds en het aantal verslagen van vaststelling ontvangen door de gewestelijke entiteit – de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie – anderzijds. Hieruit kan wellicht worden geconcludeerd dat toezichthouders nog steeds 'worstelen' met de terminologie en bepalingen van het Milieuhandhavingsdecreet en onvoldoende vertrouwd zijn met de nieuwe milieuhandhavingsprocedures. Om hieraan een oplossing te bieden wordt bijvoorbeeld in het kader van de VHRM-werkgroepen naarstig gewerkt aan de uitwisseling van informatie, expertise en ervaringen. Ook een gedegen vorming van de toezichthouder en voldoende tijd om zich te wijden aan toezichtstaken zullen alleen maar kunnen bijdragen aan een verdere integratie van het 'verslag van vaststelling' als handhavingsinstrument voor de aanpak van gedepenaliseerde milieu-inbreuken.

In verband met het 'verslag van vaststelling' is het tevens belangrijk te verwijzen naar artikel 16.3.23 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. Dit artikel stelt namelijk dat bij de vaststelling van een milieu-inbreuk de toezichthouder een verslag van vaststelling KAN opstellen. In tegenstelling tot de bepalingen van artikel 29 van het wetboek van strafvordering waarbij een PV dient te worden opgesteld bij elk vastgesteld misdrijf, geeft het Milieuhandhavingsdecreet aan de toezichthouder de keuze om al dan niet op te treden bij de vaststelling van een milieu-inbreuk.

Het opstellen van een verslag van vaststelling is dus geen verplichting. De toezichthouder beschikt hier over een discretionaire bevoegdheid en kan dus zelf de opportuniteitsafweging maken. Toch dient opgemerkt te worden dat wanneer een verslag van vaststelling in de zin van het

Milieuhandhavingsdecreet wordt opgesteld, dit ook effectief dient doorgestuurd te worden naar AMMC. Bijgevolg kunnen de cijfergegevens vermeld voor het aantal 'controles zonder verdere actie' mogelijks verklaard worden door het niet-optreden van toezichthouders bij vastgestelde inbreuken. Rekening houdende met de bovenvermelde gegevens rijst de vraag of de discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder in dit kader aan een verder onderzoek kan worden onderworpen.

Een andere mogelijke verklaring voor het beperkt aantal opgestelde verslagen van vaststelling zijn de minieme gevolgen voor het leefmilieu. Er kan dan ook aangenomen worden dat de prioriteiten van de handhavingsactoren anders georiënteerd zijn en dat er maximaal wordt ingezet op de aanpak van milieumisdrijven.

Het '**proces-verbaal**' is in tegenstelling tot het 'verslag van vaststelling' zeker geen nieuw handhavingsinstrument. Dat de toezichthouders goed vertrouwd zijn met dit handhavingsinstrument blijkt uit het veelvuldig aanwenden ervan. De cijfers laten evenwel niet toe om een normatieve evaluatie van de opgestelde processen-verbaal uit te voeren. Het is immers zo dat de inhoud van een proces-verbaal opgesteld door de Lokale politie en een proces-verbaal opgesteld door een gewestelijke handhavingsactor in de meeste gevallen een geheel andere soort van handhaving betreft waarbij een andere soort van overtredingen wordt vastgesteld, onder meer inzake de complexiteit van zowel inhoudelijke als juridische aard. De toekomstige milieuhandhaving rapporten van de VHRM zullen moeten uitwijzen of in de toekomst dergelijke normatieve evaluatie mogelijk zal zijn, zodat de inspanningen van de toezichthouders niet alleen kunnen worden afgewogen in functie van het aantal, maar ook op basis van de inhoud van de opgestelde processen-verbaal.

Hoewel de '**bestuurlijke maatregelen**' in het algemeen nog maar weinig werden gebruikt, vindt dit instrument voornamelijk ingang bij het lokaal toezicht. Ook de gewestelijke toezichthouders blijken in zekere mate ermee vertrouwd te geraken. Het opleggen van bestuurlijke maatregelen door provinciegouverneurs lijkt evenwel zeker een aandachtspunt voor de toekomst. Mogelijks ontbreekt het de provinciegouverneurs aan de nodige expertise en/of uitrusting om de nieuwe bevoegdheden in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet uitvoering te geven, want er werd geen gevolg gegeven aan de ontvangen verzoeken tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen.

De minister bevoegd voor Leefmilieu ontving tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 – vanaf de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet – 13 **beroepen tegen besluiten houdende bestuurlijke maatregelen**. Hiervan werd er één onontvankelijk verklaard door AMMC. In 11 van 12 ontvankelijke beroepen heeft de minister uitspraak gedaan binnen de decretaal voorziene termijn. Naast de beroepen tegen de besluiten houdende bestuurlijke maatregelen werden in dezelfde periode 8 beroepsschriften ontvangen aangaande geweigerde verzoeken houdende het opleggen van bestuurlijke maatregelen. 2 van deze beroepsschriften werden onontvankelijk verklaard door AMMC. In de betreffende periode werd door de minister in 5 van de 6 ontvankelijke dossiers uitspraak gedaan binnen de decretaal voorziene termijn (van orde).

Net zoals bij de 'bestuurlijke maatregelen' ligt het zwaartepunt van het gebruik van het instrument '**veiligheidsmaatregelen**' bij de lokale toezichthouders. Toch zijn er niet onmiddellijk signalen op te vangen van een gebrek aan kennis en/of expertise bij de gewestelijke handhavingsactoren om dit instrument aan te wenden.

Niet alleen voor de veiligheidsmaatregel, maar voor alle handhavingsinstrumenten en bovendien ook voor alle handhavingsactoren, zal het belangrijk zijn om duidelijke richtlijnen te ontwikkelen over de manier waarop de toezichthouders met de diverse handhavingsinstrumenten dienen om te gaan. Deze richtlijnen vereisen niet alleen aandacht te besteden aan welk instrument in te zetten op welk moment, maar ook over de optimale combinatie van het aanwezige handhavingsinstrumentarium.

Een voorbeeld van dergelijke richtlijnen kan onder meer teruggevonden worden in de werking van de afdeling Milieu-inspectie van het departement LNE. Om uniformiteit in de werking van de verschillende buitendiensten na te streven, beschikken zij over een aantal interne richtlijnen betreffende de

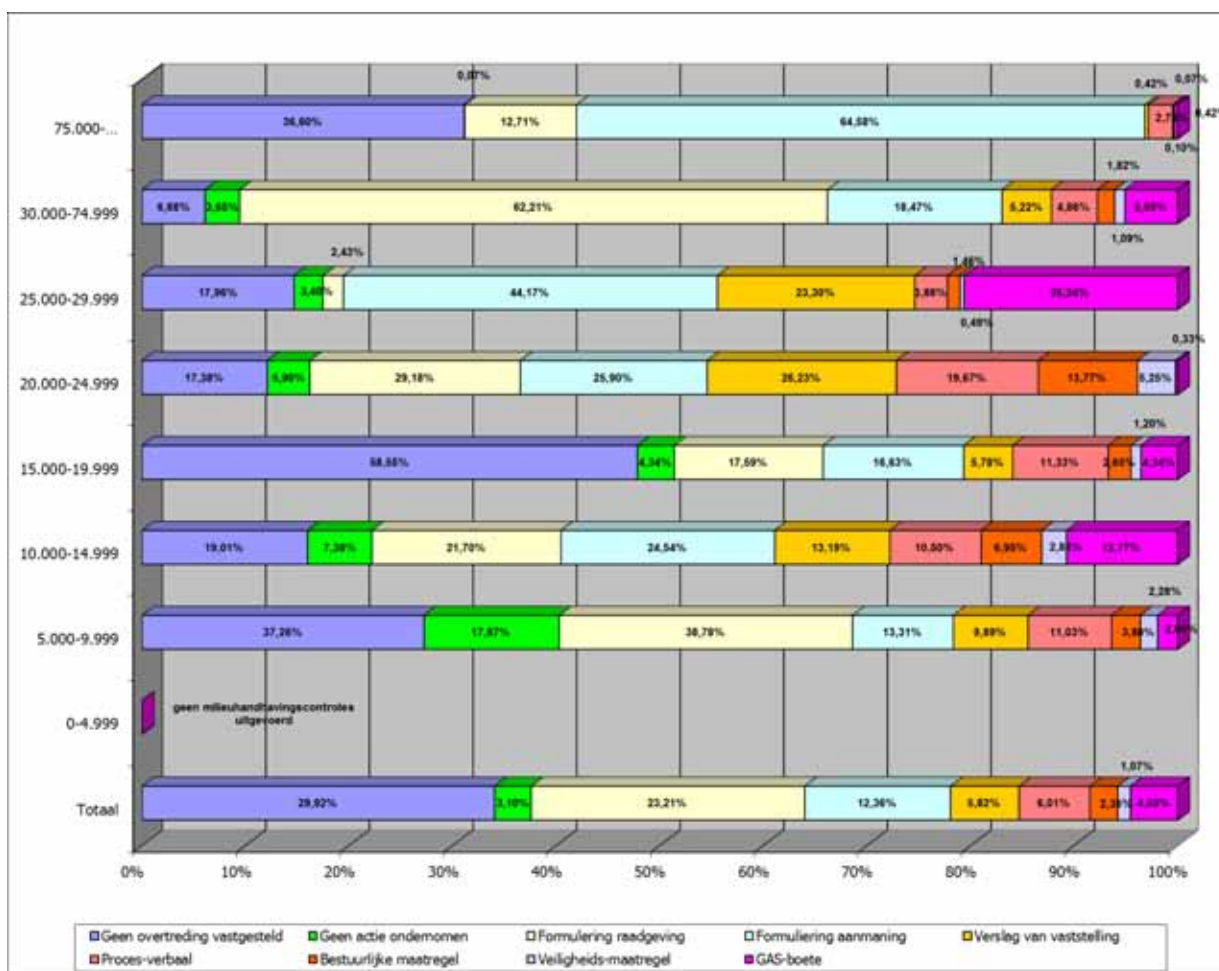
(gecombineerde) inzet van het handhavingsinstrumentarium. Van het instrument 'aanmaning' zal AMI gebruik maken in twee gevallen, met name:

1. een inbreuk is vastgesteld: vooreerst wordt er aangemaand tot 'regularisatie van de toestand'. Indien de aanmaning genegeerd wordt, volgt de opstelling van een verslag van vaststelling;
2. een misdrijf is vastgesteld: naast het proces-verbaal voor de procureur de Konings, zoals verplicht bij artikel 29 van het wetboek van Strafvordering, wordt de "bestuurlijke handhaving" in beginsel opgestart met een aanmaning.

De VHRM wil en zal voor de diverse handhavingsactoren in deze materie het forum zijn waar informatie en ervaringen kunnen worden uitgewisseld, zodat door de individuele handhavingsactor een aantal criteria/kapstokken voor een (gecombineerde) inzet van het handhavingsinstrumentarium op maat kan worden ontwikkeld. Doordat in de ontwikkeling rekening kan worden gehouden met de problemen, voor- en nadelen ervaren door collega's, zal de actor niet alleen doelmatiger en efficiënter kunnen werken bij het ontwikkelen van de richtlijnen, maar zullen de richtlijnen van de handhavingsactoren mogelijk ook meer op elkaar afgestemd zijn.

Evaluatie van het gebruik van de handhavingsinstrumenten door lokale toezichthouders

In navolging van de werkwijze zoals gehanteerd in hoofdstuk 3 wordt voor het % gebruik van de handhavingsinstrumenten door de gemeentelijke toezichthouders opnieuw de opdeling gemaakt in de eerder gebruikte klassen.

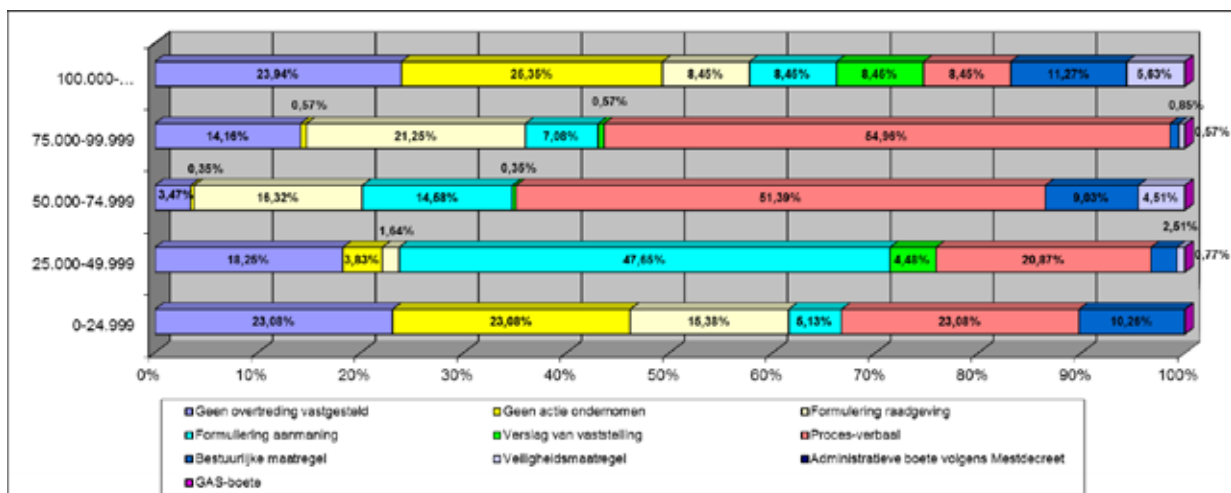


Grafiek 42) % gebruik van de handhavingsinstrumenten door de gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

	Totaal	0-4.999	5.000-9.999	10.000-14.999	15.000-19.999	20.000-24.999	25.000-29.999	30.000-75.000	75.000-....
Respons	193	4	49	53	27	23	9	23	5
Geen overtreding vastgesteld	29,92%	0,00%	37,26%	19,01%	58,55%	17,38%	17,96%	6,68%	36,60%
Geen actie ondernomen	3,10%	0,00%	17,87%	7,38%	4,34%	5,90%	3,40%	3,65%	0,07%
Formulering raadgeving	23,21%	0,00%	38,78%	21,70%	17,59%	29,18%	2,43%	62,21%	12,71%
Formulering aanmaning	12,36%	0,00%	13,31%	24,54%	16,63%	25,90%	44,17%	18,47%	64,58%
Verslag van vaststelling	5,82%	0,00%	9,89%	13,19%	5,78%	26,23%	23,30%	5,22%	0,42%
Proces-verbaal	6,01%	0,00%	11,03%	10,50%	11,33%	19,67%	3,88%	4,86%	2,74%
Bestuurlijke maatregel	2,36%	0,00%	3,80%	6,95%	2,65%	13,77%	1,46%	1,82%	0,07%
Veiligheidsmaatregel	1,07%	0,00%	2,28%	2,84%	1,20%	5,25%	0,49%	1,09%	0,10%
Administratieve boete volgens Mestdecreet	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
GAS-boete	4,03%	0,00%	2,66%	12,77%	4,34%	0,33%	25,24%	5,59%	0,42%

Tabel 13) % gebruik van de handavingsinstrumenten door de gemeentelijke toezichthouders (volgens inwonersaantal)

Omdat er een overlap is van de bovenstaande cijfers met de cijfers betreffende het % gebruik van de handavingsinstrumenten door de toezichthouders Lokale politie wordt in onderstaande grafiek en tabel ook voor deze toezichthouders de opsplitsing gemaakt om vervolgens op basis van beide gegevens een conclusie te formuleren.



Grafiek 43) % gebruik van de handhavinginstrumenten door de toezichhouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

	0-24.999	25.000-49.999	50.000-74.999	75.000-99.999	100.000-...
Respons	8	54	16	8	5
Geen overtreding vastgesteld	23,08%	18,25%	3,47%	14,16%	23,94%
Geen actie ondernomen	23,08%	3,83%	0,35%	0,57%	25,35%
Formulering raadgeving	15,38%	1,64%	16,32%	21,25%	8,45%
Formulering aanmaning	5,13%	47,65%	14,58%	7,08%	8,45%
Verslag van vaststelling	0,00%	4,48%	0,35%	0,57%	8,45%
Proces-verbaal	23,08%	20,87%	51,39%	54,96%	8,45%
Bestuurlijke maatregel	10,26%	2,51%	9,03%	0,85%	11,27%
Veiligheidsmaatregel	0,00%	0,77%	4,51%	0,57%	5,63%
Administratieve boete volgens Mestdecreet	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
GAS-boete	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Tabel 14) % gebruik van de handhavinginstrumenten door de toezichhouders Lokale politie (volgens inwonersaantal politiezone)

Uit bovenstaande grafiek of tabel betreffende het gebruik van de handhavingsinstrumenten door de lokale toezichthouders blijkt dat ook bij deze toezichthouders - meer bepaald toezichthouders verbonden aan het gemeentebestuur, toezichthouders van intergemeentelijke verenigingen en toezichthouders van politiezones – een groot aantal controles worden uitgevoerd zonder dat hierbij een overtreding wordt vastgesteld. Hiermee kan gesteld worden dat in minimaal 3,47% van de controles en in maximaal 23,94% van de controles er kon worden vastgesteld dat de vigerende milieuwetgeving werd nageleefd. Doch zouden de lokale toezichthouders ook geconfronteerd kunnen worden met een heel aantal controles die worden uitgevoerd naar aanleiding van geuite, later geklasseerd als ongegronde, klachten. Ongeacht deze vaststelling ligt een mogelijke oorzaak van het aandeel van het aantal controles zonder vastgestelde overtreding mogelijk ook bij een onvoldoende planning van efficiëntie en doelgerichtheid van de uitgevoerde milieuhandhavingscontroles bij gemeentelijke toezichthouders. Het feit dat, gebaseerd op de cijfers opgenomen in hoofdstuk 3.2.2.3, deze gemeentelijke toezichthouders vaak geen inzicht hebben in het aantal hinderlijke inrichtingen op hun grondgebied voedt dit vermoeden.

Ook de lokale toezichthouders blijken nog vaak overtredingen vast te stellen tijdens milieuhandhavingscontroles zonder hieraan een passend gevolg te geven. Er wordt in de cijfers zelfs melding gemaakt van 1 op 4 controles die niet leiden tot het nemen van de noodzakelijke actie hoewel een overtreding werd vastgesteld. Mede gezien de bepalingen van het artikel 29 van het wetboek van strafvordering is dit een situatie die ook op lokaal niveau nadere aandacht vereist, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het volledig voorhanden zijnde instrumentarium van het Milieuhandhavingsdecreet. Er blijkt dus duidelijk een spanningsveld te bestaan tussen de wettelijke bepalingen en de praktijk. Om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die door het Milieuhandhavingsdecreet worden geboden, zal het belangrijk zijn dat lokale toezichthouders voldoende tijd en middelen krijgen om expertise en kennis betreffende de toegewezen toezichtstaken op te bouwen. De ondersteuning aan de Vlaamse gemeenten, die de Vlaamse Regering hiervoor voorbereidt, kan alvast een belangrijke stap in de goede richting zijn.

Bovendien dient ook op lokaal niveau werk te worden gemaakt van een aantal criteria op basis waarvan kan worden bepaald welk instrument op welk moment ingezet kan worden, eventueel in combinatie met één of meerdere andere instrumenten. Bij de ontwikkeling van deze individuele richtlijnen voor het aanwenden van het milieuhandhavingsinstrumentarium zal het belangrijk zijn dat lokale toezichthouders zich desgewenst kunnen baseren op de ervaringen ter zake van de gewestelijke toezichthouders. In dit kader kan het nuttig zijn dat bijvoorbeeld de provinciale aanspreekpunten die de gemeenten ondersteunen betreffende hun handhavingsbeleid initiatieven nemen om de informatie uit te wisselen, maar kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan doorstroming van informatie via een koepelorganisatie als de VVSG.

Betreffende de instrumenten '**raadgeving**' en '**aanmaning**' blijken er niet onmiddellijk problemen te rijzen bij het toepassen van deze middelen op het terrein. In zowat alle klassen van gemeenten en politiezones worden deze instrumenten aangewend. Dit maakt het bovendien mogelijk dat lokale toezichthouders die nog niet vertrouwd zijn met deze instrumenten te rade kunnen gaan bij hun collega's, zodat een verdere verankering in de gehanteerde werkwijze kan worden nagestreefd. Het blijft, net als voor de gewestelijke toezichthouders, belangrijk een duidelijk onderscheid te maken tussen het preventieve karakter van de '**raadgeving**' tegenover het curatieve instrument '**aanmaning**'.

Het '**verslag van vaststelling**' vond als handhavingsinstrument ook bij lokale toezichthouders nog maar weinig ingang. Bovendien laten de cijfers betreffende bestuurlijke handhaving en het euvel van de verkeerde interpretatie van de terminologie van de rondvraag concluderen dat lokale toezichthouders alsnog niet vertrouwd zijn met de terminologie en procedures zoals opgenomen in het Milieuhandhavingsdecreet. Deze conclusie versterkt alleen maar de eerder gestelde aanbeveling dat lokale toezichthouders tijd en middelen dienen te krijgen om zich de bepalingen van het Milieuhandhavingsdecreet voldoende eigen te maken en te integreren in de dagelijkse werking.

Met het gebruik van het '**proces-verbaal**' blijken de lokale toezichthouders goed vertrouwd en dit instrument blijkt vooral ingebed te zijn in het handhavingsinstrumentarium aangewend door de Lokale politie. Voor de '**bestuurlijke maatregelen**' en '**veiligheidsmaatregelen**' ligt, op basis van de thans

voorliggende cijfers, het zwaartepunt bij de lokale toezichthouders. Het zou dan ook eventueel een optie kunnen zijn dat op provinciaal niveau deze expertise wordt geoptimaliseerd en geconcentreerd, zodat deze kennis en expertise kan worden aangewend om de provinciegouverneur en burgemeester te ondersteunen in hun taak tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen en/of veiligheidsmaatregelen.

4 EVALUATIE VAN HET VLAAMSE MILIEU-SANCTIONERINGSBELEID IN 2009

Door de toevoeging van een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" aan het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid werd een kader gecreëerd waar naast een strafrechtelijke sanctie, ook bestuurlijk sanctionerend kan opgetreden worden aan de hand van alternatieve en exclusieve bestuurlijke geldboetes, al dan niet met een voordeelontneming⁴⁰. Daartoe werd er een onderscheid gemaakt tussen milieumisdrijven en milieu-inbreuken. Deze laatste zijn lichte overtredingen op administratieve verplichtingen, zonder dat ze een gevaar voor de mens of het milieu impliceren, die limitatief zijn opgesteld door de Vlaamse Regering in de bijlagen bij het uitvoeringsbesluit van het Milieuhandhavingsdecreet. Deze milieu-inbreuken kunnen niet strafrechtelijk worden gesanctioneerd op grond van het DABM, maar ze kunnen wel gesanctioneerd worden met een exclusieve bestuurlijke geldboete door een nieuwe gewestelijke entiteit die met dat doel werd opgericht, met name de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (AMMC). Een alternatieve bestuurlijke geldboete kan daarentegen uitsluitend worden opgelegd voor milieumisdrijven. In principe kunnen dergelijke delicten strafrechtelijk behandeld worden, maar wanneer de procureur des Konings beslist ze niet strafrechtelijk te behandelen en dit tijdig laat weten aan de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, kan het milieumisdrijf door AMMC gesanctioneerd worden met een alternatieve bestuurlijke geldboete.

De toezichthouder kan een verslag van vaststelling opstellen bij de **vaststelling van een milieu-inbreuk**. Dit verslag van vaststelling wordt onmiddellijk naar de gewestelijke entiteit verzonden. De gewestelijke entiteit kan een exclusieve geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming, opleggen. Na de ontvangst van het verslag van vaststelling kan AMMC binnen een termijn van 60 dagen de vermoedelijke overtreder op de hoogte brengen van het voornemen een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen (al dan niet inclusief een voordeelontneming). Binnen een termijn van 90 dagen na de kennisgeving van het bericht beslist de gewestelijke entiteit over het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. Binnen de tien dagen dient de vermoedelijke overtreder op de hoogte gesteld te worden van deze beslissing.

Bij de **vaststelling van een milieumisdrijf** bezorgt de verbalisant onmiddellijk een proces-verbaal aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het milieumisdrijf is gepleegd. Samen met het proces-verbaal dient er een schriftelijk verzoek verzonden te worden waarin de procureur des Konings gevraagd wordt zich uit te spreken over de al dan niet strafrechtelijke behandeling van het milieumisdrijf. De procureur des Konings beschikt hiervoor over 180 dagen vanaf de ontvangstdag van het proces-verbaal. Voor die periode verstreken is, en na hiertoe eerst voorafgaandelijk te zijn herinnerd door de verbalisant, kan ze gemotiveerd eenmalig worden verlengd met een aanvullende periode van maximaal 180 dagen. AMMC wordt van deze verlenging op de hoogte gesteld. Zowel een beslissing houdende strafrechtelijk behandelen van een milieumisdrijf als het nalaten van de procureur des Konings om tijdig zijn beslissing mee te delen aan AMMC sluiten het opleggen van een bestuurlijke geldboete uit.

Indien de procureur des Konings AMMC tijdig heeft geïnformeerd over zijn beslissing om het milieumisdrijf niet strafrechtelijk te behandelen moet AMMC de procedure voor de eventuele oplegging van een alternatieve bestuurlijke geldboete opstarten. Na de ontvangst van deze beslissing brengt AMMC de vermoedelijke overtreder binnen een termijn van 30 dagen op de hoogte van het voornemen om een alternatieve geldboete op te leggen (eventueel inclusief een voordeelontneming). AMMC heeft vervolgens

⁴⁰ Een voordeelontneming is een sanctie waarbij een overtreder verplicht wordt een al dan niet geschat geldbedrag te betalen ter waarde van het nettovermogensvoordeel dat uit de milieu-inbreuk of het milieumisdrijf is verkregen.

180 dagen om te beslissen of er een alternatieve bestuurlijke geldboete (eventueel inclusief een voordeelontneming) wordt opgelegd. Binnen de tien dagen dient de vermoedelijke overtreder op de hoogte gesteld te worden van deze beslissing.

Tegen de beslissingen van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer – zowel bij alternatieve als exclusieve bestuurlijke geldboetes - kan beroep worden ingesteld bij het Milieuhandhavingscollege.

De Vlaamse Landmaatschappij kon reeds voor het Milieuhandhavingsdecreet zelf administratieve geldboetes opleggen voor de inbreuken opgenomen in artikel 63 van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Mestdecreet). Het decreet bepaalt aan wie de boete kan opgelegd worden en hoeveel de boete bedraagt. Voor ernstige overtredingen, opgenomen in artikel 71 van datzelfde decreet, kan de Vlaamse Landmaatschappij een proces-verbaal opstellen met mogelijke strafrechtelijke vervolging door de procureur des Konings als consequentie.

In dit luik, waarin er een evaluatie zal gebeuren van het Vlaamse sanctioneringsbeleid in 2009, zal er dus niet enkel worden gekeken naar de werkzaamheden van de parketten, maar ook naar deze van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, het Milieuhandhavingscollege en deze van de Vlaamse Landmaatschappij. Ook hier dient de term 'evaluatie' met de nodige behoedzaamheid benaderd te worden. Gezien het decreet in werking trad op 1 mei 2009 en dit vele veranderingen introduceerde, zou het voorbarig zijn om sluitende conclusies te trekken op basis van een half jaar werking in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet.

4.1 EVALUATIE VAN HET STRAFRECHTELIJK SANCTIONERINGSBELEID

Zoals hierboven reeds werd aangegeven bezorgt de verbalisant bij de vaststelling van een milieumisdrijf onmiddellijk een proces-verbaal aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waar het milieumisdrijf is gepleegd.

In dit milieuhandhavingsrapport is het daarom van belang om een evaluatie te maken van het strafrechtelijke sanctioneringsbeleid tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving heeft zich dan ook gericht tot het College van procureurs-generaal met onder meer de vraag hoeveel dossiers er werden aangeleverd aan de parketten van het Vlaamse Gewest en op welke wijze deze dossiers werden behandeld. Onderstaande gegevens vormen een selectie van de ontvangen gegevens.

Vooraleer de cijfergegevens kunnen besproken worden dienen eerst enkele kanttekeningen betreffende de data geformuleerd te worden.

De cijfers zijn afkomstig uit een centrale databank (REA/TPI-systeem) van de statistische analisten verbonden aan de parketten-generaal en het College van procureurs-generaal die enkel gebaseerd is op de registratie van de correctionele afdelingen van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg en geen gegevens bevat over het aantal door de parketten-generaal behandelde milieuzaken en de door de politieparketten behandelde zaken, gerelateerd aan milieu⁴¹. Er dient opgemerkt te worden dat deze gegevens een andere terminologie hanteren dan tot nu toe gebruikt in dit milieuhandhavingsrapport.

⁴¹ Er dient opgemerkt te worden dat heel wat zaken met betrekking tot het milieubeheersrecht hoofdzakelijk onder de bevoegdheid vallen van de politieparketten en de politierechtbanken (bv. de processen-verbaal opgesteld inzake schendingen van de boswetgeving of de visserijwetgeving, zelfs al worden de schendingen als een wanbedrijf beschouwd). Deze milieuzaken zijn dan ook niet gevat in de opgenomen cijfers, aangezien ze niet worden meegeteld in de cijfers REA/TPI.

Ook de invoering van de gemeentelijke administratieve sanctie voor kleine vormen van overlast (zoals het achterlaten van zwerfvuil vanaf 29 februari 2008) heeft een impact op de instroom van milieuzaken op de parketten.

Er werd door de VHRM gevraagd een onderscheid te maken tussen de processen-verbaal⁴² opgemaakt voor en na 1 mei 2009, en in het geval van de processen-verbaal opgesteld in het kader van het milieubeheersrecht voor en na 25 juni 2009. Die gegevens werden dan ook geselecteerd op einddatum van de feiten opgenomen in het proces-verbaal. Indien de einddatum niet gekend was, werd er geselecteerd op begindatum van de feiten. Indien ook de begindatum niet werd ingegeven in de databank, werd er een selectie gemaakt op de datum dat het dossier aangeleverd werd bij het parket. Hierdoor kan er sprake zijn van een geringe foutmarge.

De Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving vroeg of het mogelijk was enkel die zaken weer te geven die zich in het Vlaamse Gewest hadden voorgedaan. De beperking tot Vlaanderen gebeurde enerzijds door de zaken behandeld door de Vlaamse parketten mee te tellen en anderzijds voor het gerechtelijke arrondissement Brussel een beperking te maken op basis van een combinatie van de verbaliserende overheid (waar geen rekening werd gehouden met processen-verbaal opgesteld door de politiediensten die gevestigd zijn in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest) en de pleegplaats (waar geen rekening werd gehouden met feiten gepleegd buiten het Vlaamse Gewest). Een lichte overschatting is echter onvermijdelijk.

Vervolgens bevat de databank een dubbeltelling wat de 'andere zendingen/terbeschikkingstellingen' betreft. Dit houdt in dat elk proces-verbaal dat toekomt bij een parket wordt ingeschreven in de databank en een notitienummer krijgt. Indien dit proces-verbaal ter beschikking dient gesteld te worden van een ander parket, wordt dit proces-verbaal wederom ingeschreven in de databank en krijgt dit een nieuw notitienummer.

De vereenvoudigde processen-verbaal⁴³ worden niet opgenomen in de databank van de parketten. Er wordt enkel een listing van de vereenvoudigde processen-verbaal bezorgd aan de parketten. Indien het proces-verbaal echter vooralsnog werd opgevraagd door het parket, wordt er in de databank wel rekening gehouden met deze zaken. Het probleem is echter dat deze vereenvoudigde processen-verbaal wel worden opgenomen in de Algemene Nationale Gegevensdatabank en er in onderstaande gegevens een onderschatting is van het aantal effectief opgestelde vereenvoudigde processen-verbaal.

In het algemeen dient er gesteld te worden dat de gepresenteerde parketstatistieken geen criminaliteits- of feitenstatistieken betreffen en dus ook niet aldus mogen geïnterpreteerd worden.

Aan de zaken die op het parket toekomen, wordt door het Openbaar Ministerie een voornaamste tenlastelegging en eventueel één of meerdere bijkomende tenlasteleggingscodes (preventiecodes) toegekend. Deze registratie van bijkomende tenlasteleggingscodes gebeurt echter niet overal. Onderstaande statistieken zijn gebaseerd op alle zaken waarin minstens één van de volgende tenlasteleggingscodes zoals gebruikt door de parketten geregistreerd werden, met door de VHRM voorgestelde onderverdeling per thema (milieubeheersrecht, afval, mest, vergunning en emissies):

- Milieubeheersrecht:
 - 63A – Jacht
 - 63B - Visvangst

⁴² Het betreft steeds enkel de aanvankelijke processen-verbaal.

⁴³ Een vereenvoudigd proces-verbaal houdt in dat de belangrijkste gegevens van welbepaalde lichte wetsovertredingen, worden geregistreerd op een elektronische drager. De politie beperkt zich tot eventuele summieri onderzoeksdaten of opsporingsberichten. Op die manier wordt de instroom van redundante stukken op het parket ingeperkt.

- 63M - Bosdecreet
- 63N - Conventie van Washington - beschermde diersoorten, planten en ivoor
- 64J - Decreet op het natuurbehoud en natuurlijk milieu, met inbegrip van verbod van en vergunningsplicht voor wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen
- Afval⁴⁴:
 - 64E - Sluikstorten
 - 64F - Beheer van afvalstoffen
 - 64L - Invoer en doorvoer van afvalstoffen (W 09.07.1984)
- Mest:
 - 63I - Meststoffen
 - 63O - Mestdecreet
- Vergunning:
 - 64D - Commodo-Incommodo (milieuvergunning)
 - 64H - Exploitatie van een inrichting zonder vergunning
 - 64I - Niet naleven Vlarew wetgeving
- Lucht/water/bodem/geluid (emissies):
 - 64A - Lucht- en waterverontreiniging
 - 64B – Kooloxyde (CO)
 - 64C - Geluidshinder, decibels in stedelijke omgeving (K.B. 24.2.77)
 - 64G - Illegale waterwinning
 - 64M - Oppervlaktewaterverontreiniging
 - 64N – Grondwaterverontreiniging

Er werd een relevante selectie gemaakt van de gegevens die de VHRM mocht ontvangen van de centrale databank van de statistische analisten verbonden aan de parketten-generaal en het College van procureurs-generaal. De relevante periode voor dit milieuhandhavingsrapport is de termijn van 1 mei 2009 en 31 december 2009. Waar mogelijk werd er ingegaan op dit verzoek door de statistische analisten. Er werd een selectie gemaakt van de milieuhandhavingszaken op basis van bovenstaande tenlasteleggingscodes.

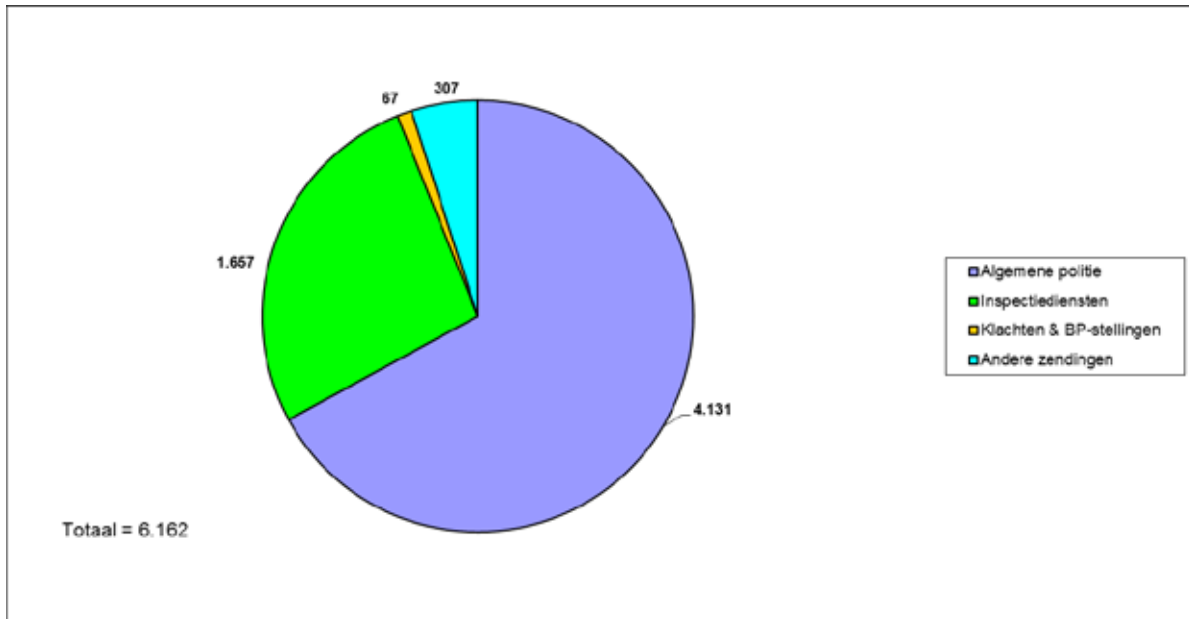
In eerste instantie zal er een beeld worden gegeven van de instroom van dossiers bij de parketten in zijn totaal. Dit zal gebeuren op basis van bovenstaande tenlasteleggingscodes, en indien mogelijk op basis van de verbaliserende overheid.

Vervolgens zal er gekeken worden naar de laatste vooruitgangsstaat (d.d. 10 januari 2010) van de dossiers ontvangen door de parketten tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009, waarna er dieper zal ingegaan worden op de motieven tot seponering van de dossiers die onder milieuhandhaving vallen. Door het feit dat de peildatum van deze gegevens 10 januari 2010 is, is het belangrijk om enige relativering en nuancering te hanteren bij de interpretatie van de data van de vooruitgangsstaat van de zaken. De gegevens en percentages ter zake hebben enkel en alleen betrekking op de situatie d.d. 10 januari 2010 en vormen niet de definitieve status van een zaak. Er kunnen bijgevolg enkel tendensen worden onderschreven en dus zeker nog geen definitieve conclusies worden getrokken.

⁴⁴ De overtredingen inzake het bodemdecreet kennen geen afzonderlijke tenlasteleggingscode (cijfer en letter) en ressorteren dan ook onder de tenlasteleggingscode 'Afval'.

4.1.1 Instroom

Onderstaande grafiek geeft het aantal zaken 'Milieuhandhaving' weer die geregistreerd werden door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2009 en dit per verbaliserende overheid, onderverdeeld in vier verschillende klassen, namelijk *algemene politie*; *inspectiediensten*; *klachten en burgerlijke partij-stellingen*; en *andere zendingen*.⁴⁵



Grafiek 44) Aantal zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2009 per verbaliserende overheid

In totaal ontvingen de parketten in het geheel van 2009 6.162 zaken, waarvan 67,04% (4.131 in aantal) afkomstig van de algemene politie⁴⁶ als verbaliserende overheid en 26,89 % (1.657 in aantal) van de inspectiediensten⁴⁷ als verbaliserende overheid. Klachten en burgerlijke partijstellingen⁴⁸ maakten er 1,09% (67 in aantal) van uit, terwijl andere zendingen⁴⁹ 4,98 % uitmaakte (307 in aantal) van het totaal aantal zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in 2009.

Hoewel bovenstaande grafiek geheel 2009 betreft (en dus ruimer is dan de in het Milieuhandavingsrapport 2009 bestudeerde periode), kan er toch vastgesteld worden dat de meeste milieudelicten werden geverbaliseerd door de algemene politie. Deze tendens is ook duidelijk terug te vinden in hoofdstuk 3.5 'Evaluatie van het instrument proces-verbaal', waar wordt weergegeven dat de politie het merendeel aan processen-verbaal betreffende milieudelicten opstelde.

⁴⁵ De dossiers die geregistreerd worden bij het parket van de politierechtbanken werden niet gevat in de verstrekte cijfergegevens.

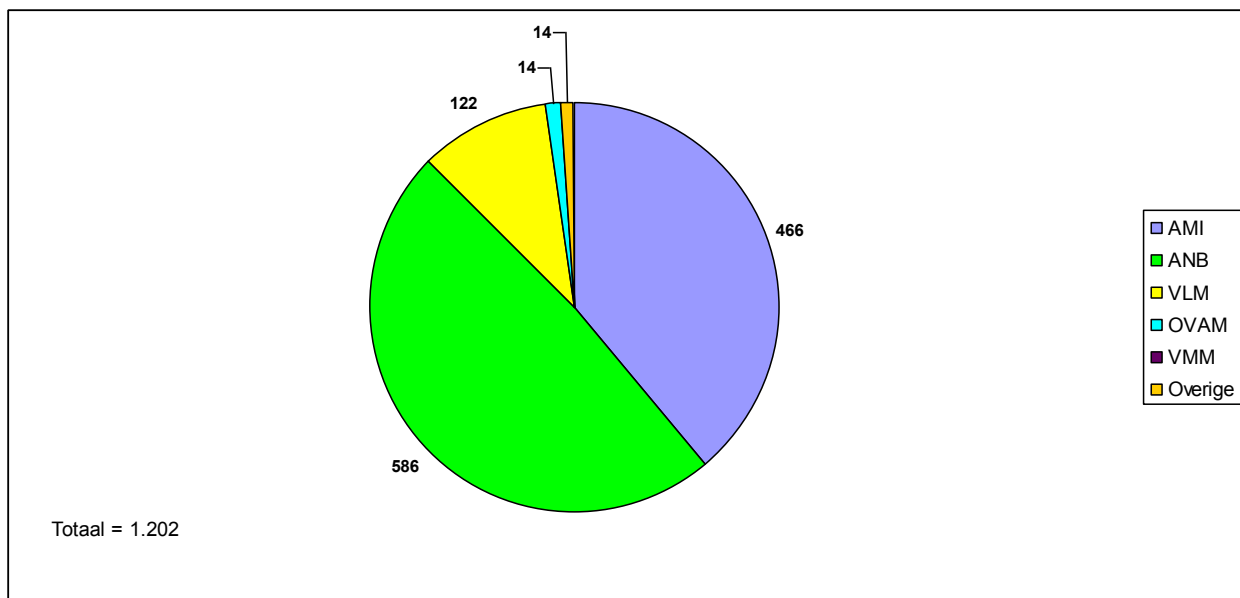
⁴⁶ De rubriek algemene politie omvat de Lokale en Federale politiediensten.

⁴⁷ De inspectiediensten zijn de administratieve diensten met beperkte verbaliserende bevoegdheid, zoals de gewestelijke milieuadministratie (toezichthouders).

⁴⁸ Het gaat hier om klachten van particulieren, evenals klachten van gerechtsdeurwaarders of van particuliere organisaties en burgerlijke partijstellingen.

⁴⁹ Zendingen van andere parketten (ter beschikking stellingen) en rechtbanken, ook van andere secties van hetzelfde parket, van buitenlandse parketten/rechtbanken en van de rechtbanken van hetzelfde gerechtelijk arrondissement geven aanleiding tot de creatie van een nieuwe zaak. Deze rubriek is tevens restcategorie voor alle zaken die niet in één van de andere drie rubrieken konden ondergebracht worden.

In onderstaande tabel wordt er een verdere onderverdeling gemaakt van de zaken 'Milieuhandhaving' dewelke geregistreerd werden door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2009 per Vlaamse milieuhandhavingdienst.



Grafiek 45) *Aantal zaken 'Milieuhandhaving' afkomstig van de Vlaamse milieudiensten zoals geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2009*

In 2003 werd er een technische werkgroep opgericht binnen de Commissie Vervolgingsbeleid met als doel de verbetering van de herkenbaarheid van de door de milieudiensten van het Vlaamse Gewest aan de parketten bezorgde dossiers. De enige code die toen op het niveau van de milieudiensten van het Vlaamse Gewest was voorzien, was M2. Er werd echter beslist om vanaf 1 januari 2005 gebruik te maken van specifieke codes binnen de notitienummers die door de milieudiensten aan de parketten werden bezorgd. Initieel werden volgende codes voorzien:

- H1** : afdeling Milieu-inspectie
- H2** : Bos & Groen
- H3** : Natuur
- H4** : Water
- H5** : Mestbank
- H6** : OVAM
- H7** : overige⁵⁰

Door het gebruik van deze specifieke notitienummers werd het mogelijk om bovenstaande grafiek te maken voor geheel 2009. Het maakt duidelijk hoeveel zaken er werden aangeleverd door welke Vlaamse milieudienst als verbaliserende overheid.

In totaal hebben de Vlaamse milieudiensten 1.202 zaken 'Milieuhandhaving' aanhangig gemaakt bij de parketten.

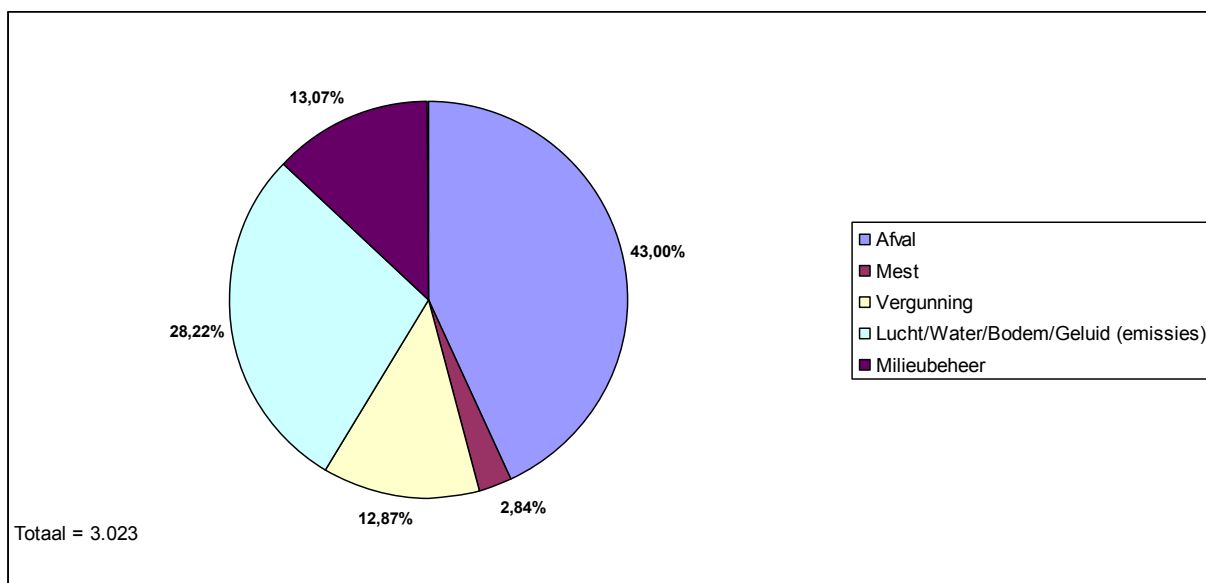
⁵⁰ Onder H7 zouden er in grote mate processen-verbaal afkomstig van de 'administratie wegen en verkeer' en de 'administratie waterwegen en zeeuwen' terugvonden kunnen worden. Aangezien de kans bestond dat deze diensten gewijzigd zouden worden zonder dat er toen reeds een duidelijk zicht bestond op de precieze aard van die verandering, werd ervoor geopteerd om ze beiden gebruik te laten maken van de code H7. De 'administratie wegen en verkeer' zou desgevallend geen gebruik meer maken van de code 'WG' die voor hen reeds voorheen voorbehouden werd.

Momenteel vormen Bos & Groen en Natuur samen het Agentschap voor Natuur en Bos. Dit is dan ook weerspiegeld in bovenstaande grafiek waar ANB de zaken van H2 en H3 bundelt. ANB heeft tevens het meeste zaken aangebracht bij het parket in het geheel van 2009, namelijk 48,75% van het totaal aantal zaken aangebracht door de Vlaamse milieudiensten bij de parketten. De afdeling Milieu-inspectie vertegenwoordigde 38,77%, de Vlaamse Landmaatschappij 10,15%, de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij 1,16% en de overige milieudiensten ook 1,16%. Er dient echter nog opgemerkt te worden dat de Vlaamse Milieumaatschappij in 2009 geen enkele zaak aanhangig heeft gemaakt bij het parket. Dit werd echter reeds duidelijk in de voorgaande hoofdstukken, gezien de VMM ook geen controles heeft uitgevoerd.

Deze cijfers vormen wellicht een onderschatting, daar niet alle Vlaamse milieudiensten op de hoogte blijken te zijn van de mogelijkheid een specifieke code te gebruiken. Bepaalde dossiers komen dan ook op een niet-identificeerbare manier terecht in bovenstaande cijfergegevens. Voor de volgende rapporteringen kan het een aanbeveling zijn dat de verschillende milieudiensten consequent gebruik maken van deze codes.

Er werd hoger reeds een overzicht gegeven van de verschillende tenlasteleggingscodes dewelke bij de registratie van de zaken 'Milieuhandhaving' worden gehanteerd. Dit maakt het mogelijk om in onderstaande grafieken een overzicht te geven van het aandeel van elke tenlasteleggingscode in het totaal aantal zaken 'Milieuhandhaving' dat geregistreerd werd door de correctionele afdelingen bij de parketten in het Vlaamse Gewest in 2009.

Onderstaande grafiek geeft het percentage van het aantal zaken geregistreerd met de tenlasteleggingscodes onder de noemers van *afval*; *mest*; *vergunning*; *lucht/water/bodem/geluid (emissies)*; en *milieubeheer* ten opzichte van het totaal aantal zaken geregistreerd met een van deze tenlasteleggingscodes. Voor de zaken geregistreerd met de tenlasteleggingscodes onder de noemers van *afval*, *mest*, *vergunning* en *emissies* betreft het de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten van het Vlaamse Gewest na 1 mei 2009, voor wat de zaken geregistreerd met de tenlasteleggingscodes onder de noemer van *milieubeheer* betreft het de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen van de parketten van het Vlaamse Gewest na 25 juni 2009.



Grafiek 46) *Aantal zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten van het Vlaamse Gewest, per voornaamste tenlastenlegging voor zaken na 1 mei 2009 betreffende milieuhygiënerecht en zaken na 25 juni 2009 voor milieubeheersrecht⁵¹*

Dit maakt een totaal van 3.023 zaken. Inzake afval heeft bovenstaande 43% betrekking op 1.300 zaken. Voor mest vertegenwoordigt de 2,84% in totaal 86 zaken. Voor de noemer vergunning was er sprake van 389 zaken en een dus een totaal van 12,87%. Er werden inzake emissies 853 zaken geregistreerd. Na 25 juni 2009 werden er onder de noemer van milieubeheer in totaal 395 zaken geregistreerd door de correctionele afdelingen van de parketten van het Vlaamse Gewest.

Dit wordt duidelijk weergegeven in onderstaande tabel.

⁵¹ De percentages worden berekend op basis van twee verschillende referentieperiodes. Voor de rubrieken afval, mest, vergunningen en emissies werden de aantallen genomen over een periode van 8 maanden, terwijl dit voor de rubriek milieubeheer slechts de aantallen van iets meer dan 6 maanden betreft. Dit maakt dat het aandeel milieubeheersrecht wordt onderschat en de percentages van de 4 overige materies op die manier een overschatting vormen. Deze cijfers en de bijhorende duidende tekst dienen dus enigszins gerelativeerd en genuanceerd te worden.

Totaal	Aantal zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten van het Vlaamse Gewest	3.023
Milieubeheer	63A - Jacht	148
	63B - Visvangst	61
	63M - Bosdecreet	45
	63N - Conventie van Washington - beschermde diersoorten, planten en ivoor	41
	64J - Natuurbehoud en natuurlijk milieu, m.i.v. verbod van en vergunningsplicht voor wijziging van vegetaties en kleine landschapselementen	100
	Totaal Milieubeheer	395
Lucht/Water/Bodem/ Geluid (emissies)	64A - Lucht en waterverontreiniging	344
	64B - Kooloxyde (CO)	3
	64C - Geluidshinder, decibels in stedelijke omgeving (KB 24/02/1977)	393
	64G - Illegale waterwinning	2
	64M - Oppervlaktewaterverontreiniging	82
	64N - Grondwaterverontreiniging	29
	Totaal Lucht/Water/Bodem/Geluid	853
Vergunning	64D - Commodo-incommodo	83
	64H - Exploitatie van een inrichting zonder vergunning	53
	64I - Niet naleven Vlarew-wetgeving	253
	Totaal Vergunning	389
Mest	63I - Meststoffen	39
	63O - Mestdecreet	47
	Totaal Mest	86
Afval	64E - Sluikstorten	887
	64F - Beheer van afvalstoffen	368
	64L - Invoer en doorvoer van afvalstoffen	45
	Totaal Afval	1.300

Tabel 15) *Aantal zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten van het Vlaamse Gewest, per tenlasteleggingscodes voor zaken na 1 mei 2009 betreffende milieuhygiënerecht en zaken na 25 juni 2009 voor milieubeheersrecht*

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten van het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 wat de zaken betreft inzake 'afval', 'mest', 'vergunning' en 'lucht/water/bodem/geluid (emissies)' en tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009 wat de zaken betreft inzake 'milieubeheersrecht'. In de periode dat het Milieuhandhavingsdecreet in 2009 in werking was, ontvingen de parketten in totaal 3.023 zaken 'Milieuhandhaving'.

43% van deze zaken had 'afval' als voornaamste tenlasteleggingscode. Meer specifiek had 29,34% van al de zaken 'milieuhandhaving' betrekking op 'sluikstorten'. Dit is een opvallend cijfer. Hier kan uit afgeleid worden dat 'sluikstorten' het meest geformaliseerde milieudelict is.

Een tweede groot luik zijn de tenlasteleggingscodes van 'lucht/water/bodem/geluid (emissies)' met 28,22% van het totaal aantal zaken 'Milieuhandhaving'. Het merendeel heeft hier betrekking op geluidshinder en lucht- en waterverontreiniging, met respectievelijk 13% en 11,38% van het totaal aantal zaken 'Milieuhandhaving'.

De tenlasteleggingscodes van 'vergunning' en 'milieubeheersrecht' maken respectievelijk 12,87% en 13,07% uit van het totaal aantal zaken 'Milieuhandhaving'.

De tenlasteleggingscodes 'Meststoffen' en 'Mestdecreet' maken samen echter maar een klein deel uit van het totaal aantal zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele afdelingen bij de parketten tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009, namelijk slechts 2,84%. Dit kan echter verklaard worden door het feit dat de Vlaamse Landmaatschappij de overtredingen in het kader van het Mestdecreet gedeeltelijk zelf reeds bestuurlijk kan beboeten sinds 2006 (vide infra).

4.1.2 Vooruitgangsstaat

Naast de instroom van zaken 'Milieuhandhaving' was het tevens mogelijk cijfergegevens te krijgen over de voortgangsstaat van de zaken 'Milieuhandhaving' voor de bestudeerde periode. Er dient echter meegedeeld te worden dat de gegevensextractie dateert van 10 januari 2010. Dit maakt dat er eigenlijk nog geen definitieve conclusies kunnen getrokken worden inzake de afhandelingspraktijk van de dossiers. Er zal echter getracht worden een aantal tendensen te onderschrijven.

De classificatie gebeurde op basis van volgende vooruitgangsstaten:

VOORONDERZOEK

De zaken die nog in vooronderzoek waren op 10 januari 2010

ZONDER GEVOLG / SEPONERING

Met een sondergevolgstelling of seponering wordt voorlopig afgezien van verdere vervolging en wordt het vooronderzoek beëindigd. De beslissing om zonder gevolg te stellen is altijd voorlopig. Zolang de strafvordering niet vervalt, kan de zaak heropend worden.

TER BESCHIKKING

Deze rubriek omvat de zaken die op 10 januari 2010 ter beschikking gesteld waren aan een ander parket of andere (gerechtelijke) instanties. Voor zover ze niet terugkeren naar het parket van oorsprong, blijven ter beschikking gestelde zaken hier in deze vooruitgangsstaat. Voor dit parket kunnen zij dus als afgesloten beschouwd worden. Zij worden onder een ander notitienummer heropend bij het parket van bestemming.

MINNELIJKE SCHIKKING

In de categorie minnelijke schikking bevinden zich de zaken waarin een minnelijke schikking werd voorgesteld en waarin nog een eindbeslissing moet genomen worden (met inbegrip van de gedeeltelijk betaalde minnelijke schikkingen), de zaken die werden afgesloten door de betaling van de minnelijke schikking en waar de strafvordering vervalt en ten slotte de zaken waarin de minnelijke schikking werd geweigerd maar die sindsdien nog niet zijn overgegaan naar een volgende vooruitgangsstaat.

BEMIDDELING IN STRAFZAKEN

De rubriek bemiddeling in strafzaken omvat de zaken waarin het Openbaar Ministerie beslist heeft een procedure van bemiddeling in strafzaken aan de betrokken partijen voor te stellen. In deze categorie bevinden zich de zaken waarin een bemiddeling in strafzaken werd voorgesteld en waarin voor de betrokken partijen nog een beslissing moet genomen worden, de zaken die werden afgesloten door het lukken van de bemiddeling in strafzaken en waar de strafvordering vervalt en ten slotte de zaken waarin de dader niet aan de vereiste voorwaarden heeft voldaan, maar die sindsdien nog niet zijn overgegaan naar een volgende vooruitgangsstaat.

ONDERZOEK

De rubriek onderzoek bevat de zaken die in gerechtelijk onderzoek werden gesteld en die nog niet werden vastgesteld voor de raadkamer voor de regeling van de rechtspleging.

RAADKAMER

Deze rubriek bevat zaken vanaf de fase van de regeling van de rechtspleging tot op het moment dat er een eventuele vaststelling voor de correctionele rechtbank is. Zaken waarin wordt afgezien van verdere vervolging, blijven deze vooruitgangsstaat behouden.

DAGVAARDING & VERDER

Deze rubriek omvat de zaken waarin een dagvaarding of een daaropvolgende beslissing werd genomen. Het gaat om zaken waarin een dagvaarding, een vaststelling voor de correctionele rechtbank, een vonnis, een verzet, een beroep, enz. voorkomt.

Onderstaande tabel geeft een beeld van de laatste vooruitgangsstaat d.d. 10 januari 2010 voor de zaken 'Milieuhandhaving', geregistreerd bij de correctionele afdelingen van de parketten van het Vlaamse Gewest na 1 mei 2009 voor de zaken betreffende het milieuhygiënerecht en na 25 juni voor de zaken betreffende het milieubeheersrecht. Zowel het totaal van de zaken in Vlaanderen wordt weergegeven, als de zaken per parket.

	Aantal zaken 'milieuhandhaving' geregistreerd door het correctioneel parket	Voor- onderzoek		Zonder gevolg		Ter beschikking		Minnelijke schikking		Bemiddeling in SZ		Onderzoek		Raadkamer		Dagvaarding & verder		Onbekend/ error		Totaal rij- percentage
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	N	%	
Vlaanderen	3.023	1.115	36,88%	1.250	41,35%	214	7,08%	315	10,42%	3	0,10%	32	1,06%	3	0,00	88	2,91%	3	0,10%	100,00%
Dendermonde	291	112	38,49%	118	40,55%	38	13,06%	12	4,12%	1	0,34%	0	0,00%	0	0,00	10	3,44%	0	0,00%	100,00%
Gent	406	154	37,93%	106	26,11%	82	20,20%	23	5,67%	0	0,00%	24	5,91%	1	0,00	15	3,69%	1	0,25%	100,00%
Oudenaarde	96	42	43,75%	26	27,08%	2	2,08%	23	23,96%	0	0,00%	3	3,13%	0	0,00	0	0,00%	0	0,00%	100,00%
Brugge	319	138	43,26%	163	51,10%	1	0,31%	12	3,76%	0	0,00%	1	0,31%	0	0,00	4	1,25%	0	0,00%	100,00%
Ieper	103	47	45,63%	45	43,69%	8	7,77%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00	3	2,91%	0	0,00%	100,00%
Kortrijk	328	127	38,72%	153	46,65%	21	6,40%	11	3,35%	1	0,30%	0	0,00%	0	0,00	13	3,96%	2	0,61%	100,00%
Veurne	88	43	48,86%	26	29,55%	7	7,95%	2	2,27%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00	10	11,36%	0	0,00%	100,00%
Antwerpen	250	70	28,00%	75	30,00%	15	6,00%	69	27,60%	0	0,00%	2	0,80%	0	0,00	19	7,60%	0	0,00%	100,00%
Mechelen	104	32	30,77%	46	44,23%	2	1,92%	20	19,23%	0	0,00%	1	0,96%	0	0,00	3	2,88%	0	0,00%	100,00%
Turnhout	262	69	26,34%	131	50,00%	5	1,91%	51	19,47%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00	6	2,29%	0	0,00%	100,00%
Hasselt	160	55	34,38%	79	49,38%	5	3,13%	18	11,25%	1	0,63%	0	0,00%	0	0,00	2	1,25%	0	0,00%	100,00%
Tongeren	228	47	20,61%	115	50,44%	24	10,53%	39	17,11%	0	0,00%	1	0,44%	1	0,00	1	0,44%	0	0,00%	100,00%
Leuven	161	55	34,16%	66	40,99%	2	1,24%	35	21,74%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,01	2	1,24%	0	0,00%	100,00%
Brussel	227	124	54,63%	101	44,49%	2	0,88%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00	0	0,00%	0	0,00%	100,00%

Tabel 16) Aantal zaken 'milieuhandaving' geregistreerd door de correctionele parketten in het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 inclusief voorrijgangsstat op 10 januari 2010 per rubriek tenlastelegging

In bovenstaande tabel kan vastgesteld worden dat meer dan een derde van de zaken 'Milieuhandhaving' van de bestudeerde periode in Vlaanderen zich op 10 januari 2010 nog in vooronderzoek bevond. Het merendeel van deze zaken werd echter zonder gevolg gesteld, namelijk 41,35 %. In het volgende onderdeel zal er nader bekeken worden wat de redenen zijn van het 'zonder gevolg' te stellen. 10,42% van de zaken bevond zich in de vooruitgangstaat van minnelijke schikking en 2,91% in de fase van dagvaarding.

Hier kunnen echter reeds een aantal regionale verschillen opgemerkt worden.

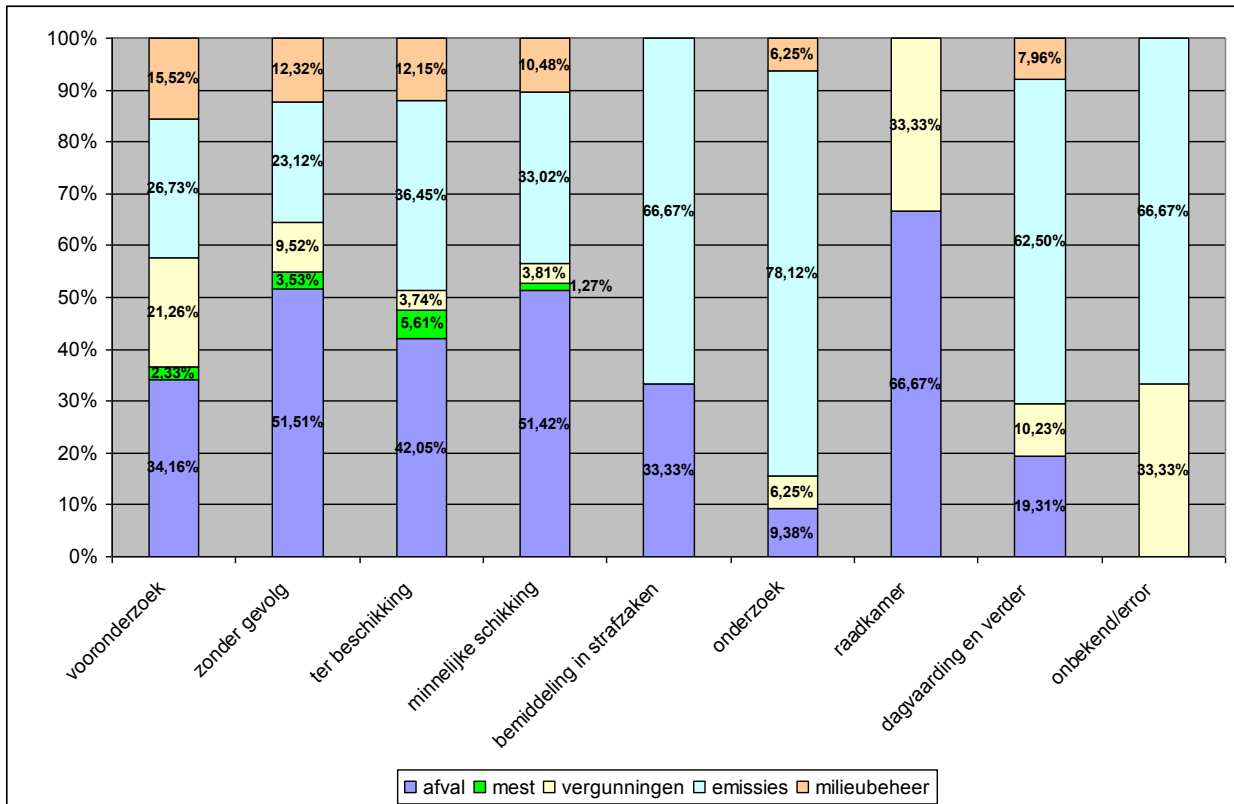
De parketten van Brugge, Turnhout en Tongeren hebben procentueel meer dan de helft van de zaken 'Milieuhandhaving' van de bestudeerde periode in Vlaanderen zonder gevolg gesteld. Het parket van Veurne kende het grootste aantal dagvaardingen. In 11,36% van de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd in het parket van Veurne na 1 mei 2009 werd reeds gedagvaard. Dit ligt ver boven het Vlaams gemiddelde van nog geen 3%. Er dient echter wel opgemerkt te worden dat het parket van Veurne het laagst aantal zaken 'Milieuhandhaving' heeft geregistreerd in de onderzochte periode. In Oudenaarde en Brussel werd daarentegen nog in geen van deze zaken gedagvaard.

In Antwerpen werd er voor 27,60% van de zaken 'Milieuhandhaving', geregistreerd na 1 mei 2009, een minnelijke schikking voorgesteld d.d. 10 januari 2010, voor een totaal van 69 zaken.

Algemeen kan er gesteld worden dat d.d. 10 januari 2010 minstens 20% van de zaken geregistreerd na 1 mei 2009 (en na 25 juni 2009 inzake milieubeheer) zich nog in vooronderzoek bevond, terwijl minstens 26% reeds zonder gevolg werden gesteld.

Er dient echter nog opgemerkt te worden dat sinds 1 januari 2008 het merendeel van de Ieperse dossiers inzake milieuhygiëne- en milieubeheersrecht behandeld worden door het Kortrijkse parket. Dit ingevolge een parketsamenwerkingsverband dat door beide procureurs werd aangegaan inzake enerzijds leefmilieu/stedenbouw (Kortrijk) en anderzijds hormonen/voedselveiligheid (Ieper). Een uitzondering hierop zijn de zogenaamde "leefbaarheidsmisdrijven" (zoals inbreuken op de reglementering inzake riviervisserij, bosdecreet, dierenbescherming, geluidshinder, sluikstorten, edm.). Deze blijven dus bij de beide territoriaal bevoegde parketten. De in casu relevante codes van deze "leefbaarheidsmisdrijven" betreffen 63B, 63M, 64C en 64E.

Onderstaande grafiek geeft een beeld *per vooruitgangsstaat* van het aandeel van de verschillende rubrieken van tenlasteleggingscodes (afval, mest, vergunning, emissies en milieubeheer) weer. De zaken afval, mest, vergunningen, emissies en milieubeheer werden afgemeten aan een op honderd gestelde referentiewaarde zijnde een bepaalde vooruitgangsstaat (vooronderzoek, zonder gevolg, ter beschikking, minnelijke schikking, bemiddeling in strafzaken, onderzoek, raadkamer, dagvaarding en verder, onbekend/error).



Grafiek 47) Vooruitgangsstaat d.d. 10 januari 2010 van de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele parketten in het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 en tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009 per aandeel rubriek van tenlastelegging (afval, mest, vergunningen, emissies en milieubeheer)

Dit maakt duidelijk dat meer dan de helft van de zaken die zonder gevolg werden gesteld betrekking hadden op afval. Slechts 3,53% van de zaken die zonder gevolg werden gesteld had betrekking op mest. Tevens opmerkelijk is dat in geen enkele zaak met betrekking tot 'mest' reeds d.d. 10 januari gedagvaard werd. Het merendeel van de zaken waarin wel gedagvaard werd, namelijk 62,50%, had betrekking op emissies (lucht/water/bodem/geluid).

Meer dan de helft van de zaken waarin een minnelijke schikking werd voorgesteld door het parket had betrekking op afval.

Onderstaande grafiek en tabel geven een beeld *per tenlasteleggingscode* en de vooruitgangsstaat (vooronderzoek, zonder gevolg, ter beschikking, minnelijke schikking, bemiddeling in strafzaken, onderzoek, raadkamer, dagvaarding en verder, onbekend/error) waarin de zaken in de tenlasteleggingscode zich dd. 10 januari 2010 bevonden. De vooruitgangsstaten (vooronderzoek, zonder gevolg, ter beschikking, minnelijke schikking, bemiddeling in strafzaken, onderzoek, raadkamer, dagvaarding en verder, onbekend/error) werden afgemeten aan een op honderd gestelde referentiewaarde zijnde een bepaalde rubriek van tenlasteleggingscode (afval, mest, vergunningen, emissies en milieubeheer).



Grafiek 48) Rubrieken tenlasteleggingscodes (afval, mest, vergunningen, emissies en milieubeheer) van de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele parketten in het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 en tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009 per aandeel vooruitgangsstaat op 10 januari 2010 per rubriek van tenlastelegging

	afval	mest	vergunningen	emissies	milieubeheer
vooronderzoek	29,31%	30,23%	60,93%	34,94%	43,80%
zonder gevolg	49,53%	51,16%	30,59%	33,88%	38,99%
ter beschikking	6,92%	13,95%	2,06%	9,14%	6,58%
minnelijke schikking	12,46%	4,66%	3,08%	12,19%	8,35%
bemiddeling in strafzaken	0,09%	0,00%	0,00%	0,24%	0,00%
onderzoek	0,23%	0,00%	0,51%	2,93%	0,51%
raadkamer	0,15%	0,00%	0,26%	0,00%	0,00%
dagvaarding en verder	1,31%	0,00%	2,31%	6,45%	1,77%
onbekend/error	0,00%	0,00%	0,26%	0,23%	0,00%
totaal	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tabel 17) Rubrieken tenlasteleggingscodes (afval, mest, vergunningen, emissies en milieubeheer) van de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele parketten in het Vlaamse Gewest tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 en tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009 per aandeel vooruitgangsstaat op 10 januari 2010 per rubriek van tenlastelegging

Net zoals in voorgaande grafiek wordt hier bevestigd dat de zaken betreffende afval het meest zonder gevolg werden gesteld. Bijna de helft (49,53%) van al de zaken betreffende afval werd immers reeds zonder gevolg gesteld, terwijl slechts in 1,31% d.d. 10 januari 2010 reeds werd gedagvaard en in 12,46%, met een totaal van 162 zaken, werd een minnelijke schikking voorgesteld. Bijna 30% van deze zaken bevond zich op de peildatum nog in vooronderzoek. Opmerkelijk is echter het feit dat dit de zaken zijn die het meest werden geregistreerd bij de parketten (43%).

Eenzelfde beeld is terug te vinden bij de zaken die betrekking hadden op de tenlasteleggingscodes inzake mest. Ook hier bevond zich nog meer dan 30% in vooronderzoek op 10 januari 2010 en werd meer dan

de helft van de zaken zonder gevolg geseponneerd. 12 van de in totaal 86 zaken werd ter beschikking gesteld van een ander parket of een andere (gerechtelijke) instantie. In vier zaken met betrekking tot mest werd een minnelijke schikking voorgesteld.

Het merendeel van de zaken met betrekking tot vergunning bevond zich op de extractiedatum nog in vooronderzoek, namelijk bijna 61% of 237 zaken. Ook hier werd ongeveer 30% van de zaken geseponneerd. Slechts 2,31% of 9 zaken kenden reeds een dagvaarding.

Ook circa 34% van de zaken met betrekking tot lucht/water/bodem/geluid werd zonder gevolg gesteld, maar kende echter wel het hoogste percentage dagvaardingen, namelijk in 6,45% van de zaken emissies werd d.d. 10 januari reeds gedagvaard. In 12,19%, oftewel in 104 zaken emissies, werd een minnelijke schikking voorgesteld.

De zaken met betrekking tot milieubeheer geven een gelijkaardig beeld. 173 zaken van de 395 zaken bevond zich op de peildatum nog in vooronderzoek, terwijl er reeds 154 werden geseponneerd. In 33 zaken werd een minnelijke schikking voorgesteld en in slechts 7 zaken werd reeds gedagvaard.

Terwijl er dient vastgesteld te worden dat een groot deel van de zaken zich d.d. 10 januari nog in vooronderzoek bevonden, kan er algemeen worden geconcludeerd dat minimaal ongeveer 30% en maximaal ongeveer 50% van de zaken met betrekking tot milieuhandhaving zonder gevolg werd gesteld/geseponneerd werden door de parketten van het Vlaamse Gewest. In het volgende onderdeel zal er dan ook meer aandacht worden geschonken aan de reden tot seponeren.

KANTTEKENING:

In bovenstaande analyse werden alle zaken 'Milieuhandhaving' die zonder gevolg werden gesteld en dus geseponneerd werden door de parketten in het Vlaamse Gewest samengeteld. Er werd immers aangehaald dat minimaal ongeveer 30% en maximaal ongeveer 50% van de zaken met betrekking tot milieuhandhaving zonder gevolg werd gesteld/geseponneerd door de parketten van het Vlaamse Gewest. Dit cijfer dient echter gerelativeerd te worden. Er moet namelijk rekening gehouden te worden met het feit dat een groot aantal zaken dat binnenkomt bij de parketten in feite niet vervolgbaar is. De 'ter beschikking gestelde' zaken en de 'technische sepots' dienen vervolgens buiten beschouwing gelaten te worden. Er wordt dus meer gevolg verleend aan milieudossiers dan de hierboven gestelde cijfers. Er dient immers enkel gekeken te worden naar de 'vervolgbare zaken'. Voor de zaken 'Milieuhandhaving' die geregistreerd werden bij de parketten na 1 mei 2009 (en na 25 juni voor wat betreft de zaken milieubeheer) zou het dan gaan om een aantal van 2.323 vervolgbare zaken in plaats van 3.023. Op die manier dient er berekend te worden dat eigenlijk reeds in 13,56% van de geregistreerde zaken een minnelijke schikking werd voorgesteld in plaats van de bovenstaande 10,42% en dat reeds 3,79% van de zaken gedagvaard werd in plaats van 2,91%.

Deze lijn kan echter nog verder doorgetrokken worden. Als ook de 'andere sepots' (administratieve geldboete, praetoriaanse probatie, seining van de dader) en de 'opportuniteitsepots waar kon aangetoond worden dat de toestand geregulariseerd werd', buiten beschouwing worden gelaten (vide infra), ligt het cijfer van de vervolgbare zaken lager en het percentage van zowel de minnelijke schikkingen als de gedagvaarde zaken hoger voor deze inzake 'Milieuhandhaving', geregistreerd bij de parketten van het Vlaamse Gewest na 1 mei 2010 (en na 25 juni voor wat betreft de zaken milieubeheer). Dit geeft een totaal van 1.905 zaken, waarvan dus in 16,54% van de gevallen een minnelijke schikking werd voorgesteld en reeds 4,62% werd gedagvaard.

4.1.3 Motieven tot seponeren

In bovenstaand onderdeel met betrekking tot de vooruitgangsstaat van de zaken 'Milieuhandhaving' werd vastgesteld dat d.d. 10 januari 2010 reeds minimum ongeveer 30% en maximum ongeveer de helft zonder gevolg werd gesteld door de parketten in het Vlaamse Gewest. Er werden echter cijfers ter beschikking gesteld van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving die een verdere duiding geven van de zaken die zonder gevolg werden gesteld.

Bij de zaken die zonder gevolg werden gesteld is het immers van belang om rekening te houden met het motief tot seponeren. Het Wetboek van strafvordering, artikel 28 quater al. 1, ingevoegd door de wet van 12 maart 1998, legt aan de procureur des Konings de verplichting op zijn beslissingen te motiveren. De parketten beschikken over een verfijnde lijst van motieven 'zonder gevolgstelling' die uniform is voor het hele land en geformaliseerd is als gevolg van de Franchimonthervorming. Deze lijst – en de mogelijke rubrieken – werd opgenomen in omzendbrief COL12/98 van het College van procureurs-generaal betreffende de toepassing van de wet van 12 maart 1998.

In deze cijfergegevens werd volgende classificatie aangehouden:

Opportuniteitssepot:

- beperkte maatschappelijke weerslag
- toestand geregulariseerd
- misdrijf van relationele aard
- nadeel gering
- redelijke termijn overschreden
- afwezigheid van voorgaanden
- toevallige feiten met oorzaak
- jeugdige leeftijd
- wanverhouding strafvordering – maatschappelijke verstoring
- houding van het slachtoffer
- vergoeding van het slachtoffer
- te weinig researchcapaciteit
- andere prioriteiten

Technisch sepot:

- geen misdrijf
- onvoldoende misdrijven
- verjaring
- overlijden van de dader
- klachtafstand (bij klachtmisdrijf)
- amnestie
- onbevoegdheid
- kracht van gewijsde
- immuniteit
- strafuitsluitende verschoningsgrond
- gebrek aan klacht
- dader(s) onbekend

Sepot omwille van andere redenen:

- administratieve geldboete
- pretoriaanse probatie
- seining van de dader

Onbekend/error: zaken waarvoor niet achterhaald kon worden welk motief ten grondslag lag aan de zonder gevolgstelling.

Het onderscheid tussen een technisch motief en een opportuniteitsmotief is echter niet altijd even strikt te maken. Een gedeelte van de zaken die om technische redenen worden geseponeerd, kunnen immers gelijk worden gesteld met een opportuniteitssepot.

In onderstaande tabel wordt een beeld gegeven van het soort 'zonder gevolgstelling' (opportuniteitsepot; technisch sepot en andere reden van sepot) die werden aangegeven door de verschillende parketten in het Vlaamse Gewest ten aanzien van de zaken 'Milieuhandhaving' die zich in de vooruitgangsstaat 'zonder gevolgstelling' bevonden d.d. 10 januari 2010. De ontvangen cijfergegevens maken het trouwens mogelijk een beeld te geven van de reden tot het 'zonder gevolgstellen' van zaken 'Milieuhandhaving' in 2009, zowel voor het Milieuhandhavingsdecreet, als na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet op 1 mei 2009.

Er dient echter op gewezen te worden dat het in feite nog te vroeg is om op basis van de gegevensextractie d.d. 10 januari 2010 al conclusies te trekken over de mate waarin de afhandelingspraktijk verschilt voor de zaken daterend van vóór en na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet. Toch zal er getracht worden reeds enkele tendensen te onderscheiden.

	Aantal zaken 'milieuhandhaving' geregistreerd door het correctioneel parket in 2009		Behandeling in 2009 – Zonder gevolg van zaken				Opportunititeitsepot van zaken				Technisch sepot van zaken				Andere reden van sepot van zaken				Onbekend/error van zaken			
	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD	Voor MHD	Na MHD		
																					n	%
Vlaanderen	3.139	3.023	1.607	51,19%	1.250	41,35%	791	49,22%	446	35,68%	692	43,06%	486	38,88%	123	7,65%	318	25,44%	1	0,06%	0	0,00%
Dendermonde	310	291	144	46,45%	118	40,55%	57	39,58%	22	18,64%	57	39,58%	32	27,12%	30	20,83%	64	54,24%	0	0,00%	0	0,00%
Gent	404	406	171	42,33%	106	26,11%	47	27,49%	26	24,53%	118	69,01%	68	64,15%	6	3,51%	12	11,32%	0	0,00%	0	0,00%
Oudenaarde	82	96	29	35,37%	26	27,08%	12	41,38%	9	34,62%	12	41,38%	9	34,62%	5	17,24%	8	30,77%	0	0,00%	0	0,00%
Brugge	308	319	196	63,64%	163	51,10%	180	91,84%	135	82,82%	16	8,16%	28	17,18%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ieper	95	103	49	51,58%	45	43,69%	15	30,61%	9	20,00%	34	69,39%	21	46,67%	0	0,00%	15	33,33%	0	0,00%	0	0,00%
Kortrijk	246	328	116	47,15%	153	46,65%	53	45,69%	25	16,34%	59	50,86%	70	45,75%	4	3,45%	58	37,91%	0	0,00%	0	0,00%
Veurne	93	88	42	45,16%	26	29,55%	22	52,38%	6	23,08%	16	38,10%	13	50,00%	4	9,52%	7	26,92%	0	0,00%	0	0,00%
Antwerpen	323	250	110	34,06%	75	30,00%	47	42,73%	20	26,67%	46	41,82%	24	32,00%	17	15,45%	31	41,33%	0	0,00%	0	0,00%
Mechelen	242	104	165	68,18%	46	44,23%	83	50,30%	15	32,61%	75	45,45%	22	47,83%	6	3,64%	9	19,57%	1	0,61%	0	0,00%
Turnhout	291	262	135	46,39%	131	50,00%	34	25,19%	20	15,27%	92	68,15%	59	45,04%	9	6,67%	52	39,69%	0	0,00%	0	0,00%
Hasselt	137	160	69	50,36%	79	49,38%	30	43,48%	29	36,71%	33	47,83%	43	54,43%	6	8,70%	7	8,86%	0	0,00%	0	0,00%
Tongeren	188	228	114	60,64%	115	50,44%	65	57,02%	55	47,83%	48	42,11%	47	40,87%	1	0,88%	13	11,30%	0	0,00%	0	0,00%
Leuven	171	161	84	49,12%	66	40,99%	25	29,76%	13	19,70%	49	58,33%	41	62,12%	10	11,90%	12	18,18%	0	0,00%	0	0,00%
Brussel	249	227	183	73,49%	101	44,49%	121	66,12%	62	61,39%	37	20,22%	9	8,91%	25	13,66%	30	29,70%	0	0,00%	0	0,00%

Tabel 18) Per parket, zaken 'milieuhandhaving' geregistreerd door de correctionele parketten in het Vlaamse Gewest in 2009 en aandeel opportunititeitsepots, technische sepots en andere redenen (vooruitgangsstaat op 10 januari 2010)

Van de 1.250 zaken 'Milieuhandhaving' die bij de parketten in het Vlaamse Gewest werden geregistreerd na 1 mei 2009 kan er vastgesteld worden dat meer dan 30% van de zaken die zonder gevolg werden gesteld, werd **geseponereerd omwille van opportuniteitsredenen**. Algemeen betrof het vaak een seponering omwille van het feit dat de zaak een beperkte maatschappelijke weerslag had of de toestand reeds was geregulariseerd.

Toch kunnen hier grote regionale verschillen worden opgemerkt. Zo seponereerde het parket van Brugge meer dan 42% van de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd na 1 mei 2009 omwille van opportuniteitsredenen. Van deze 135 zaken werd meer dan 70% geseponereerd vanwege de beperkte maatschappelijke weerslag. In Turnhout werd slechts 7% van al de zaken 'Milieuhandhaving' geseponereerd wegens opportuniteitsredenen.

In totaal werd bijna 40% van de zaken 'Milieuhandhaving' die zonder gevolg werden gesteld, **geseponereerd om technische redenen**. De reden hiervoor was meestal het feit dat er onvoldoende bewijzen konden worden aangebracht of het feit dat de daders onbekend waren. Hier dient echter te worden opgemerkt dat een gedeelte van de technische seponeringen de facto gelijk zou kunnen worden gesteld aan opportuniteitsseponeringen. Het motief 'dader onbekend' is een technische seponeringsgrond, maar de daders blijven in vele gevallen onbekend omdat de opportuniteitsbeslissing wordt genomen om de daders niet te identificeren. Meestal is het nadeel van het misdrijf immers niet evenredig met de kosten van het opsporingsonderzoek.

In het kader van het Milieuhandhavingsdecreet is het uiteraard belangrijk om te onderzoeken of er reeds gewag kan worden gemaakt van enige impact van de keuze die de procureurs des Konings met het decreet hebben gekregen om zaken betreffende milieumisdrijven over te maken aan de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer.

Bovenstaande cijfergegevens maken duidelijk dat er reeds een trend kan worden onderschreven. Globaal genomen werd 7,65% van alle zaken 'Milieuhandhaving' in Vlaanderen in 2009, vóór 1 mei, wegens 'andere redenen' geseponereerd, na 1 mei was dit in 2009 25,44%. Het is juist deze seponering om 'andere redenen' die, naast pretoriaanse probatie en seining van de dader, de categorie van administratieve geldboete bevat.

Meer specifiek kan worden gesteld dat in 2009 voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet 5,97% van de zaken 'Milieuhandhaving' zonder gevolg werd geklasseerd met het opzet van een administratieve geldboete. Na 1 mei is dit gestegen tot 23,92% van al de zaken 'Milieuhandhaving' die zonder gevolg werden gesteld. Dit is een stijging van bijna 18 procentpunten⁵². In totaal werd dus bijna 10% van al de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd bij de parketten in het Vlaamse Gewest na 1 mei 2009 (en na 25 juni 2009 voor zaken betreffende milieubeheer) geseponereerd voor het opleggen van een administratieve boete. Voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet, de periode 1 januari 2009 tot 30 april 2009, betrof dit slechts 2,96%.

Ondanks het feit dat het decreet in de bestudeerde periode nog maar slechts zeven maanden van kracht was, kan deze stijging toch reeds opmerkelijk worden genoemd.

Toch zijn ook hier weer regionale verschillen merkbaar. Zo seponereerden de parketten van Antwerpen en Dendermonde omwille van 'andere reden' respectievelijk 41,33% (31 zaken) en 54,24% (64 zaken) van de dossiers die zonder gevolg werden gesteld in de bestudeerde periode. In Antwerpen werden 22 zaken

⁵² Als na verloop van tijd heel wat seponeringen worden doorgevoerd in de zaken die geregistreerd zijn bij het parket na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet zal het percentage van de administratieve geldboete echter lager komen te liggen dan de momenteel berekende 23,92%. Aan de andere kant is een omgekeerde evolutie echter ook mogelijk en kan het percentage van de administratieve geldboetes nog stijgen. Het feit dat het hier om een gegevensextractie gaat van 10 januari 2010 zorgt ervoor dat deze cijfers genuanceerd en gerelativeerd geïnterpreteerd dienen te worden.

geseponeerd met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete. In Dendermonde ging het over 63 zaken. Dit maakt dat 21,64% van al de zaken 'Milieuhandhaving' die werden geregistreerd in het parket van Dendermonde na 1 mei 2009, geseponeerd werd met het oog op een administratieve geldboete. Een percentage dat ver boven het gemiddelde van bijna 10% ligt.

In bijvoorbeeld Brugge en in Hasselt lagen deze cijfers echter beduidend lager. Brugge seponeerde geen enkele zaak om 'andere redenen' en dus ook niet met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete. In Hasselt werd slechts 4,38% van al de zaken 'Milieuhandhaving' die werden geregistreerd na 1 mei 2009 geseponeerd met het oog op een administratieve geldboete. Dit percentage ligt dus ver onder het gemiddelde van 10%.

In onderstaande tabel worden de motieven tot seponeren weergegeven per rubriek van de tenlasteleggingscodes (afval, mest, vergunning, emissies en milieubeheer) en dit zowel voor als na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet in 2009. Dit maakt het mogelijk om onder meer een beeld te vormen van welk soort zaken om welke redenen geseponeerd worden en welke invloed dat het Milieuhandhavingsdecreet zou gehad hebben.

	Afvail		Mest		Vergunning		Lucht/water/bodem/ geluid (emissies)		Milieubeheersrecht		Totaal													
	datum van voor 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van voor 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009	datum van na 1 mei 2009												
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%												
(1) beperkte maatschappelijke weerslag	112	12,43%	62	9,63%	11	22,45%	12	27,27%	8	7,69%	6	5,04%	43	13,07%	29	10,03%	20	8,93%	32	20,79%	194	12,07%	141	11,28%
(2) bosland gereguleerd	100	11,10%	45	6,99%	2	4,08%	1	2,27%	45	43,27%	19	15,97%	40	12,16%	30	10,38%	26	11,61%	5	3,25%	213	13,25%	100	8,00%
(3) misrifi van relationele aard	3	0,33%	2	0,31%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,84%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	0,19%	3	0,24%
(4) nadeel gering	5	0,55%	3	0,47%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,84%	1	0,30%	1	0,35%	1	0,45%	3	1,95%	7	0,44%	7	0,56%
(5) fedelijke tenuin overschreden	51	5,66%	26	4,04%	0	0,00%	0	0,00%	6	5,77%	10	8,40%	5	1,52%	3	1,04%	1	0,45%	1	0,65%	63	3,92%	40	3,20%
(6) afwezigheid van voorgaanden	17	1,89%	16	2,45%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,96%	1	0,84%	10	3,04%	6	2,08%	10	4,46%	11	7,14%	38	2,36%	34	2,72%
(7) toevallige feiten met oorzaak	29	3,22%	28	4,35%	3	6,12%	1	2,27%	8	7,69%	2	1,68%	34	10,33%	24	8,30%	15	6,70%	4	2,60%	89	5,54%	59	4,72%
(8) wettelijke strafvoord.-maatschap. verstoring	41	4,55%	7	1,09%	0	0,00%	0	0,00%	2	1,92%	1	0,84%	19	5,78%	16	5,54%	8	3,57%	0	0,00%	70	4,36%	24	1,92%
(9) wettelijke strafvoord.-maatschap. verstoring	1	0,11%	1	0,16%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,96%	0	0,00%	1	0,30%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	0,19%	1	0,08%
(10) houding van het slachtoffer	28	3,11%	5	0,78%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	0,61%	1	0,35%	0	0,00%	0	0,00%	30	1,87%	6	0,48%
(11) vergoeding van het slachtoffer	19	2,11%	3	0,47%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	0,89%	0	0,00%	21	1,31%	3	0,24%
(12) te weinig technische capaciteit	20	2,22%	12	1,86%	1	2,04%	0	0,00%	6	5,77%	1	0,84%	13	3,95%	9	3,11%	20	8,93%	6	3,80%	60	3,73%	28	2,24%
(13) andere prioriteiten	426	47,28%	210	32,61%	17	34,6%	14	31,82%	77	74,04%	41	34,45%	168	51,66%	119	41,18%	103	45,29%	62	40,2%	791	49,22%	446	35,66%
Totaal/ rubriek	426	47,28%	210	32,61%	17	34,6%	14	31,82%	77	74,04%	41	34,45%	168	51,66%	119	41,18%	103	45,29%	62	40,2%	791	49,22%	446	35,66%
(15) geen misdrijf	33	3,68%	25	3,88%	2	4,08%	1	2,27%	9	8,65%	6	5,04%	35	10,64%	47	16,26%	8	3,57%	11	7,14%	87	5,41%	90	7,20%
(16) onvoldoende bewijzen	273	30,30%	156	24,22%	4	8,16%	0	0,00%	11	10,58%	10	8,40%	54	16,41%	59	20,42%	51	22,77%	12	7,79%	393	24,46%	237	18,98%
(17) veraring	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	1,34%	0	0,00%	3	0,19%	0	0,00%
(18) overlijden van de dader	1	0,11%	1	0,16%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,45%	0	0,00%	2	0,12%	1	0,08%
(21) onbevoegdheid	3	0,33%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,30%	0	0,00%	1	0,45%	1	0,65%	5	0,31%	1	0,08%
(22) kracht van gewijsde	1	0,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,96%	1	0,84%	4	12,27%	1	0,35%	0	0,00%	1	0,65%	6	0,37%	3	0,24%
(26) daer(s) onbekend	100	11,10%	90	13,98%	1	2,04%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	42	12,77%	38	13,15%	53	23,66%	26	16,88%	196	12,20%	154	12,32%
Totaal/ rubriek	411	45,82%	272	42,24%	7	14,29%	1	2,27%	21	20,19%	17	14,29%	136	41,34%	145	50,17%	117	52,23%	57	33,12%	692	43,06%	466	36,88%
(28) administratieve geldboete	38	4,22%	143	22,20%	25	51,02%	29	65,91%	5	4,81%	61	51,26%	25	7,60%	25	8,65%	3	1,34%	41	26,62%	96	5,97%	299	23,92%
(29) preforaanse probeatie	1	0,11%	2	0,31%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,45%	0	0,00%	2	0,12%	2	0,16%
(30) seining van de dader	24	2,66%	17	2,64%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,96%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	25	1,56%	17	1,36%
Totaal/ rubriek	63	6,9%	162	25,16%	25	51,02%	29	65,91%	6	5,77%	67	51,26%	25	7,60%	25	8,65%	4	1,79%	47	26,62%	123	7,6%	318	25,44%
Totaal/ rubriek	1	0,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,06%	0	0,00%
Totaal/ rubriek	1	0,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,06%	0	0,00%
Totaal	901	100,00%	644	100,00%	49	100,00%	44	100,00%	104	100,00%	119	100,00%	329	100,00%	289	100,00%	224	100,00%	154	100,00%	1.607	100,00%	1.250	100,00%

Tabel 19) Per rubriek van tentstegingscodes, zaken 'Milieuhandhaving' gereguleerd door de correctorene pakketten in het Vlaamse Gewest in 2009 en aandeel opportunititeitspots, technische spots en spots om andere redenen (vooruitgangstaat op 10 januari 2010)

Algemeen kan worden gesteld dat het percentage opportuniteitssepots en het percentage technische sepots beide gedaald zijn na 1 mei 2009 ten voordele van het percentage van de sepots om andere redenen, een meer specifiek ten voordele van de seponering met het oog op de administratieve geldboete. Voor 1 mei 2009 was de reden tot seponering in bijna 50% van de gevallen een opportuniteitsoverweging en in 43% van de gevallen van technische aard. Slechts 6% werd geseponeerd met het oog op een administratieve geldboete. Van de zaken die werden geregistreerd na 1 mei 2009 (en na 25 juni voor de zaken die betrekking hadden op het milieubeheer) werd bijna 36% van geseponeerde zaken zonder gevolg gesteld omwille van opportuniteitsredenen en bijna 39% omwille van technische redenen. Opmerkelijk is de stijging van de zaken die geseponeerd werden met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete, namelijk bijna 25% van de zaken die zonder gevolg werden gesteld. Er kan dus vastgesteld worden dat het procentueel aandeel van de zaken die 'zonder gevolg' werden gesteld omwille van opportuniteitsredenen en technische redenen daalt in de periode na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet. Hieruit zou eventueel kunnen afgeleid worden dat de parketten eerder de keuze maken om zaken te seponeren met als doel het opleggen van een bestuurlijke geldboete in plaats van te kiezen voor een opportuniteitssepot of technisch sepot.⁵³ Het is echter opmerkelijk dat de geseponeerde zaken met betrekking tot het milieubeheersrecht na 25 juni 2010 in 20,78% geseponeerd werden omwille van beperkte maatschappelijke weerslag, terwijl dit voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet voor het milieubeheersrecht slechts 8,93% was. Deze opvallende stijging doet zich alleen voor bij zaken met betrekking tot het milieubeheersrecht (en in mindere mate voor de zaken met betrekking tot mest). Er kon echter verwacht worden dat de parketten sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet net minder dossiers om die reden zouden seponeren door bijvoorbeeld meer gebruik te maken van het doorsturen van zaken naar AMMC.

Indien er meer specifiek wordt gekeken naar de rubrieken van de tenlasteleggingscodes van de zaken 'Milieuhandhaving' die geseponeerd werden met het doel een administratieve boete op te leggen, valt op dat reeds voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet meer dan 50% van de zaken betreffende mest die zonder gevolg werden gesteld werden geseponeerd met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete. Na de inwerkingtreding van het decreet steeg dit percentage tot bijna 66%. Ook bij de andere rubrieken is dit percentage sterk toegenomen. Enkel bij de rubriek emissies is er geen sprake van een relevante stijging. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de parketten er voor kiezen om deze zaken zelf strafrechtelijk te behandelen. Van al de zaken met betrekking tot emissies die na 1 mei 2009 werden geregistreerd bij de parketten werden er d.d. 10 januari 2010 ook maar slechts 34% geseponeerd en dit in meer dan de helft van de gevallen om technische redenen en omdat er geen misdrijf kon worden vastgesteld, er onvoldoende bewijzen waren of dat de daders onbekend waren.

Bovenstaande tabel laat het bovendien toe te berekenen hoeveel procent er per rubriek werd geseponeerd van de zaken 'Milieuhandhaving' die bij de parketten werden geregistreerd na 1 mei 2009 en voor de zaken onder de rubriek milieubeheer na 25 juni 2009.

- afval: er werden 1.300 zaken geregistreerd, waarvan er 644 werden geseponeerd. Dit maakt dat de seponeringsgraad in deze rubriek op 49% lag. Het merendeel werd geseponeerd omwille van technische redenen, voornamelijk omdat er niet voldoende bewijzen konden aangebracht worden of de daders onbekend waren. Er dient echter opgemerkt te worden dat afval de grootste rubriek van de instroom vormt. 43% van de zaken die werden geregistreerd in de bestudeerde periode

⁵³ Bij de vergelijking van bovenstaande percentages moet rekening worden gehouden met het feit dat een aantal zaken met betrekking tot de ondertussen gedepenaliseerde milieu-inbreuken voorheen wel op het parket toekwamen, terwijl ze nadien niet meer op het parket werden geregistreerd. Enige nuancering is dus noodzakelijk bij het vergelijken van de gevolgen verleend aan de zaken binnengekomen na 1 mei 2010 of 25 juni 2010 met die van voor die data. De aard van de feiten in die twee groepen kan verschillen, waardoor het verschil in beslissingen genomen door het parket een gevolg zou kunnen zijn van de verschillende aard van de feiten in plaats van het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet.

had betrekking op afval. De grootste instroom kent dus ook de hoogste seponeringsgraad. De vraag rijst of hier niet geopteerd kan worden voor een alternatieve afhandelingswijze.

- mest: er werden in totaal 86 zaken geregistreerd, waarvan er 44 werden geseponerd. Dit maakt dat de seponeringsgraad in deze rubriek lag op 51%. Er dient echter wel aangeduid te worden dat het merendeel werd geseponerd met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete.
- vergunning: er werden in totaal 389 zaken geregistreerd, waarvan er 119 werden geseponerd. De seponeringsgraad in deze rubriek lag dus d.d. 10 januari 2010 op slechts 31% en kent hierdoor de laagste seponeringsgraad van de verschillende rubrieken. Meer dan de helft werd bovendien geseponerd met het oog op een administratieve geldboete. Dit maakt dat het percentage van de zaken met betrekking tot vergunningen d.d. 10 januari 2010 in principe nog lager lag, namelijk slechts op 15%. Het feit dat de seponeringsgraad hier slechts 31% bedraagt kan ook verklaard worden door het feit dat dit soort zaken relatief gezien het meest in vooronderzoek staan. Het is mogelijk dat voor het parket het langer duurt vooraleer er een klare kijk op de zaak kan gekregen worden.
- emissies: zoals reeds hoger aangehaald lag de seponeringsgraad hier op slechts 34%.
- milieubeheer: er werden in totaal 395 zaken geregistreerd, waarvan er 154 werden geseponerd. Dit maakt dat de seponeringsgraad in deze rubriek lag op 39%. Het merendeel van de zaken werd geseponerd vanwege opportuniteitsoverwegingen en dit meestal door de beperkte maatschappelijke weerslag.

Om verder inzicht te verkrijgen in bovenstaande cijfers zou er verder onderzocht dienen te worden welke van de dossiers die door de parketten geseponerd werden/worden om technische en opportuniteitsredenen eventueel nog in aanmerking komen voor bestuurlijke afhandeling door AMMC. Hier zou gedacht kunnen worden aan bijvoorbeeld de zaken die geseponerd worden wegens een andere prioriteitenstelling door het parket. Een dergelijk onderzoek zou een afstemming tussen de parketten en AMMC en een slagkrachtige handhaving mogelijk maken. Het zou interessant zijn te weten in hoeveel gevallen de parketten expliciet hebben beslist de termijn van 180 dagen te verlengen. Hier bestaat immers het gevaar dat, als er niet-tijdig beslist of verlengd wordt, er geen bestuurlijke sanctionering meer mogelijk is, en er ook geen strafrechtelijke behandeling meer volgt. Op die manier zou het Milieuhandhavingsdecreet aan zijn doel voorbij schieten.

In het hoofdstuk 4.2 wordt er onder meer aangehaald op welke wijze AMMC omgaat met de dossiers die de parketten de afdeling bezorgen.

In het verleden was uit wetenschappelijk onderzoek gebleken dat de parketten processen-verbaal voor overtreding van bijzondere strafwetgeving slechts in geringe mate vervolgden; het aantal seponeringen zou in het algemeen hoog liggen, ook bij milieustrafzaken.⁵⁴ Er was dan ook kritiek op het feit dat in 70-80% van de (milieu)inspecties, waarbij een overtreding werd vastgesteld, geen directe handavingsactie plaatsvond.⁵⁵ Vooral in de jaarverslagen van de afdeling Milieu-inspectie werd kritiek uitgeoefend op het feit dat ook als prioritair gekwalificeerde processen-verbaal niet steeds werden vervolgd. Gemiddeld werden PV's van de afdeling Milieu-inspectie in 62% van de gevallen geseponerd.⁵⁶ De houding van de

⁵⁴ Zie onder meer Ponsaers, P. en Dekeulenaer, S., "Met strafrecht tegen milieudelicten? Rol en functie van bijzondere inspectiediensten in de strijd tegen milieucriminaliteit", *Panopticron*, 2003, 250-265.

⁵⁵ Zie onder meer Billiet, C. en Rousseau, S., "De zachte rechtshandhaving in het bestuurlijke handhavingsspoor: de inspectiebeslissing en het voortraject van bestuurlijke sancties. Een rechtseconomische analyse", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2005, 10.

⁵⁶ Zie Faure, M. en Svatikova, K., "Enforcement of environmental law in the Flemish region", *European Energy & Environmental Law Review*, vol. 19 (2), 60-79.

parketten was op zich begrijpelijk: gelet op schaarse middelen werd de strafrechtelijke vervolging alleen ingezet bij zwaardere criminaliteit, maar het feit dat vele zaken geen enkel (ander) gevolg kregen (zoals bijvoorbeeld een minnelijke schikking of andere afhandelingswijze) kon mogelijk als problematisch worden beschouwd.

Uit de (beperkte) cijfers die nu beschikbaar zijn blijkt dat er weliswaar nog steeds geseponeerd wordt, maar dat nu klaarblijkelijk toch van het alternatief van de administratieve afhandeling in toenemende mate gebruik wordt gemaakt. Het is uiteraard te vroeg om op basis van deze beperkte cijfers te spreken van een succes van het Milieuhandavingsdecreet, maar ten minste maken de parketten wel gebruik van de door het Milieuhandavingsdecreet geboden mogelijkheid om zaken langs bestuurlijke weg af te handelen. Wel vallen daarbij zeer grote regionale verschillen op. Zoals ook hieronder zal worden toegelicht (zie 4.2.1.1) worden van bepaalde parketten door de Afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer vele processen-verbaal ontvangen, terwijl andere parketten (ook grotere, zoals Brussel) hier nauwelijks gebruik van maken. Het feit dat tussen de parketten, wat betreft de vervolging van milieudelicten, klaarblijkelijk nog steeds dergelijke belangrijke verschillen bestaan, dient nog steeds nadere aandacht te krijgen omdat dit de uniformiteit van de vervolging van milieudelicten en daarmee van de milieuhandhaving in het algemeen in het Vlaamse Gewest in het gevaar kan brengen.

4.2 EVALUATIE VAN HET BESTUURLIJKE SANCTIONERINGSBELEID

4.2.1 Evaluatie van het gevoerde sanctioneringsbeleid door afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie

Het DABM bepaalt dat de exclusieve en alternatieve bestuurlijke geldboetes worden opgelegd door AMMC. Gezien de belangrijke rol die is weggelegd voor deze afdeling, werd de gewestelijke entiteit ook bevraagd naar haar activiteiten in het kader van de milieuhandhaving.

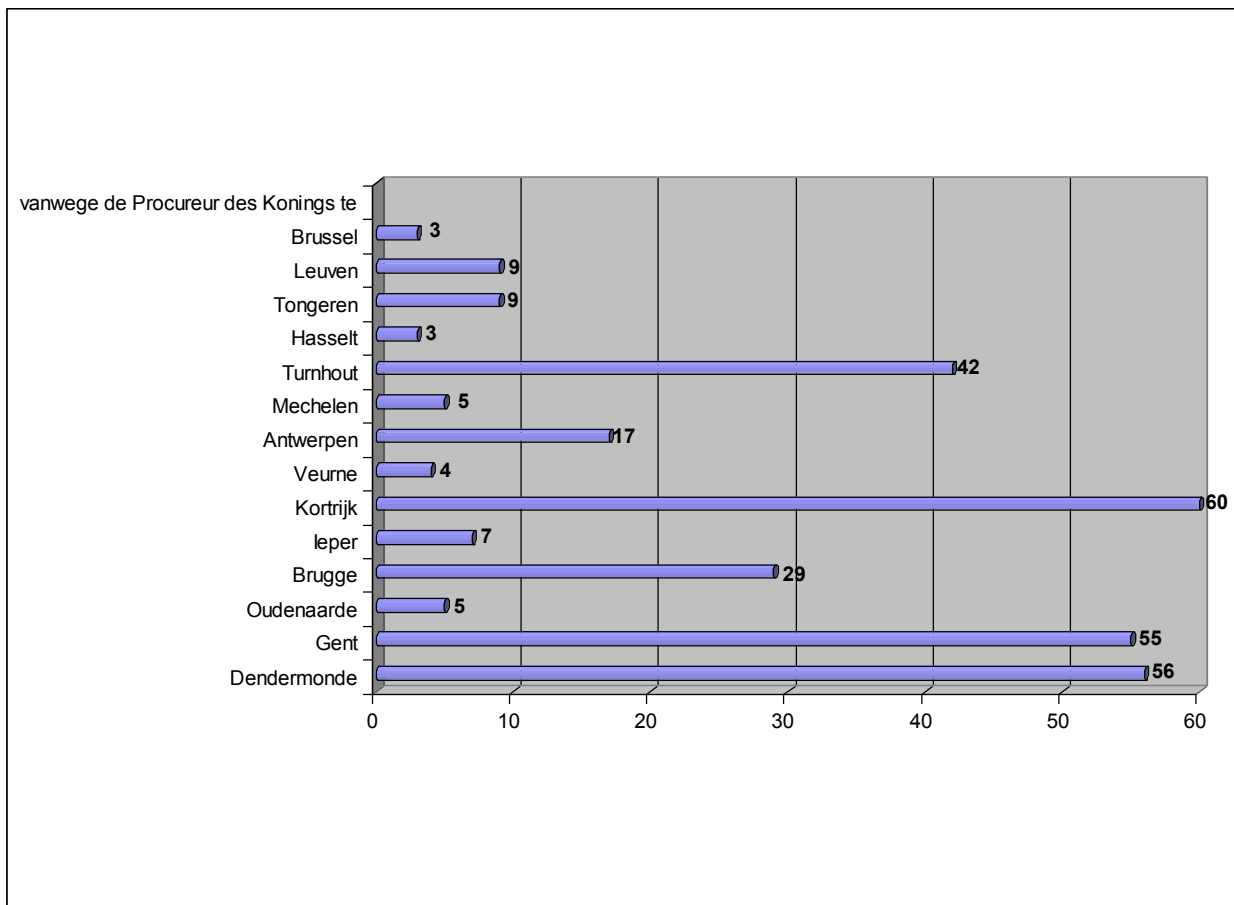
AMMC werd begin mei 2009 operationeel. Het kader waarbinnen de afdeling haar werkzaamheden diende te ontplooiën, moest dus nog volledig ontwikkeld worden.

Onderstaande cijfers geven dan ook een eerste tendens, maar geen conclusies. De VHRM zal in het kader van de komende milieuhandavingsrapporten de beslissingen van AMMC nader volgen.

4.2.1.1 Behandeling van milieumisdrijven

In het kader van de behandeling van milieumisdrijven door AMMC vanaf 1 mei 2009 tot 31 december 2009 werd gevraagd hoeveel processen-verbaal de gewestelijke entiteit kreeg doorgestuurd van welke procureur des Konings.

In onderstaande grafiek wordt aangegeven hoeveel dossiers AMMC heeft ontvangen van welk parket in het Vlaamse Gewest.



Grafiek 49) Processen-verbaal ontvangen door AMMC van de parketten van het Vlaamse Gewest sinds 1 mei 2009 tot en met 31 december 2009

In totaal mocht de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer 304 processen-verbaal ontvangen met het oog op het opleggen van alternatieve bestuurlijke geldboetes.

Bovenstaande grafiek bevestigt dat er regionale verschillen bestaan in het aantal dossiers dat door de parketten werd doorgezonden naar AMMC. De uitschieters (in positieve zin) zijn de parketten van Turnhout, Kortrijk, Gent, Brugge en Dendermonde. De mogelijkheden die het Milieuhandhavingsdecreet biedt, werden door deze parketten reeds goed benut.

Een positief aspect is dat elk parket reeds minimaal 3 dossiers heeft bezorgd aan AMMC in 2009. De mogelijkheid om dossiers door te sturen aan AMMC werd meermaals besproken tussen AMMC en de parketten. Dit maakt dat deze mogelijkheid tot bestuurlijke sanctionering dus redelijk goed gekend en in gebruik was bij de verschillende parketten.

De cijfers uit bovenstaand onderdeel tonen aan dat bijna 10% van de dossiers (299 zaken) die bij de parketten werden geregistreerd na 1 mei 2009 en na 25 juni 2009 (inzake milieubeheer) d.d. 10 januari 2010 reeds werden geseponeerd met het oog op het opleggen van een administratieve boete. Hier dient echter aangehaald te worden dat niet al deze dossiers werden overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer.

Daar er dus een (beperkte) ruis zit in de te vergelijken gegevens, zal dit onderdeel dan ook voornamelijk gebaseerd zijn op de cijfers die de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving heeft ontvangen van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer.

Onderstaande tabel geeft het aantal dossiers dat de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer heeft ontvangen van de parketten tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. Tevens wordt het aantal zaken 'Milieuhandhaving' weergegeven die door de correctionele afdelingen van de parketten in het Vlaamse Gewest werden geregistreerd tussen 1 mei 2009 voor de zaken betreffende milieuhygiëne

en tussen 25 juni 2009 en 31 december 2009 voor de zaken betreffende milieubeheer. Dit maakt het mogelijk om het percentage te berekenen van het aandeel van de dossiers die bij elk parket worden overgemaakt aan de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer.

	PV's ontvangen door AMMC van de parketten	Aantal zaken 'milieuhandhaving' geregistreerd door het correctioneel parket	Procentueel aandeel van de PV's doorgestuurd aan AMMC
Vlaanderen	304	3.023	10,06%
Dendermonde	56	291	19,24%
Gent	55	406	13,55%
Oudenaarde	5	96	5,21%
Brugge	29	319	9,09%
Ieper	7	103	6,80%
Kortrijk	60	328	18,29%
Veurne	4	88	4,55%
Antwerpen	17	250	6,80%
Mechelen	5	104	4,81%
Turnhout	42	262	16,03%
Hasselt	3	160	1,88%
Tongeren	9	228	3,95%
Leuven	9	161	5,59%
Brussel	3	227	1,32%

Tabel 20) Procentueel aandeel van de dossiers ontvangen door de parketten van het Vlaamse Gewest na 1 mei 2009, bezorgd aan de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie

Bovenstaande tabel geeft duidelijk weer dat 10% van al de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd bij de parketten in de bestudeerde periode werden overgemaakt aan AMMC voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete. Dit lijkt een positieve start van de mogelijkheden die het Milieuhandhavingsdecreet biedt tot bestuurlijke afdoening.

Ook hier blijken wederom regionale verschillen. Zo stuurde het parket van Dendermonde reeds bijna 20% van de zaken 'Milieuhandhaving' naar AMMC voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke boete, terwijl dit in Brussel slecht in 1,32% van de zaken 'Milieuhandhaving' gebeurde.

Toch kan er algemeen worden geconcludeerd dat, gemiddeld genomen, de parketten in het Vlaamse Gewest reeds vlak na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet gebruik maakten van de mogelijkheid om dossiers over te maken aan AMMC. In 4.1.3 'Motieven tot seponeren' werd tevens geduïd dat dit – het seponeren met het oog op een administratieve geldboete - gebeurde ten nadele van de zaken die werden geseponerd omwille van technische reden en opportuniteitsoverwegingen. Dit kan enkel maar aangemoedigd worden, omdat dit precies een reden was voor de decreetgever om de bestuurlijke sanctionering in te voeren.⁵⁷

⁵⁷ Billiet, C., De Smedt, P. en Van Landeghem, H., "Vlaamse milieuhandhaving nieuwe stijl", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2009, 326-374.

In dit kader is het belangrijk dat de behandeling van deze zaken door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer nader wordt bekeken.

Van de 304 PV's die AMMC heeft ontvangen in 2009 verstreek de beslissingstermijn pas begin 2010. Dit verklaart waarom AMMC nog geen bestuurlijke boetes heeft opgelegd in 2009. Wel heeft de afdeling in 5 dossiers vastgesteld dat de feiten niet onder het toepassingsgebied van het Milieuhandhavingsdecreet vielen, zodat de bestuurlijke beboetingsprocedure niet kon worden opgestart (bijvoorbeeld omwille van het feit dat het PV werd opgesteld voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet, bij onbekende dader of dat het een milieu-inbreuk betrof in plaats van een milieumisdrijf).

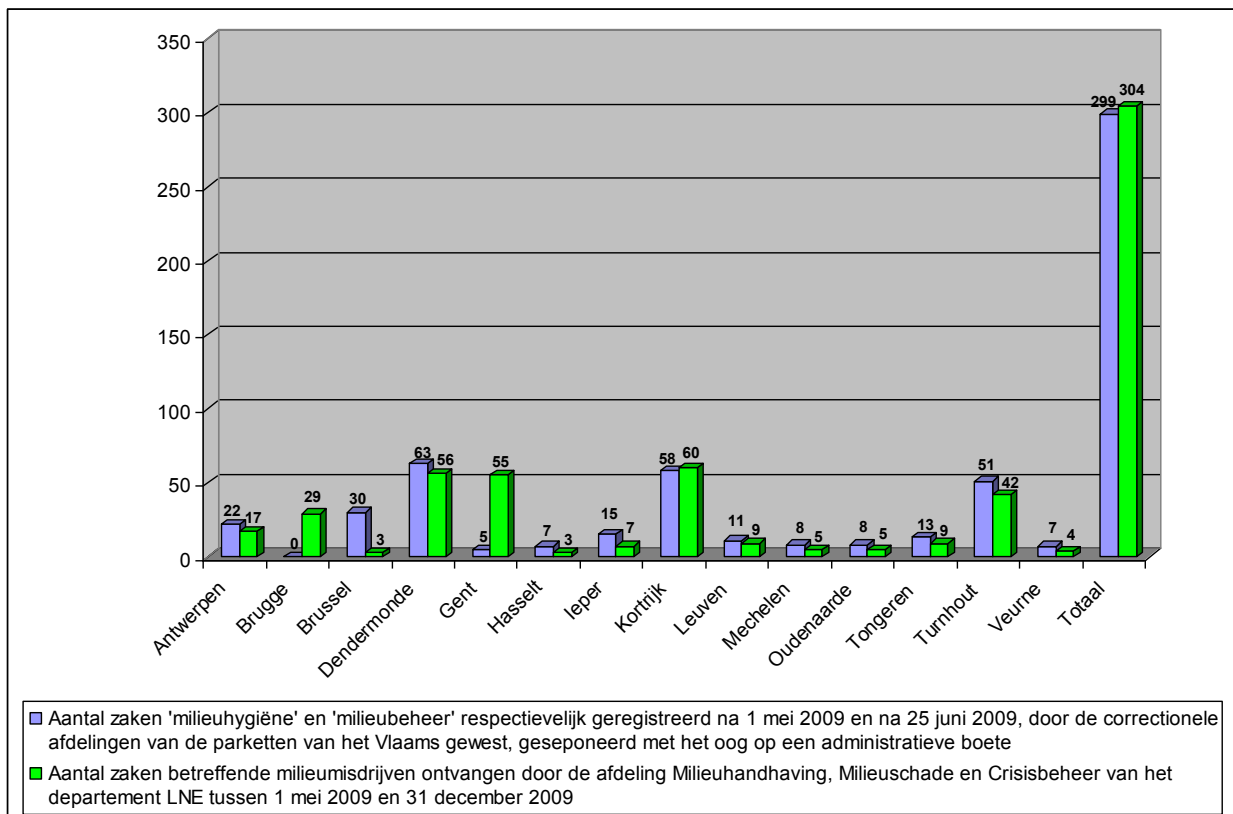
Zoals hoger aangehaald beschikt de procureur des Konings over maximaal 360 (180 + 180) dagen om te beslissen of het dossier wordt doorgestuurd naar AMMC. Hierdoor kan gesteld worden dat de eerste processen-verbaal, opgesteld na 1 mei 2009 en doorgestuurd voor het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete, pas ten vroegste midden juni 2009 begonnen toe te komen bij de gewestelijke entiteit. Daarnaast heeft de gewestelijke entiteit een termijn van 30 dagen om de vermoedelijke overtreder op de hoogte te brengen van het voornemen om een alternatieve geldboete op te leggen. Vervolgens werd er in het DABM een termijn van 180 dagen voorzien voor de gewestelijke entiteit om een beslissing ter zake te nemen. Dit maakt dat de meeste beslissingen zullen worden getroffen vanaf 2010 en dus zullen kunnen geanalyseerd worden in het Milieuhandhavingsrapport 2010.

Daarnaast dient aangehaald te worden dat deze afdeling volledig nieuw werd opgericht in mei 2009. Voorbereidende werken, zoals het opstellen van beslissingsbomen, gegroepeerde uitspraken en criteria om kwalitatieve beslissingen te nemen en te onderbouwen, dienden derhalve nog plaats te vinden.

Vervolgens werd gepeild naar de aard waarbinnen er een alternatieve bestuurlijke geldboete werd opgelegd, of deze eventueel gepaard gingen met een voordeelontneming – binnen de vooropgestelde termijn – van deze alternatieve bestuurlijke geldboetes en de eventueel bijhorende voordeelontneming. Daar er vijf beslissingen werden genomen waarbij er geen boete kon worden opgelegd, konden er nog geen van de gevraagde gegevens worden aangereikt. In het Milieuhandhavingsrapport 2010 zal de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving wel uitspraken kunnen doen over de aard van het proces-verbaal dat wordt doorgestuurd door de parketten naar AMMC.

Kanttekening

Bovenstaande gegevens inzake het aantal dossiers overgemaakt door de parketten en ontvangen door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer zijn gebaseerd op de cijfers die de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving mocht ontvangen van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer. Indien dit wordt vergeleken met de zaken, geregistreerd na 1 mei 2009 en 25 juni 2009 (betreffende het milieubeheersrecht) die door de parketten – op basis van de cijfergegevens die de VHRM mocht ontvangen van de parketten – geseponeerd werden met het oog op een administratieve boete, geeft dit het volgende beeld:



Grafiek 50) *Aantal zaken 'milieuhygiëne' en 'milieubeheer' respectievelijk geregistreerd na 1 mei 2009 en na 25 juni 2009, door de correctionele afdelingen van de parketten van het Vlaamse Gewest, geseponerd met het oog op een administratieve boete ten aanzien van het aantal zaken betreffende milieumisdrijven ontvangen door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009*

Er kan dus een beperkte discrepantie worden vastgesteld tussen beide cijfergegevens. Niet enkel in het totaal aantal, maar ook bij de verschillende parketten.

Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat de cijfers die de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving heeft mogen ontvangen van de parketten betrekking hebben op de datum van de feiten of de datum van binnenkomst op het parket enerzijds en de laatste vooruitgangsstaat op 10 januari 2010 anderzijds (vide supra). De cijfers die de VHRM heeft mogen ontvangen van AMMC hebben echter betrekking op exact 1 mei 2009 tot 31 december 2009. De kans is dus reëel dat er tussen 1 en 10 januari 2010 werd beslist om te seponeren met het oog op een administratieve geldboete en dat deze zaken niet door AMMC geteld werden gezien deze pas in 2010 door AMMC werden ontvangen. Dit kan eventueel zelfs nog het geval zijn voor de zaken die de parketten eind december 2009 hebben overgemaakt aan AMMC met het oog op het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete.

Het verschil tussen de overgemaakte zaken voor het opleggen van een administratieve geldboete van het parket van Gent (5) en het aantal ontvangen dossier door AMMC (55) kan verklaard worden door het feit dat het parket van Gent het bewuste sepotmotief (seponering met het oog op het opleggen van een administratieve geldboete) enkel zou gebruikt hebben wanneer het een gemeentelijke administratieve sanctie betrof. Het parket van Gent hanteerde bij de zaken die werden overgemaakt aan AMMC met het oog op een administratieve geldboete een specifieke registratiepraktijk. Deze zaken werden 'ter beschikking' gesteld met een specifieke code. Het betrof 58 dossiers in de onderzochte periode. Het niet-ontvangen van de overige drie dossiers zou kunnen worden verklaard door de hoger vermelde kanttekening waar het klein verschil in referentieperiode werd aangehaald.

Uit de parketgegevensdatabank blijkt echter dat in het parket van Brugge effectief geen enkele zaak de procedure van de administratieve geldboete heeft gevolgd in de bestudeerde periode. Er kon immers

geen dergelijk sepotmotief en evenmin een dergelijke bestemming van ter beschikking gestelde zaken teruggevonden worden.

Hoewel de totale aantallen slechts een klein verschil vertonen – het aantal ontvangen door AMMC ligt hoger dan het aantal dat geseponeerd werd met het oog op een administratieve boete door de parketten - blijkt toch dat de cijfers van de parketten in de meeste gevallen telkens net iets hoger liggen dan deze aangegeven door AMMC. Dit zou eventueel verklaard kunnen worden door onder meer volgende oorzaken:

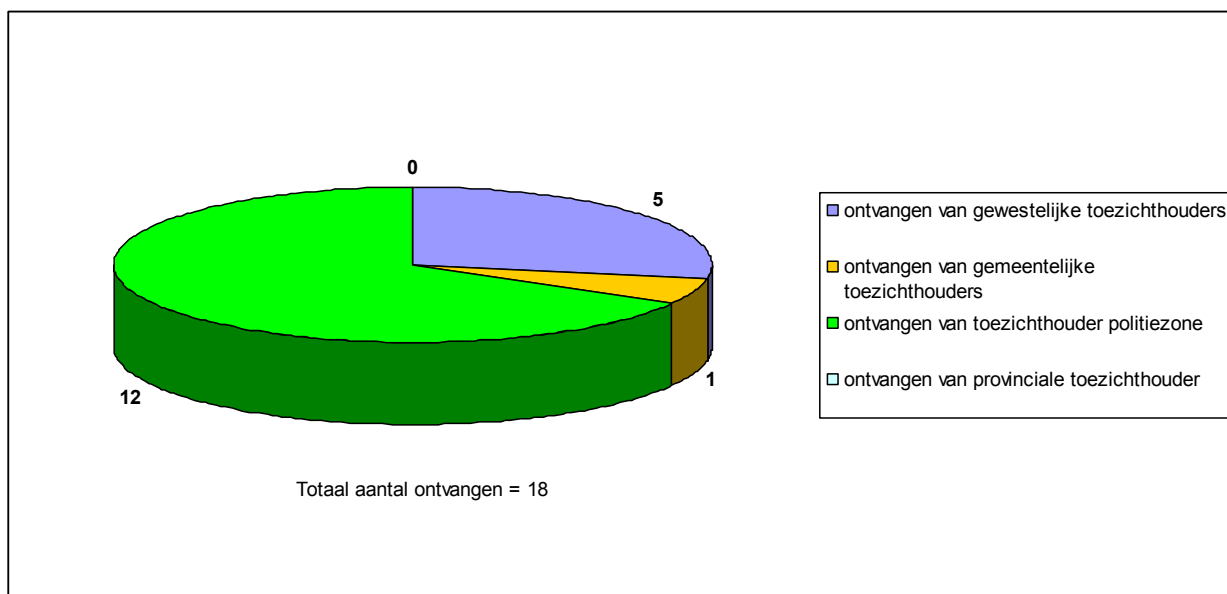
- de selectie van de parketzaken gebeurde op basis van een specifieke – in samenspraak met de VHRM opgestelde – lijst van tenlasteleggingscodes. Vanaf het moment dat één van die codes geregistreerd werd in een zaak, werd die zaak in de parketcijfers geteld. In theorie bestaat dus de kans dat in de parketcijfers zaken geteld werden die bovenop de geïssueerde tenlasteleggingscodes andere tenlasteleggingscodes omvatten. Deze andere tenlasteleggingscodes konden in theorie zwaarder doorwegen waardoor de kans bestaat dat een dergelijk dossier overgemaakt werd aan een andere administratie;
- bepaalde, op basis van de geregistreerde tenlasteleggingscode geselecteerde, milieuzaken werden afgehandeld door gemeentelijke administratieve sanctie of een andere soort administratieve boete;
- om een volledig zicht te krijgen op het gevolg verleend aan alle door het parket ontvangen zaken, werd er in samenspraak met de VHRM voor gekozen om bij de gevoegde zaken te kijken naar de beslissing genomen op het niveau van de zogenoemde 'moederzaak'. Het is dus mogelijk dat een parket twee of meer zaken aan elkaar heeft gevoegd (omdat het dezelfde verdachte en hetzelfde soort inbreuken betreft) en dat die verschillende zaken gebundeld werden (maar als één geheel met als referentie het notitienummer van de zogenaamde 'moederzaak') overgemaakt. Desgevallend bestaat de kans dat AMMC dit dossier – niet onterecht - als één zaak geteld heeft, terwijl dit in de parketcijfers als meerdere zaken geteld werd aangezien de beslissing betrekking heeft op meer dan één zaak (een zaak wordt op parketniveau immers gedefinieerd als een notitienummer, elk aanvankelijk proces-verbaal leidt tot de creatie van één notitienummer);
- in theorie is het tevens mogelijk dat op parketniveau ook enkele zaken geteld werden die betrekking hadden op feiten voorafgaande aan de datum van het in voege treden van het Milieuhandhavingsdecreet. Omgekeerd is het tevens mogelijk dat AMMC een aantal zaken heeft ontvangen, en ook mee heeft opgenomen in de aangereikte gegevens, die door de parketten werden ontvangen voor 1 mei 2009, terwijl deze op parketniveau niet meer werden meegeteld in de aangereikte cijfers (vide supra: in bovenstaand onderdeel kon worden vastgesteld dat 5 dossiers dewelke AMMC had ontvangen van de parketten niet vielen onder het toepassingsgebied van het DABM. Een mogelijke reden hiervoor was dat het PV werd opgesteld voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet.);
- het is mogelijk dat er vergissingen hebben plaatsgevonden bij de registratie van tenlasteleggingen op het parket of dat de registratie niet voldoende precies of volledig gebeurde waardoor bepaalde zaken niet geselecteerd werden op parketniveau terwijl ze wel aan AMMC werden overgemaakt.

4.2.1.2 Behandeling van milieu-inbreuken

De Vlaamse Regering nam 18 bijlagen op bij het Milieuhandhavingsbesluit met een limitatieve lijst van milieu-inbreuken. Deze milieu-inbreuken werden gedepenaliseerd.

De afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer werd daarom gevraagd naar het aantal verslagen van vaststelling ontvangen tussen 1 mei en 31 december 2009, of deze werden opgesteld door gemeentelijke, provinciale, gewestelijke toezichthouders of toezichthouders van een politiezone en de aard⁵⁸ van de ontvangen verslagen van vaststelling.

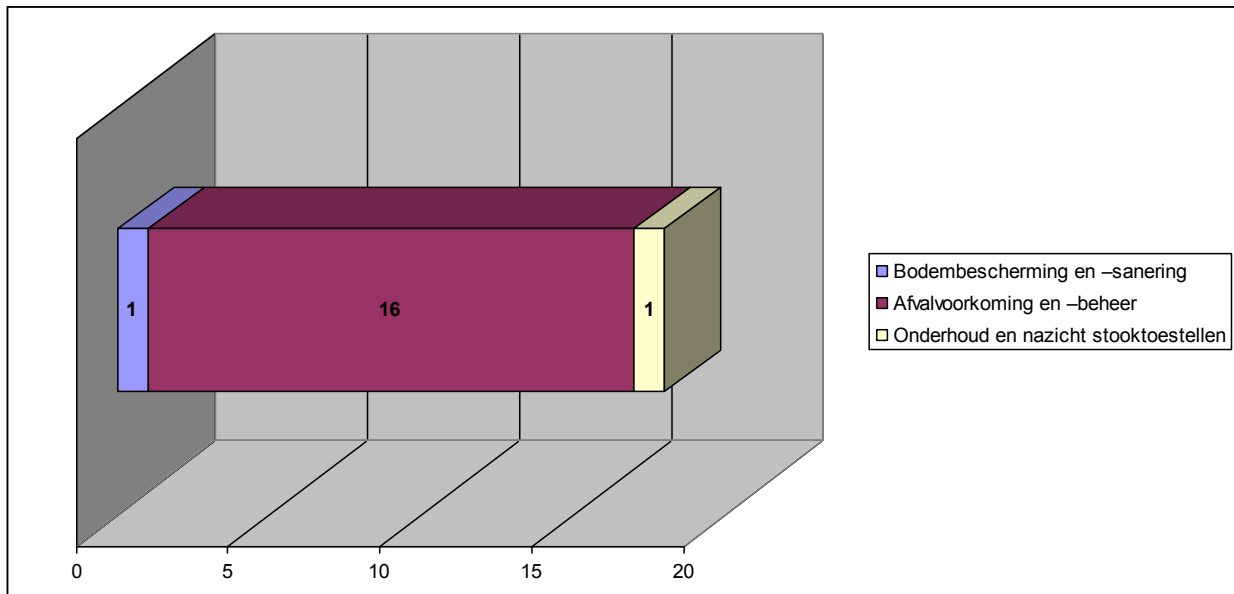
In onderstaande grafiek wordt er een overzicht gegeven van het aantal verslagen van vaststelling dat AMMC heeft ontvangen in de bestudeerde periode van 2009, opgesplitst per toezichthoudende actor.



Grafiek 51) *Verslagen van vaststelling ontvangen door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, per handhavingsactor*

In onderstaande grafiek wordt er een overzicht gegeven van het aantal verslagen van vaststelling dat AMMC heeft ontvangen in de bestudeerde periode van 2009, opgesplitst naar de aard van de inbreuk.

⁵⁸ Analooq de onderverdeling van de 18 bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit: bedrijfsinterne milieuzorg; milieueffect- en veiligheidsrapportage; bodembescherming en – sanering; geluidslaboratoria; grondwaterbeheerslaboratoria; wateranalyzelaboratoria; sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne; afvalvoorkoming en – beheer; onderhoud en nazicht stooktoestellen; certificering van koeltechnische bedrijven; brandbeveiligingssysteem; bodemsanering; bosdecreet; jachtdecreet; ozonlaag afbrekende stoffen; oppervlaktedelfstoffendecreet; gefluoreerde broeikasgassen; REACH.



Grafiek 52) Verslagen van vaststelling ontvangen door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, per onderwerp

AMMC ontving tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 18 verslagen van vaststelling. Het merendeel van deze verslagen werd opgesteld door de toezichthouders van de politiezones en had betrekking op milieu-inbreuken vastgesteld bij afvaltransporten, bv. onvolledig ingevulde identificatieformulieren enz. AMMC is niet verplicht de procedure op te starten, zodat zij ook kan beslissen om bepaalde inbreuken te 'seponeren' en dus geen boete op te leggen. Van deze seponeringsmogelijkheid heeft AMMC in de bestudeerde periode van 2009 geen gebruik gemaakt.

Er kunnen een aantal opmerkingen worden geformuleerd ten aanzien van bovenstaande cijfergegevens.

Het instrument 'verslag van vaststelling' is, zoals reeds werd vastgesteld in hoofdstuk 3.4, duidelijk nog niet volledig bekend bij alle toezichthouders en dus evenmin geïntegreerd in hun werking. Het beperkte aantal opgestelde verslagen van vaststelling in die zin wijst in die richting. Het is echter nog te vroeg om definitieve conclusies te trekken, daar de bevroegde periode betrekking heeft op het eerste halve jaar dat het decreet in werking is getreden.

Een andere verklaring kan zijn dat de toezichthouders een verslag van vaststelling *kunnen* opstellen bij de vaststelling van een milieu-inbreuk⁵⁹, maar dat er een proces-verbaal *moet* opgesteld worden bij de vaststelling van een milieumisdrijf⁶⁰. De toezichthouder beschikt hier dus over een discretionaire bevoegdheid om zelf de afweging te maken of het opstellen van een verslag van vaststelling noodzakelijk of wenselijk is of niet. Dit vormt eventueel voorwerp van verder onderzoek. Een andere mogelijke reden zou ook de aard van de delicten die als milieu-inbreuk werden gecatalogeerd kunnen zijn. Zo werden er bijvoorbeeld nauwelijks delicten van de milieubeheerwetgeving en geen delicten betreffende het mestdecreet als milieu-inbreuk in de bijlagen van het Milieuhandhavingsbesluit opgenomen.

Een ander opmerkelijk feit is dat de verslagen van vaststelling worden opgesteld rond een beperkt aantal onderwerpen, namelijk afvalvoorkoming- en beheer, bodembescherming- en sanering en onderhoud en nazicht stooktoestellen. Dit betreft slechts 3 van de 18 rubrieken van milieu-inbreuken. Er dient eventueel onderzoek te gebeuren naar de relevantie van de bepalingen opgenomen als milieu-inbreuken in de

⁵⁹ Artikel 16.3.22 DABM

⁶⁰ Artikel 16.3.24 DABM

bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit. Een andere mogelijkheid is dat de toezichthouders meer vertrouwd dienen te geraken met het verslag van vaststelling als instrument en de milieudelicten dewelke als milieu-inbreuk zijn gekwalificeerd.

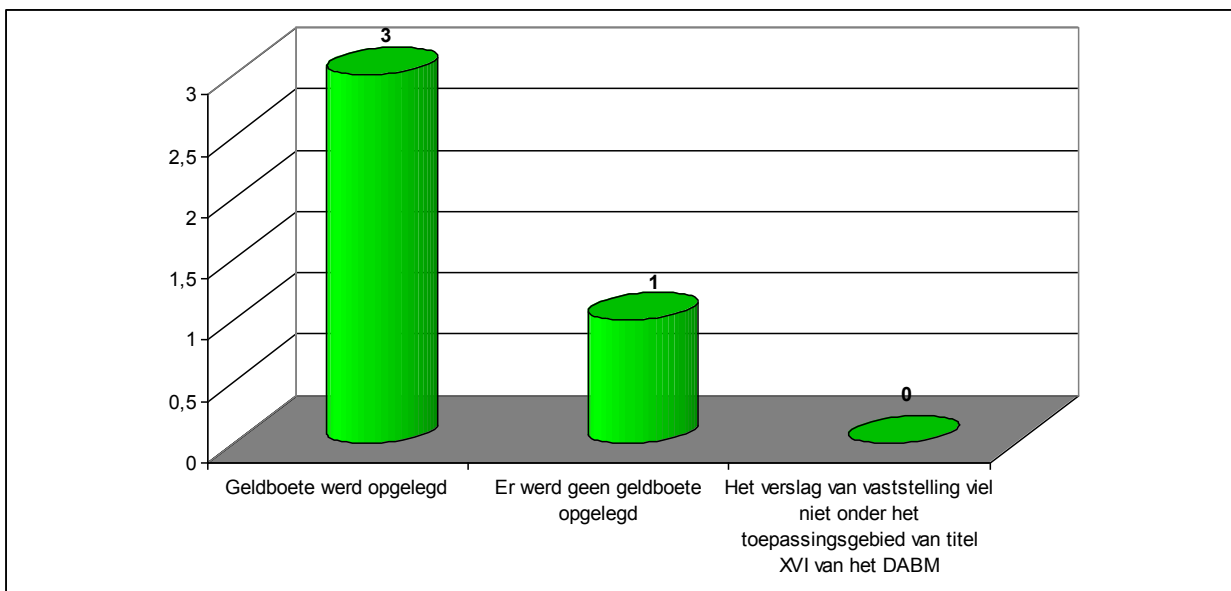
In hoofdstuk 3 'Evaluatie van de inzet van de afzonderlijke milieuhandhavingsinstrumenten en veiligheidsmaatregelen' werd er bij het onderdeel 'Evaluatie van het instrument verslag van vaststelling' aangegeven dat de toezichthouders in totaal 383 verslagen van vaststelling opstelden tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. De politiezones zouden in de bestudeerde periode 50 verslagen van vaststelling hebben opgesteld, de gemeentelijke toezichthouders samen 326, terwijl 1 gewestelijke handhavingsactor 7 verslagen van vaststelling opstelde in de bestudeerde periode van 2009.

AMMC gaf echter aan te hebben ontvangen sinds 1 mei 2009: 12 verslagen van vaststelling, opgesteld door de toezichthouders aangesteld bij de Lokale politie, 1 verslag van vaststelling van een gemeentelijke toezichthouder, en 5 verslagen van vaststelling die werden opgesteld door gewestelijke toezichthouders.

Er is dus sprake van een discrepantie tussen het aantal opgestelde verslagen van vaststelling en het aantal door AMMC ontvangen verslagen van vaststelling.

Hiervoor kunnen twee verklaringen worden gesuggereerd. Ofwel heeft een groot aantal verslagen van vaststelling zijn weg niet gevonden naar de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer en dient de te volgen procedure beter gecommuniceerd te worden. Een andere, wellicht meer plausibele verklaring is dat de toezichthouders duidelijk nog niet vertrouwd zijn met de term 'verslag van vaststelling' zoals bedoeld in het Milieuhandhavingsdecreet waardoor er 'foutieve' gegevens werden ingevuld in de bevragingssiches. Deze kwestie verdient duidelijk verder onderzoek binnen de VHRM en beide mogelijke verklaringen verdienen verdere aandacht.

AMMC werd tevens gevraagd naar de acties die er werden genomen ten aanzien van de ontvangen verslagen van vaststelling en het kader waarbinnen een exclusieve geldboete werd opgelegd. Dit wordt in onderstaande grafiek weergegeven.



Grafiek 53) *Beslissingen genomen over exclusieve bestuurlijke geldboeten door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie in de periode tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009*

Tevens werd er gevraagd aan te geven op welke onderwerpen deze exclusieve administratieve geldboetes betrekking hadden, analoog de onderwerpen van de 18 bijlagen dewelke de milieu-inbreuken oplistten in het Milieuhandhavingsbesluit.

Ten aanzien van 18 ontvangen verslagen van vaststelling werd er in 4 dossiers een beslissing genomen. Drie van deze dossiers handelden over afvalvoorkoming en – beheer (onvolledig identificatieformulier). Het vierde handelde over het onderhoud en nazicht stooktoestellen.

In drie van deze 4 dossiers werd er een exclusieve bestuurlijke geldboete (zonder voordeelontneming) opgelegd, waarvan er 2 boetes spontaan in 2009 werden betaald. In 1 dossier werd er geen geldboete opgelegd.

Het beperkte aantal beslissingen genomen door de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer kan wederom verklaard worden door de voorziene termijnen in het decreet. Na de ontvangst van het verslag van vaststelling kan de gewestelijke entiteit immers binnen een termijn van 60 dagen de vermoedelijke overtreder op de hoogte brengen van het voornemen een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Binnen een termijn van 90 dagen na de kennisgeving van het bericht beslist AMMC over het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming. Daar dit termijnen van orde betreffen en niet van verval, kan verwacht worden dat de overige beslissingen genomen zullen worden begin 2010.

Ook hier weer dient er op te worden gewezen dat deze afdeling nieuw werd opgestart naar aanleiding van het milieuhandhavingsdecreet. Het kader voor het opleggen van exclusieve bestuurlijke boetes diende nog ontwikkeld te worden.

4.2.2 Evaluatie van de rechtspraak van het Milieuhandhavingscollege

Het Milieuhandhavingscollege (MHHC) is een administratief rechtcollege dat werd opgericht naar aanleiding van artikel 16.4.19 van het DABM. Het doet uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer houdende de oplegging van een alternatieve of exclusieve bestuurlijke geldboete.

Ook het Milieuhandhavingscollege werd bevraagd door de VHRM naar zijn activiteiten tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009. Er werd gevraagd naar het aantal ontvangen beroepen tegen beslissingen van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer in het kader van zowel milieumisdrijven als milieu-inbreuken in de bestudeerde periode van 2009. Tevens werd gevraagd hoe deze beroepen werden behandeld.

Het Milieuhandhavingscollege deelde echter mee dat het in de beoogde periode van 2009 nog geen enkel beroep had ontvangen ten aanzien van een beslissing van de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer, noch voor een opgelegde alternatieve bestuurlijke geldboete, noch voor een opgelegde exclusieve bestuurlijke geldboete.

Dit valt echter te duiden daar de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer geen enkele alternatieve bestuurlijke geldboete heeft opgelegd in bestudeerde periode van 2009. Er werden wel 3 exclusieve bestuurlijke geldboetes opgelegd door AMMC. De overtreder kan een beroep indienen bij het Milieuhandhavingscollege en beschikt hier over een termijn van 30 dagen, dewelke ingaat op de dag die volgt op de kennisgeving van de beslissing van de gewestelijke entiteit.

Bij de 3 exclusieve bestuurlijke geldboetes kozen de overtreders er niet voor een beroep in te dienen bij het Milieuhandhavingscollege.

4.2.3 Evaluatie van het gevoerde sanctioneringsbeleid door de Vlaamse Landmaatschappij

Niet alleen de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer kan bestuurlijke geldboetes opleggen. De Vlaamse Landmaatschappij heeft reeds met de inwerkingtreding van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen – algemeen bekend als het Mestdecreet - de bevoegdheid gekregen om bestuurlijke geldboetes op te leggen.

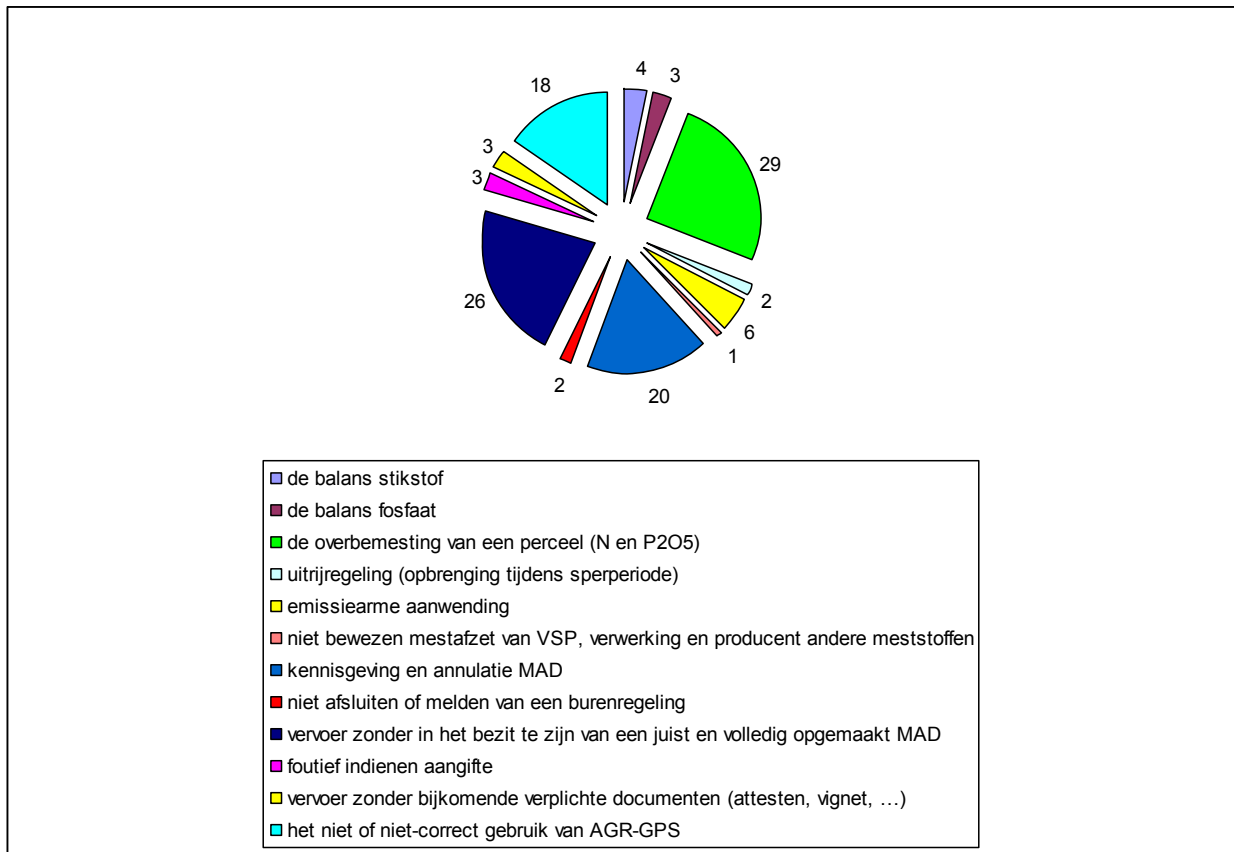
Het Mestdecreet bepaalt in artikel 63 limitatief voor welke inbreuken door de VLM administratieve geldboetes kunnen worden opgelegd. In dit artikel zijn tevens de berekeningen van de boetebedragen vermeld. Artikel 71 van voornoemd decreet bepaalt vervolgens voor welke inbreuken er een proces-verbaal dient opgesteld te worden.

De administratieve geldboetes kunnen betrekking hebben op volgende inbreuken: balans stikstof en fosfaat; overbemesting perceel; meer dieren dan nutriëntenemissierechten; niet bewezen mestafzet; melding en afmelding vervoer; laattijdige melding vervoer; vervoer zonder bewijs van verzending of overhandiging burenenregeling; niet afsluiten of melden van een burenenregeling; transporten zonder juist of onvolledig mestafzetdocument; verzuim aangifteplicht; foutieve aangifte; niet bijhouden register; nutriëntenbalansen niet ter inzage; vervoer zonder verplichte documenten; verzet gebruik Sanitel; niet of niet-correct gebruik AGR-GPS; mestverwerkingsplicht en verwerking 25% NER; mestuitscheidingsbalansen: ter inzage en bij aangifte; vervoer erkende verzenders: melding of afmelding; vervoer erkende verzenders: zonder verzenddocument; nitraatresidu in risicogebied: overschrijding; nitraatresidu in risicogebied: verzet staalnames en nitraatresidu (zowel in as buiten risicogebied): teeltplan en bemestingsplan/register.

De Vlaamse Landmaatschappij werd daarom niet enkel bevraagd naar het aantal milieuhandhavingscontroles die werden uitgevoerd tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 en welk gevolg werd gegeven aan deze controles, zoals omschreven in de hoofdstukken 2 en 3, maar er werd tevens gevraagd hoeveel administratieve boetes VLM heeft opgelegd in het kader van de door de VLM opgestelde inspectieverslagen en voor welke inbreuken⁶¹.

Onderstaande grafiek geeft het aantal administratieve boetes opgelegd door de VLM in de periode tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 weer.

⁶¹ De VLM legt ook administratieve boetes op in het kader van processen-verbaal opgesteld door de politiediensten. De gegevens van deze boetes werden door de VLM niet opgenomen in de informatie verstrekt aan de VHRM.



Grafiek 54) Aantal administratieve boetes opgelegd door de Vlaamse Landmaatschappij

Zoals reeds werd geduid in hoofdstuk 3.5 maakt de VLM voor de opgegeven periode melding van 1.076 PV's. Eigenlijk betreft het hier geen 1076 PV's, zoals bedoeld in het Milieuhandhavingsdecreet, maar 1.076 'negatieve' vaststellingen. Op basis van deze negatieve vaststellingen werden vervolgens 101 PV's opgesteld, die werden overgemaakt aan de procureur des Konings, en 975 inspectieverslagen (IV's) op basis waarvan door de VLM een administratieve boete in het kader van het Mestdecreet kan worden opgelegd. Ook de aanmaningen die door de VLM werden opgelegd – zie hoofdstuk 3.3 – kwamen voort uit deze negatieve vaststellingen.

Van die 975 IV's met een negatieve vaststelling werden voor 117 terreinvaststellingen een administratieve geldboete opgelegd. Het is echter mogelijk dat naar aanleiding van 1 IV verschillende boetes opgelegd werden.

Op basis van deze cijfers kan aldus geconcludeerd worden dat slechts 12% van de negatieve vaststellingen vastgelegd in een inspectieverslag leidden tot het opleggen van een administratieve boete door VLM. Deze cijfers dienen echter genuanceerd te worden.

Hoewel voor deze inbreuken meestal geen administratieve boetes worden opgelegd, werden ook de negatieve vaststellingen betreffende controles op de derogatie en beheersovereenkomsten, waarvoor respectievelijk 128 inspectieverslagen en 60 inspectieverslagen werden opgesteld, in een inspectieverslag vastgelegd. Een alternatieve sanctie bij het niet-opleggen van een administratieve boete bestaat dan uit het (gedeeltelijk) verlies van de derogatie of, in het geval van beheersovereenkomsten, een korting of intrekking van de vergoeding die de landbouwer krijgt voor het afsluiten van de betreffende beheersovereenkomst. Bij bijvoorbeeld overbemesting op perceelsniveau, waarvoor in de bestudeerde periode van 2009 21 negatieve vaststellingen werden gedaan tijdens derogatiecontroles, wordt dan weer wel een boete opgelegd door VLM.

Ook de boetes voor onbalans op bedrijfsniveau werden door de VLM niet meegerekend in het opgegeven aantal opgelegde boetes. De reden hiervoor ligt in het feit dat deze boetes niet worden opgelegd naar

aanleiding van een terreincontrole, maar louter op basis van berekeningen in de databank. In de beoogde periode van 2009 werden echter 584 boetes en 56 waarschuwingen verstuurd naar aanleiding van onbalans vastgesteld voor het jaar 2007. Al deze boetes en waarschuwingen werden echter wel gevat in een negatieve vaststelling vastgelegd in een inspectieverslag, zodat ze deel uitmaken van de vermelde 975 inspectieverslagen. Als deze IV's echter buiten beschouwing worden gelaten, zijn er nog 334 inspectieverslagen op basis van terreinvaststellingen. Hierdoor stijgt het aandeel van opgelegde boetes tot 35%, met name 117 opgelegde bestuurlijke boetes naar aanleiding van 334 uitgevoerde vaststellingen.

Een laatste kanttekening bij het aantal vermelde inspectieverslagen heeft betrekking op een 30-tal inspectieverslagen die werden opgesteld naar aanleiding van een kantschrift of een EFA-formulier (op vraag van de politie). Deze vaststellingen leiden ook niet automatisch tot een administratieve geldboete. In 2009 werden bijvoorbeeld 6 administratieve boetes opgelegd naar aanleiding van dergelijk kantschrift of EFA-formulier.

4.3 CONCLUSIE

Het Milieuhandhavingsdecreet maakt naast een strafrechtelijke sanctionering door de parketten en strafrechtbanken ook een bestuurlijke sanctionering mogelijk die wordt uitgevoerd door de nieuwe afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie. Deze bestuurlijke sanctionering is gebaseerd op het in het Milieuhandhavingsdecreet gemaakte onderscheid tussen een alternatieve bestuurlijke geldboete voor milieumisdrijven en exclusieve bestuurlijke geldboetes voor milieu-inbreuken. Tegen de boetebeslissingen van AMMC kan beroep worden ingesteld bij het nieuwe Milieuhandhavingscollege (MHHC).

Daarnaast kon en kan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) nog steeds zelf administratieve geldboetes opleggen voor overtredingen van artikel 63 van het Mestdecreet.

In verband met het handhavingsbeleid van de parketten in het Vlaamse Gewest kan worden vastgesteld dat de parketten in 2009 6.162 zaken ontvingen inzake milieu, waarvan 67,04% afkomstig van de algemene politie (Lokale en Federale politie), 26,89% van de inspectiediensten (toezichthouders), 1,09% klachten en burgerlijke partijstellingen en 4,98% andere zendingen.

Op basis van specifieke codes die de gewestelijke toezichthouders hanteren werd het mogelijk een beeld te schetsen van de zaken die aanhangig werden gemaakt door deze Vlaamse milieudiensten. In 2009 betrof dit 1.202 zaken, waarvan 48,75% afkomstig waren van ANB, 38,77% van AMI, 10,15% van de VLM, 1,16% van OVAM en 1,16% van overige milieudiensten.⁶² Deze cijfers vormen allicht een onderschatting, daar niet alle Vlaamse milieuadministraties de specifieke codes binnen de notitienummers hanteren. Het kan dan ook een aanbeveling zijn dat de verschillende milieuadministraties consequent gebruik maken van deze codes.

Tevens was het mogelijk te rapporteren per onderwerp (afval, mest, vergunning, lucht/water/bodem/geluid (emissies), milieubeheer) op basis van de tenlasteleggingscodes voor de bestudeerde periode. In totaal werden er 3.023 zaken geregistreerd bij de parketten in het Vlaamse Gewest in de bestudeerde periode met deze tenlasteleggingscodes, waarvan 43% inzake afval, 2,84% inzake mest, 12,87% inzake vergunning, 853 dossiers inzake emissies en 13,07% inzake milieubeheer. Meer specifiek had 29,34% betrekking op sluikestorten. Dit maakt dat sluikestorten bijna 1 op 3 van het totaal aantal geverbaliseerde overtredingen vormt in de bestudeerde periode.

⁶² Een deel van de zaken met betrekking tot het milieubeheersrecht vallen hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de politieparketten en de politierechtbanken. Deze milieuzaken konden dan ook niet gevat worden in de opgenomen cijfers.

Bijna 37% bevond zich d.d. 10 januari 2010⁶³ nog in vooronderzoek, terwijl 10,42% zich in de vooruitgangsstaat van minnelijke schikking bevond. Ook bij de zaken die zich in de vooruitgangsstaat van minnelijke schikkingen bevonden, had het merendeel betrekking op afval. Slechts 2,91% bevond zich op 10 januari 2010 in de fase van dagvaarding.

Het feit dat 41,35% van de zaken 'Milieuhandhaving', geregistreerd bij de parketten in het Vlaamse Gewest, in de bestudeerde periode en d.d. 10 januari werd geseponneerd, dient echter gerelativeerd te worden. Een groot aantal zaken dat wordt geregistreerd is immers niet vervolgbaar. Hieronder bevinden zich immers ook de 'ter beschikking gestelde zaken' en de 'technische sepots'. Daarnaast worden ook de 'andere sepots (administratieve geldboete, praetoriaanse probatie, seining van de dader)' en de 'opportuiniteitssepot waar kon aangetoond worden dat de toestand geregulariseerd werd' opgenomen in de vooruitgangsstaat 'zondergevolgstelling'.

In het kader van de vooruitgangsstaat van de zaken 'Milieuhandhaving' kunnen er voorzichtig een aantal tendensen worden onderschreven. Het merendeel van deze zaken, namelijk 41,35%, werd in de bestudeerde periode zonder gevolg gesteld. De helft van deze zaken had betrekking op afval. De tendens die hieruit voort komt, is dat de zaken die de grootste instroom kennen, namelijk deze met tenlasteleggingscode 'afval', ook de hoogste seponeringsgraad kennen. Hier rijst de vraag dan ook of er geen verder onderzoek vereist is naar eventuele alternatieve wijzen van afhandeling, zoals de bestuurlijke geldboete.

Het zijn de sepots in het kader van 'andere redenen – administratieve geldboete' die bijzonder interessant zijn voor dit milieuhandhavingsrapport. In het kader van het nieuwe Milieuhandhavingsdecreet is het uiteraard belangrijk om te onderzoeken of er reeds gewag kan worden gemaakt van enige impact van de mogelijkheid die de procureurs des Konings met het decreet hebben gekregen om milieumisdrijven over te maken aan AMMC met het oog op bestuurlijke beboeting. De cijfers in dit hoofdstuk gaven aan dat er mogelijks reeds een trend zou kunnen worden onderschreven. Voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet werd 5,97% van de zaken 'Milieuhandhaving' geseponneerd met het oog op de oplegging van een administratieve boete. Sedert 1 mei 2009 is dit percentage gestegen tot 23,92%.⁶⁴ In totaal werd d.d. 10 januari 2010 bijna 10% van al de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd bij de parketten in het Vlaamse Gewest na 1 mei 2009 geseponneerd voor het opleggen van een administratieve boete. Voor de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet betrof dit slechts 2,96%. Hoewel het decreet in de bestudeerde periode nog maar zeven maanden van kracht was, zou deze stijging toch reeds opmerkelijk kunnen worden genoemd. Tevens kon er worden vastgesteld dat het procentueel aandeel van de zaken die zonder gevolg werden gesteld wegens opportuiniteitsredenen en technische redenen daalt in de periode na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet, en dit ten voordele van de sepots met het oog op het opleggen van een administratieve boete. Dit zou eventueel kunnen wijzen op het feit dat de parketten eerder de keuze maken om zaken te seponeren met als doel het opleggen van een bestuurlijke geldboete in plaats van te

⁶³ Door het feit dat de peildatum van de gegevens van de parketten 10 januari 2010 is, is het van belang een zekere relativering en nuancering te hanteren bij de interpretatie van de data van de vooruitgangsstaat van de zaken. De gegevens en percentages ter zake hebben enkel en alleen betrekking op de situatie d.d. 10 januari 2010 en vormen niet de definitieve status van een zaak.

⁶⁴ Als na verloop van tijd heel wat seponeringen worden doorgevoerd in de zaken die geregistreerd zijn bij het parket na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet zal het percentage van de administratieve geldboetes echter lager komen te liggen dan deze 23,92%. Aan de andere kant is een omgekeerde evolutie ook mogelijk en kan het percentage van de administratieve geldboetes nog stijgen. Het feit dat dat het hier om een gegevensextractie gaat van 10 januari 2010 zorgt ervoor dat deze cijfers genuanceerd en gerelativeerd geïnterpreteerd dienen te worden.

kiezen voor een opportuniteitssepot (of een technisch sepot).⁶⁵ Dit toont aan dat het Milieuhandhavingsdecreet zijn start niet gemist heeft.

Er dient echter op gewezen te worden dat het in feite nog te vroeg is om op basis van de gegevensextractie d.d. 10 januari 2010 al conclusies te trekken over de mate waarin de afhandelingspraktijk verschilt voor de zaken daterend van vóór en na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet. Er kan enkel getracht worden enkele tendensen te onderschrijven.

Met betrekking tot de onderwerpen – op basis van de tenlasteleggingscodes – van de zaken die worden geseponeerd met het oog op het opleggen van een administratieve boete, kon er worden vastgesteld dat voornamelijk de zaken betreffende 'afval', 'vergunning' en 'milieubeheer' een grote toename kenden sedert de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet. Enkel bij de zaken betreffende 'emissies' kan er geen relevante stijging worden opgemerkt. Dit zou erop kunnen wijzen dat de parketten er voor kiezen om deze zaken zelf, strafrechtelijk, te behandelen.

Om de impact van het Milieuhandhavingsdecreet - en de bestuurlijke sanctionering in het bijzonder - te maximaliseren, is het belangrijk dat er verder wordt onderzocht hoe er zoveel mogelijk geseponeerde dossiers kunnen doorstromen van de procureur des Konings naar AMMC. Het betreft hier in het bijzonder die milieumisdrijven waarvan de procureur des Konings overgaat tot seponering omwille van opportuniteitsredenen. Een optimale afstemming tussen de parketten en AMMC kan de milieuhandhaving nog meer slagkracht geven.

Tevens blijkt uit de aangeleverde cijfers dat er regionale verschillen bestaan tussen verschillende parketten wat betreft de wijze waarop de parketten de milieumisdrijven afhandelen, en ook in het overmaken van milieumisdrijven naar AMMC. Dit gegeven verdient verder onderzoek, teneinde de sanctionering van milieumisdrijven in het Vlaamse Gewest waar mogelijk en wenselijk te uniformiseren.

Uit de cijfers blijkt dat bijna 10% van al de zaken 'Milieuhandhaving' geregistreerd bij de parketten in het Vlaamse Gewest sedert 1 mei 2009 geseponeerd werd met het oog op het opleggen van een administratieve boete. Een groot deel van deze zaken werd overgemaakt aan AMMC, en het overige deel ging naar andere administraties zoals de VLM. In totaal heeft AMMC 304 processen-verbaal ontvangen met het oog op het opleggen van alternatieve bestuurlijke geldboetes. Uit de cijfers van de aangeleverde dossiers per parket kwamen eveneens de regionale verschillen naar voren die ook bij de parketten zichtbaar werden. Wel kan gesteld worden dat elk parket in het Vlaamse Gewest reeds gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden die het Milieuhandhavingsdecreet biedt (om zaken door te sturen aan AMMC voor oplegging van een bestuurlijke geldboete).

AMMC is in het najaar van 2009 gestart met het onderzoeken van de milieumisdrijven die zij ontvingen. Daarbij werden de overtreders op de hoogte gebracht van de start van de bestuurlijke boeteprocedure, werden de dossiers opgevraagd bij de verbalisanten en werden ook de eerste hoorzittingen georganiseerd en verweerschriften geanalyseerd. In 5 dossiers werd vastgesteld dat de processen-verbaal niet onder het toepassingsgebied van titel XVI van het DABM vielen (feiten daterend van voor 1 mei 2009). Tegelijkertijd is AMMC gestart met de opmaak, per type van misdrijf, van een kader van criteria om de hoogte van de boete te bepalen. Het feit dat AMMC nog geen alternatieve bestuurlijke geldboetes heeft opgelegd – en dus ook geen voordeelontnemingen – in de bestudeerde periode heeft te maken met de termijnen waarover de procureur des Konings beschikt om de dossiers over te maken aan

⁶⁵ Er dient opgemerkt te worden dat bij de vergelijking van bovenstaande percentages rekening moet gehouden worden met het feit dat een aantal zaken met betrekking tot de ondertussen gedepenaliseerde milieu-inbreuken voorheen wel op het parket toekwamen, terwijl ze nadien niet meer op het parket werden geregistreerd. Een zeker nuancering is dus noodzakelijk bij het vergelijken van de gevolgen verleend aan de zaken binnengekomen na 1 mei 2010 en 25 juni 2010 met die van de zaken voor die datum.

AMMC (180 dagen + eventuele verlening met 180 dagen) en de beslissingstermijnen (van orde) van AMMC zelf (180 dagen vanaf kennisgeving opstart procedure). Daarbij kan nog opgemerkt worden dat deze nieuwe afdeling in deze opstartperiode al deze nieuwe processen vorm moest geven, procedures moest uittekenen en de interne organisatie op poten moest zetten.

AMMC is niet alleen bevoegd voor het opleggen van alternatieve bestuurlijke geldboetes, maar tevens voor het opleggen van exclusieve bestuurlijke geldboetes voor milieu-inbreuken. Dergelijke milieu-inbreuken worden door de toezichthouders opgenomen in een verslag van vaststelling dat, gelet op de depenalisering, rechtstreeks wordt overgemaakt aan AMMC. In de bestudeerde periode ontving AMMC 18 verslagen van vaststelling, waarvan 16 met betrekking tot afvalvoorkoming en -beheer, 1 met betrekking tot bodembescherming en -sanering, en 1 inzake het onderhoud en nazicht van stooktoestellen. Het merendeel werd opgesteld door toezichthouders van de politiezones.

Het verslag van vaststelling is als handavingsinstrument nog niet volledig geïntegreerd in de werking van de toezichthouders. Deels is dit wellicht te wijten aan het feit dat het een nieuw instrument is, of dat sommige wetgeving nauwelijks milieu-inbreuken kent, zoals het milieubeheersrecht. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de toezichthouders wel verslagen van vaststelling opstellen, maar deze niet overmaken aan AMMC. Dit zou kunnen verklaren waarom dat de toezichthouders in hoofdstuk drie aangeven in totaal 383 verslagen van vaststelling te hebben opgesteld terwijl AMMC er slechts 18 mocht ontvangen. De procedures van het Milieuhandavingsdecreet zijn wellicht nog niet volledig gekend bij alle toezichthouders, of misschien zijn de bevroegde toezichthouders nog onvoldoende vertrouwd met de term 'verslag van vaststelling' zoals bedoeld in het Milieuhandavingsdecreet. Het feit dat de toezichthouders slechts in beperkte mate verslagen van vaststelling opstellen kan tevens verklaard worden door het feit dat de toezichthouders hier over een discretionaire bevoegdheid beschikken. Bij het vaststellen van een milieu-inbreuk is een toezichthouder namelijk niet verplicht een verslag van vaststelling op te stellen. Dit verdient duidelijk ook verder onderzoek.

In de bestudeerde periode nam AMMC in vier van deze 18 dossiers een beslissing. Drie keer werd er een exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd en in 1 dossier werd er beslist om geen boete op te leggen. Ook hier verstreken de beslissingstermijnen voor de overige milieu-inbreuken pas begin 2010, zodat hierover nog niet kon gerapporteerd worden.

Tegen de boetebeslissingen van AMMC kan (een niet-schorsend) beroep worden ingediend bij het Milieuhandavingscollege. In de bestudeerde periode ontving dit Milieuhandavingscollege nog geen beroepen. Dit valt echter te verklaren door het feit dat AMMC in de bestudeerde periode slechts 3 exclusieve bestuurlijke geldboetes heeft opgelegd. Aangezien de meeste beslissingstermijnen voor de milieudossiers van na 1 mei 2009 pas verstrijken in 2010, zal hierover meer kunnen gerapporteerd worden in het Milieuhandavingsrapport 2010.

De VLM heeft reeds sedert de inwerkingtreding van het Mestdecreet de bevoegdheid gekregen om bestuurlijke geldboetes op te leggen voor bepaalde schendingen van het Mestdecreet. De VLM werd daarom niet enkel bevroegd naar het aantal milieuhandavingscontroles dat werd uitgevoerd tussen 1 mei 2009 en 31 december 2009 en welk gevolg werd gegeven aan deze controles, maar er werd tevens gevraagd hoeveel administratieve boetes de VLM heeft opgelegd in het kader van de door de VLM opgestelde inspectieverslagen alsook voor welke inbreuken. In de bestudeerde periode heeft de VLM 117 administratieve boetes opgelegd naar aanleiding van terreinvaststellingen. Het merendeel van deze boetes werd opgelegd voor overtredingen inzake de overbemesting van een perceel, het vervoer zonder in het bezit te zijn van een juist en volledig opgemaakt MAD, kennisgeving en annulatie MAD en het niet of niet-correct gebruik van AGR-GPS.

Buiten het Milieuhandavingsdecreet bestaan er nog instrumenten die bijdragen aan de milieuhandhaving. Hier kan onder meer gedacht worden aan de rechtontnemende sancties zoals de schorsing of opheffing van machtigingen (milieuvergunningen, erkenningen,...). Ook de gemeentelijke administratieve sanctie (GAS), zoals geregeld in art. 119bis van de Nieuwe Gemeentewet, vormt een niet onbelangrijk sanctioneringsmiddel in het kader van de lokale milieuhandhaving, en de aanpak van kleine vormen van openbare overlast in het bijzonder.

Bij de opmaak van dit Milieuhandhavingsrapport 2009 werd er voor gekozen om uitsluitend over de werkzaamheden van de parketten, AMMC, het Milieuhandhavingscollege en de VLM te rapporteren.

5 BESLUIT

5.1 SAMENVATTENDE CONCLUSIES

In de tekst van dit milieuhandhavingsrapport werden op verschillende plaatsen reeds tentatieve conclusies en daaruit volgende aanbevelingen vermeld. Vooraleer deze samen te vatten is het van belang nogmaals te wijzen op het beperkte kader waarbinnen deze conclusies en aanbevelingen dienen te worden gesitueerd. Immers, het Milieuhandhavingsdecreet trad slechts in werking op 1 mei 2009 en derhalve heeft deze rapportage slechts betrekking op de periode van 1 mei 2009 tot 31 december 2009. Daarnaast dient er nogmaals duidelijk op gewezen te worden dat dit Milieuhandhavingsrapport 2009 zeker niet allesomvattend is. Zo werd er onder meer niet gekeken naar de handhaafbaarheid van de regelgeving, de effectiviteit van de handhaving, de handhavingslasten van de gecontroleerden, de milieuwinst, verdere verklaringen voor de discrepantie tussen het aantal PV's opgesteld door de toezichthouders en het aantal geregistreerd bij de parketten, de effectiviteit van het huidige instrumentarium en de participatie van derden aan de milieuhandhaving. Deze elementen verdienen eventueel nadere analyse in de toekomstige milieuhandhavingsrapporten. Niet alleen zijn de data beperkt, ook de respons van de bij de handhaving betrokken actoren was verre van volledig. Toch kan bijvoorbeeld over de handhavingsactiviteiten van de verschillende toezichthouders en van de parketten in 2009 nu een relatief goed beeld worden geschetst.

De belangrijkste conclusies/vaststellingen kunnen als volgt worden samengevat:

1. Een eerste conclusie lijkt voort te vloeien uit een simpele vergelijking van het aantal bij de handhaving betrokken actoren (volgens het Milieuhandhavingsdecreet), de hen toegekende bevoegdheden en de daadwerkelijk geleverde inspanningen met betrekking tot milieuhandhavingstaken. In hoofdstuk 2 van dit rapport kwam naar voren dat in sommige gevallen de verhouding tussen het aantal aangestelde toezichthouders, hun tijdsbesteding, hun toezichtsoverdrachten en het aantal uitgevoerde milieuhandhavingscontroles aanleiding geeft tot nader onderzoek. Het is mogelijk dat daarvoor soms goede redenen te vinden zijn (zoals het feit dat wel toezichtsbevoegdheden werden gealloceerd, maar geen controletaken werden uitgeoefend), maar het is toch van belang om dit aan nader onderzoek te onderwerpen.
2. Een tweede conclusie betreft de (veelal nieuwe) handhavingsactiviteiten van de lokale toezichthouders. Het is onder meer opvallend dat een groot aantal (68%) van de responderende gemeenten aangaf geen zicht te hebben op het aantal niet-vergunde inrichtingen op hun grondgebied. Dit kan een effectieve handhaving bemoeilijken. Het lijkt dan ook van belang aan de controle op niet-vergunde inrichtingen prioriteit te geven.
3. Een grote meerderheid van de responderende gemeenten heeft een gemeentelijk toezichthouder aangesteld. Voor de andere gemeenten blijft het van belang om deze aanstelling op te volgen, evenals de opleiding en training van deze lokale toezichthouders. Op dat vlak lijkt het ook aangewezen de mogelijkheden van de aanstelling van toezichthouders via intergemeentelijke verenigingen verder te exploreren. Eerste stappen werden daartoe gezet in 2009, waarbij het gebruik van deze intergemeentelijke verenigingen vooral voor kleinere gemeenten een aantrekkelijk model kan blijken te zijn.
4. Uit een evaluatie van de verschillende handhavingsinstrumenten blijkt dat de meeste van de instrumenten veelvuldig door de verschillende toezichthouders worden gebruikt waarbij vooral de toezichthouders van de Lokale politie veelvuldig van het instrument "proces-verbaal" gebruik maken. Opvallend is wel dat uit de respons van de lokale toezichthouders blijkt dat zij veel verslagen van vaststelling hebben opgesteld (meer bepaald bij milieu-inbreuken). Maar anders dan het Milieuhandhavingsdecreet voorschrijft, werden deze blijkbaar niet systematisch doorgestuurd naar de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer. Deze ontving, volgens haar data, in de bestudeerde periode van 2009, immers slechts één verslag van

vaststelling van lokale toezichthouders met het oog op het opleggen van een exclusieve bestuurlijke boete. Wellicht is hier sprake van een terminologische verwarring, waarbij een aantal gemeenten hebben gerapporteerd over hun 'interne' verslagen van vaststelling, en niet zozeer over de 'verslagen van vaststelling' zoals bedoeld in het Milieuhandhavingsdecreet (met name voor milieu-inbreuken die bestuurlijk beboet worden door AMMC). Alleszins dient verder onderzocht te worden wat er gebeurt met deze verslagen en of zij correct worden doorgestuurd in die gevallen waar het nodig is.

5. Uit de data van zowel de parketten als van AMMC blijkt dat meerdere parketten de door het Milieuhandhavingsdecreet geboden weg van de bestuurlijke afdoening (via een alternatieve bestuurlijke geldboete) reeds hebben gevonden. De gegevens lijken aan te wijzen (hoewel ook hier gelet op het korte tijdsbestek enige voorzichtigheid moet worden betracht) dat bepaalde zaken die vermoedelijk in het verleden door de parketten werden geseponeerd nu worden doorgestuurd naar AMMC voor de oplegging van een bestuurlijke geldboete. Daarmee zou één van de doelstellingen van het Milieuhandhavingsdecreet worden gerealiseerd. Toch is er ook op dat vlak ongetwijfeld verbetering mogelijk, aangezien het aantal PV's dat door de parketten werd doorgestuurd aan AMMC gemiddeld slechts 10%⁶⁶ bedroeg. Dit is echter een tendens die in de toekomst nog versterkt kan worden. Opvallend is bovendien dat er tussen de parketten grote verschillen bestaan. Het aantal doorgestuurde processen-verbaal in Kortrijk bedroeg bijvoorbeeld bijna 18%, terwijl het voor Brussel slechts iets meer dan 1% bedroeg. Er lijkt derhalve zeker ruimte te bestaan voor een betere afstemming en harmonisatie ter zake tussen de verschillende parketten.
6. Hoewel de data die in dit rapport worden gepresenteerd dus wel enige indicatie kunnen geven over trends in de milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest sinds de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet moet toch worden benadrukt dat momenteel helaas nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om ook een uitspraak te doen over de effectiviteit van de integrale milieuhandhaving in het Vlaamse Gewest. Immers, de hier gepresenteerde gegevens laten bijvoorbeeld niet toe om na te gaan hoeveel overtredingen van de milieuwetgeving daadwerkelijk door handhaving worden vastgesteld. Er is daarmee weinig bekend over het zogenaamde "dark number" of de blinde vlekken. Wel kon worden aangegeven hoeveel controles werden uitgevoerd en in hoeveel gevallen een controle aanleiding gaf tot vaststelling van een overtreding, maar dat biedt nog geen inzicht in het aantal gevallen waarin de overtreding niet kon worden ontdekt. Ook konden in deze eerste rapportage nog geen gegevens worden verstrekt over daadwerkelijk opgelegde sancties. Voor sanctieoplegging binnen de bestuurlijke afhandeling (via de AMMC en het Milieuhandhavingscollege) waren in 2009 nog geen data beschikbaar en de parketten konden wel data verstrekken over de aantallen dossiers waarin vervolgingen, minnelijke schikkingen of andere afdoeningswijzen werden gekozen, maar niet over de uiteindelijk opgelegde sancties ten aanzien van die zaken geregistreerd bij de parketten na de inwerkingtreding van het Milieuhandhavingsdecreet⁶⁷ (bijvoorbeeld bedragen van de minnelijke schikking of de sancties die door de strafrechter werden opgelegd). In recente wetenschappelijke literatuur zijn wel inzichten geboden in de gemiddelde bedragen van minnelijke schikkingen en opgelegde geldboetes door

⁶⁶ Ook hier dient er weer rekening te worden gehouden met het feit dat deze gegevens een peildatum d.d. 10 januari 2010 kennen. Het percentage kan dus zeker nog stijgen. De procureur des Konings heeft namelijk 180 dagen tijd, eventueel met de mogelijkheid tot verlenging met opnieuw 180 dagen, om het dossier aan AMMC over te maken. Dit kan dus zeker nog gebeurd zijn na 10 januari 2010. In de toekomst wordt, rekening houdende met de verdere uitwerking van het Milieuhandhavingsdecreet, een positieve evolutie ter zake verwacht.

⁶⁷ Deze werden enkel aangeleverd over een periode van 10 jaar (2000-2009) en niet voor de bestudeerde periode.

de correctionele rechtbanken en in beroep.⁶⁸ De VHRM hoopt dat voor de volgende rapporten deze gegevens ook beschikbaar zullen zijn omdat deze uiteraard onmisbaar zijn om uitspraken te kunnen formuleren over de effectiviteit van de milieuhandhaving. Bovendien bestaan er buiten het Milieuhandhavingsdecreet nog instrumenten die bijdragen aan de handhaving van de milieuwetgeving. In dat verband kunnen bijvoorbeeld rechtontnemende sancties zoals de schorsing of opheffing van machtigingen (milieuvergunningen, erkenningen, ...) worden genoemd. Om een globaler beeld te verkrijgen zou ook de toepassing van deze instrumenten kunnen worden onderzocht.

5.2 AANBEVELINGEN

Uit de hierboven geformuleerde conclusies en uit de in dit rapport gepresenteerde data kunnen verschillende aanbevelingen worden geformuleerd, zowel ten aanzien van de dataverzameling als ten aanzien van de effectiviteit van de milieuhandhaving (aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de Vlaamse Regering) en verdere aandachtspunten voor de VHRM zelf, eventueel te onderzoeken met behulp van externe deskundigen.

5.2.1 Aanbevelingen ten aanzien van de Vlaamse Regering

Krachtens artikel 16.2.5 van het Milieuhandhavingsdecreet formuleert de VHRM in het Milieuhandhavingsrapport aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het milieuhandhavingsbeleid. Dit kadert onder meer in zijn opdracht om krachtlijnen en prioriteiten van het beleid inzake de handhaving van het milieurecht voor te stellen. Onderstaande opsomming formuleert dan ook een aantal aanbevelingen ten aanzien van de Vlaamse Regering.

Er kan vooreerst algemeen gesteld worden dat alle handhavingsactoren ondersteund dienen te worden bij het uitvoeren van handhavingsactiviteiten binnen de toebedeelde opdrachten betreffende vorming, personeel en financiële middelen. Meer specifiek kan er echter betreffende de toezichthouders volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- Vooral voor kleinere gemeenten lijkt het aangewezen om de mogelijkheid te onderzoeken van de aanstelling van toezichthouders via intergemeentelijke verenigingen. De Vlaamse Regering zou dan ook een rol kunnen spelen in het stimuleren van intergemeentelijke verenigingen enerzijds en het toetreden van kleinere gemeenten tot deze intergemeentelijke verenigingen anderzijds. Intergemeentelijk samenwerken is echter geen totaaloplossing die elke gemeente te hulp kan schieten. Voor sommige gemeenten moet een andere oplossing worden bedacht⁶⁹;
- Het lijkt aanbeveling te verdienen dat de toezichthouders in het algemeen - en de gemeentelijke toezichthouders in het bijzonder - prioriteit zouden geven aan de controle op de naleving van de vergunnings-/meldingsplicht van de aanwezige inrichtingen en activiteiten op hun grondgebied. Het voorgaande impliceert tevens dat grondig nagetrokken wordt of de reële toestand 'op de werkvloer' overeenstemt met deze beschreven in de aanwezige vergunning/melding, dan wel of er al dan niet een activiteit wordt uitgeoefend, waarvoor een algemeen verbod geldt.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Billiet, C. en Rousseau, S., "De hoogte van de strafrechtelijke boetes. Een rechtseconomische analyse van milieurechtspraak (1990-2000) van het Hof van Beroep te Gent", *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2003, 131, Billiet, C.N., Rousseau, S., e.a., "Milieucriminaliteit in handen van strafrechters en beboetingsambtenaren: feiten uit Vlaanderen en Brussel", *Milieu en Recht*, 2009, 347-348, Rousseau, S., "Empirical analysis of sanctions for environmental offences", *International Review of Environmental and Resource Economics*, en Rousseau, S., "The impact of sanctions and inspections on firms' environmental compliance decisions", working paper Centre for Economic Studies, Katholieke Universiteit Leuven, n° 2007-04, September 2007.

⁶⁹ Zie lopende discussie 'Groenboek Interne Staatshervorming', Vlaamse Regering, juli 2010

Naast de aanbevelingen betreffende de activiteiten van de toezichthouders kunnen ook een aantal aanbevelingen aan de Vlaamse Regering worden weerhouden met betrekking tot het sanctioneringsbeleid:

- Gelet op grote regionale verschillen lijkt het aan te bevelen alle parketten (nogmaals) voldoende bewust te maken van de mogelijkheden van de bestuurlijke sanctionering door AMMC, die door het Milieuhandhavingsdecreet worden geboden. Dit ten einde te komen tot een uniforme afhandeling van milieudelicten. Tevens doen de gegevens in het Milieuhandhavingsrapport veronderstellen dat er binnen de parketten nog zaken geseponneerd worden omwille van opportuniteitsredenen die evenwel aan AMMC zouden overgemaakt kunnen worden;
- Het verdient aanbeveling om de prioriteitennota 'Vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaamse Gewest' van 30 mei 2000 te actualiseren rekening houdende met de sorteernota⁷⁰ van 2010. Het kan in dit kader nuttig zijn een risicostudie te laten uitvoeren zodat duidelijk wordt wat gecontroleerd wordt/dient te worden en waarom⁷¹. Dit zou het mogelijk maken om een meer uniforme afstemming te bereiken tussen dossiers behandeld door de parketten en AMMC. De op basis van dat overleg tot stand gekomen afspraken worden dan, zoals decretaal voorzien, in een protocol vastgelegd;
- Er dient onderzoek te gebeuren naar de relevantie van de bepalingen opgenomen als milieu-inbreuken in de bijlagen bij het Milieuhandhavingsbesluit. Het zou kunnen overwogen worden om de criteria te herzien op basis waarvan een overtreding als een milieu-inbreuk wordt beschouwd, zodat meer delicten binnen de milieuwetgeving met een beperkte milieu-impact exclusief bestuurlijk kunnen worden afgehandeld.

5.2.2 Aandachtspunten

Naast bovenstaande aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de Vlaamse Regering, kwamen in dit rapport een aantal aandachtspunten tot uiting die door de VHRM zelf kunnen worden behandeld, in de plenaire vergaderingen, in de werkgroepen of met behulp van externe deskundigheid.

Bij de opmaak van dit eerste milieuhandhavingsrapport werd reeds duidelijk hoe belangrijk de verzameling van uniforme data bleek te zijn voor een kwalitatieve evaluatie. In dit rapport was het immers niet mogelijk om met de ontvangen gegevens al de nodige vergelijkingen of analyses te doen zoals in hoofdstuk 1 uitvoerig werd beschreven. Met een blik op de toekomstige milieuhandhavingsrapporten is het dan ook van uitermate groot belang dat er vergelijkbare en uniforme gegevens worden opgevraagd en aangeleverd en dat er kan gerapporteerd worden in het licht van andere belangrijke criteria die nu nog niet konden worden bekeken zoals de handhaafbaarheid van de milieuwetgeving, de handhavingslasten van de doelgroepen, de milieuwinst van de handhaving, de efficiëntie van de handhavingsinspanningen, enz. Daarnaast werd bij de opstelling van het rapport duidelijk dat bepaalde gegevens in de toekomst zeker ook bevraagd dienen te worden aan de handhavingsactoren om het handhavingslandschap beter in kaart te brengen. Meer specifiek kunnen in dit kader volgende aandachtspunten worden geformuleerd:

- Het verdient aanbeveling om tot uniforme dataverzameling te komen waarbij gelijkvormige begrippen worden gebruikt bijvoorbeeld om het concept "controle" te definiëren;
- Het is van belang om tot afspraken te komen tussen de toezichthouders en de parketten over een uniforme codering van de verschillende milieudelicten, ten einde uniformiteit en vergelijkbaarheid van cijfers te bevorderen;

⁷⁰ Milieuhandhavingsprogramma 2010, Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving, januari 2010, pagina 103-104

⁷¹ Hand. 2006-2007, stuk 1249 nr. 2, Vlaams Parlement, pagina 34-35

- In de toekomst is het nuttig om inzicht te krijgen in de aard, het onderwerp, de milieu-impact en de bestraffing van de milieuovertredingen om zo een beeld te krijgen van de doeltreffendheid van de milieuwetgeving, de handhaafbaarheid en de handhaving ervan.

In de werking van de VHRM, zowel via de plenaire vergadering als de werkgroepen, werd reeds duidelijk dat voor de invulling en uitvoering van het Milieuhandhavingsdecreet op het terrein de handhavingsactoren met heel wat praktische problemen werden geconfronteerd. Ook de conclusies in dit rapport tonen aan dat er nood is aan werkkaders, richtlijnen en gegevensuitwisseling om efficiënt en effectief uitvoering te geven aan de opgelegde toezichtsopdrachten. Daarnaast werd in dit rapport ook duidelijk dat de aanstelling van de toezichthouders door de verschillende actoren anders werd ingevuld. De VHRM kan zich dan ook – via de werkgroepen of externe deskundigen - in de komende jaren richten op volgende aandachtspunten:

- De relatie tussen toezichtsbevoegdheden, aantallen VTE's, daadwerkelijk uitgevoerde controles en andere relevante indicatoren om de efficiëntie van de handhavingsmiddelen en –inspanningen te beoordelen, dient aan nader onderzoek te worden onderworpen;
- Eveneens dient te worden nagegaan of personen die formeel als toezichthouder zijn aangesteld ook daadwerkelijk (voltijds of deeltijds) toezichtsbevoegdheden uitoefenen (en in voorkomend geval waarom niet);
- Daarnaast kan worden onderzocht in welke mate de functie van toezichthouder verenigbaar kan zijn met andere functies, en zo nee, hoe zo'n dergelijke situatie kan opgelost worden;
- De ontwikkeling van richtlijnen en criteria die aangeven welk handhavingsinstrument kan worden ingezet op welk moment, evenals de optimale combinatie van het beschikbare handhavingsinstrumentarium en de handhavingsmiddelen (bv. risicoanalyse), zou aan de toezichthouders een belangrijke houvast kunnen bieden;
- Er kan worden onderzocht op welke wijze de gewestelijke toezichthouders de lokale toezichthouders – en omgekeerd - hun activiteiten wederzijds zouden kunnen ondersteunen;
- De (verdere) uitbouw van regionale platformen ter ondersteuning van de milieuhandhaving dient aangemoedigd, dan wel geïnitieerd te worden.
- Nader onderzoek naar de redenen van het groot aandeel controles waarbij geen overtredingen werden vastgesteld, zou duidelijkheid kunnen brengen over de effectiviteit van de handhaving;
- Het is zeer belangrijk dat de toezichthouders – en alle handhavingsactoren – kennis hebben van de definities en procedures zoals deze zijn opgenomen in het Milieuhandhavingsdecreet en het Milieuhandhavingsbesluit. De VHRM kan het forum zijn waar informatie en ervaringen ter zake kunnen worden uitgewisseld, zodat er remediërend kan worden opgetreden of de nodige maatregelen kunnen worden genomen.

Inzake de sanctionering worden volgende aandachtspunten geformuleerd betreffende de toekomstige uitvoering van het milieuhandhavingsbeleid:

- Verder onderzoek is aangewezen naar de vraag of alle processen-verbaal inzake schendingen van het milieurecht waarvan de procureur des Konings beslist om niet strafrechtelijk te behandelen (zoals voorzien in het Milieuhandhavingsdecreet), worden overgemaakt aan AMMC met het oog op bestuurlijke beboeting. Indien er werd besloten niet strafrechtelijk te behandelen, rijst de vraag of het dossier tijdig, binnen de termijnen zoals vooropgesteld in het Milieuhandhavingsdecreet en Milieuhandhavingsbesluit, aan AMMC wordt overgemaakt. Indien zou blijken dat dit niet het geval is, kan het eventueel aanbeveling verdienen om wetgevende initiatieven ter zake te ontwikkelen.
- Daarnaast is verder onderzoek opportuun of er overwogen dient te worden de dossiers inzake de boswetgeving en de riviervisserijwetgeving niet langer door de politierechtbank te laten behandelen, maar door de correctionele rechtbanken zoals dat het geval is voor andere milieumisdrijven.

VERKLARENDE WOORDENLIJST - AFKORTINGEN

HANDHAVINGSFACTOREN EN INSTELLINGEN

ALBON:	afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie
AMMC:	afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie
AMI:	afdeling Milieu-inspectie van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie
AMV:	afdeling Milieuvergunningen van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie
ANB:	Agentschap voor Natuur en Bos
AWV:	Agentschap Wegen en Verkeer
AZ&G:	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid
OVAM:	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
MHHC:	Milieuhandhavingscollege
SG van het departement LNE:	Secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie
VHRM:	Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving
VLM:	Vlaamse Landmaatschappij
VMM:	Vlaamse Milieumaatschappij
VVP:	Vereniging van Vlaamse Provincies
VVSG:	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
W&Z:	Waterwegen en Zeekanaal NV

MILIEUHANDHAVINGSTERMINOLOGIE

DABM	Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid
GAS	Gemeentelijke Administratieve Sanctie
MHR	Milieuhandhavingsrapport
PV	Proces-verbaal

ANDERE

AGR-GPS	Elk transportmiddel dat door een erkende mestvoerder Klasse B of klasse C ingezet wordt voor het vervoer van dierlijke mest of andere meststoffen, moet op elk moment AGR-GPS compatibel zijn. Die AGR-GPS-compatibiliteit houdt in dat elk erkend transportmiddel moet beschikken over AGR-GPS-apparatuur, die deel uitmaakt van een operationeel AGR-GPS-systeem. Bovendien moeten de signalen uitgestuurd door die apparatuur via een computerserver, beheerd door een GPS-dienstverlener, rechtstreeks en onmiddellijk verstuurd worden naar de Mestbank.
B.S.	Belgisch Staatsblad
ECO-formulier	Vattingsdocument dat bij een afvaltransportcontrole door de politie wordt ingevuld en overgezonden voor centrale vassing aan de centrale dienst Leefmilieu. De gegevens worden, naast de punctuele controle, gebruikt voor het uitvoeren van operationele en strategische analyses.
EFA-formulier	ECO-formulier Afval
IV	Inspectieverslag opgesteld door Vlaamse Landmaatschappij voor controles in het kader van het mestdecreet en op basis waarvan de VLM een administratieve boete kan opleggen
MAD	Mestafzetdocumenten
N	stikstof
n.g.	niet gekend
P ₂ O ₅	fosfaat
REA/TPI	nationaal informaticaprogramma voor de rechtbanken van eerste aanleg met applicaties voor de correctionele parketten en -griffies, jeugdparketten en -griffies, burgerlijke griffies
t.a.v.	ten aanzien van
VTE	voltijdse equivalenten
VSP	verzamelpunt

LIJST VAN GRAFIEKEN

GRAFIEK 1) AANTAL TOEZICHTHOUDERS PER GEWESTELIJKE HANDHAVINGSACTOR	13
GRAFIEK 2) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN IN VTE.....	21
GRAFIEK 3) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN.....	23
GRAFIEK 4) PROACTIEVE CONTROLES I.V.M. AFVALTRANSPORTEN UITGEVOERD DOOR DE FEDERALE POLITIE	26
GRAFIEK 5) RESPONS (%) VAN DE LOKALE POLITIE BETREFFENDE DE BEVRAGING (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	28
GRAFIEK 6) OVERZICHT VAN DE INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	30
GRAFIEK 7) ORGANISATIE VAN TOEZICHT BIJ LOKALE POLITIEZONES (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE).....	33
GRAFIEK 8) AANSTELLING EN AANMELDING VAN TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE BIJ AMV (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	34
GRAFIEK 9) LEEFMILIEUNETWERK VAN DE DIENST LEEFMILIEU VAN DE FEDERALE GERECHTELIJKE POLITIE	35
GRAFIEK 10) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE).....	37
GRAFIEK 11) GEMIDDELD AANTAL MILIEUHANDHAVINGSCONTROLES PER TOEZICHTHOUDER LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE).....	38
GRAFIEK 12) PROACTIEVE CONTROLES I.V.M. AFVALTRANSPORTEN UITGEVOERD DOOR DE LOKALE POLITIE	39
GRAFIEK 13) RESPONSGRAAD (%) BEVRAGING GEMEENTEN (VOLGENS INWONERSAANTAL)	48
GRAFIEK 14) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL).....	52
GRAFIEK 15) AANSTELLING EN AANMELDING VAN GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS BIJ AMV (VOLGENS INWONERSAANTAL)	56
GRAFIEK 16) ORGANISATIE VAN GEMEENTELIJK TOEZICHT (VOLGENS INWONERSAANTAL).....	57
GRAFIEK 17) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	58
GRAFIEK 18) GEMIDDELD AANTAL MILIEUHANDHAVINGSCONTROLES PER TOEZICHTHOUDER (VOLGENS INWONERSAANTAL)	60
GRAFIEK 19) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN 'CONTROLES ZONDER VERDERE ACTIE'	66
GRAFIEK 20) AANTAL 'CONTROLES ZONDER VERDERE ACTIE' DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	67
GRAFIEK 21) AANTAL 'CONTROLES ZONDER VERDERE ACTIE' DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	68

GRAFIEK 22) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'RAADGEVING'	70
GRAFIEK 23) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'RAADGEVING' DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	71
GRAFIEK 24) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'RAADGEVING' DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	72
GRAFIEK 25) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'AANMANING'	74
GRAFIEK 26) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'AANMANING' DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	76
GRAFIEK 27) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'AANMANING' DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	77
GRAFIEK 28) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'VERSLAG VAN VASTSTELLING'	78
GRAFIEK 29) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'VERSLAG VAN VASTSTELLING' DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	80
GRAFIEK 30) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'VERSLAG VAN VASTSTELLING' DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	81
GRAFIEK 31) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'PROCES-VERBAAL'	83
GRAFIEK 32) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'PROCES-VERBAAL' DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	86
GRAFIEK 33) AANDEEL VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT 'PROCES-VERBAAL' DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	87
GRAFIEK 34) AARD VAN DE OPGELEGDE BESTUURLIJKE MAATREGELEN	89
GRAFIEK 35) AARD VAN DE OPGELEGDE BESTUURLIJKE MAATREGELEN DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	91
GRAFIEK 36) AARD VAN DE OPGELEGDE BESTUURLIJKE MAATREGELEN DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	92
GRAFIEK 37) % AANTAL BEROEPEN TEGEN BESLUITEN HOUDENDE BESTUURLIJKE MAATREGELEN TEN AANZIEN VAN HET AANTAL OPGELEGDE BESTUURLIJKE MAATREGELEN	93
GRAFIEK 38) AARD VAN DE OPGELEGDE VEILIGHEIDSMATREGELEN	96
GRAFIEK 39) AARD VAN DE OPGELEGDE VEILIGHEIDSMATREGELEN DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	97
GRAFIEK 40) AARD VAN DE OPGELEGDE VEILIGHEIDSMATREGELEN DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	98
GRAFIEK 41) % GEBRUIK VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE INDIVIDUELE HANDHAVINGSFACTOREN	100
GRAFIEK 42) % GEBRUIK VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	104
GRAFIEK 43) % GEBRUIK VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE)	106

GRAFIEK 44) AANTAL ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREGEREED DOOR DE CORRECTIONELE AFDELINGEN BIJ DE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST IN 2009 PER VERBALISERENDE OVERHEID	113
GRAFIEK 45) AANTAL ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' AFKOMSTIG VAN DE VLAAMSE MILIEUDIENSTEN ZOALS GEREGEREED DOOR DE CORRECTIONELE AFDELINGEN BIJ DE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST IN 2009	114
GRAFIEK 46) AANTAL ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREGEREED DOOR DE CORRECTIONELE AFDELINGEN BIJ DE PARKETTEN VAN HET VLAAMSE GEWEST, PER VOORNAAMSTE TENLASTENLEGGING VOOR ZAKEN NA 1 MEI 2009 BETREFFENDE MILIEUHYGIËNERECHT EN ZAKEN NA 25 JUNI 2009 VOOR MILIEUBEHEERSRECHT	116
GRAFIEK 47) VOORUITGANGSSTAAT D.D. 10 JANUARI 2010 VAN DE ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREGEREED DOOR DE CORRECTIONELE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST TUSSEN 1 MEI 2009 EN 31 DECEMBER 2009 EN TUSSEN 25 JUNI 2009 EN 31 DECEMBER 2009 PER AANDEEL RUBRIEK VAN TENLASTELEGGING (AFVAL, MEST, VERGUNNINGEN, EMISSIES EN MILIEUBEHEER)	122
GRAFIEK 48) RUBRIEKEN TENLASTELEGGINGSCODES (AFVAL, MEST, VERGUNNINGEN, EMISSIES EN MILIEUBEHEER) VAN DE ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREGEREED DOOR DE CORRECTIONELE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST TUSSEN 1 MEI 2009 EN 31 DECEMBER 2009 EN TUSSEN 25 JUNI 2009 EN 31 DECEMBER 2009 PER AANDEEL VOORUITGANGSSTAAT OP 10 JANUARI 2010 PER RUBRIEK VAN TENLASTELEGGING	123
GRAFIEK 49) PROCESSEN-VERBAAL ONTVANGEN DOOR AMMC VAN DE PARKETTEN VAN HET VLAAMSE GEWEST SINDS 1 MEI 2009 TOT EN MET 31 DECEMBER 2009	134
GRAFIEK 50) AANTAL ZAKEN 'MILIEUHYGIËNE' EN 'MILIEUBEHEER' RESPECTIEVELIJK GEREGEREED NA 1 MEI 2009 EN NA 25 JUNI 2009, DOOR DE CORRECTIONELE AFDELINGEN VAN DE PARKETTEN VAN HET VLAAMSE GEWEST, GESEPONEERD MET HET OOG OP EEN ADMINISTRATIEVE BOETE TEN AANZIEN VAN HET AANTAL ZAKEN BETREFFENDE MILIEUMISDRIVEN ONTVANGEN DOOR DE AFDELING MILIEUHANDHAVING, MILIEUSCHADE EN CRISISBEHEER VAN HET DEPARTEMENT LEEFMILIEU, NATUUR EN ENERGIE TUSSEN 1 MEI 2009 EN 31 DECEMBER 2009	137
GRAFIEK 51) VERSLAGEN VAN VASTSTELLING ONTVANGEN DOOR DE AFDELING MILIEUHANDHAVING, MILIEUSCHADE EN CRISISBEHEER VAN HET DEPARTEMENT LEEFMILIEU, NATUUR EN ENERGIE, PER HANDHAVINGSACTOR	139
GRAFIEK 52) VERSLAGEN VAN VASTSTELLING ONTVANGEN DOOR DE AFDELING MILIEUHANDHAVING, MILIEUSCHADE EN CRISISBEHEER VAN HET DEPARTEMENT LEEFMILIEU, NATUUR EN ENERGIE, PER ONDERWERP	140
GRAFIEK 53) BESLISSINGEN GENOMEN OVER EXCLUSIEVE BESTUURLIJKE GELDBOETEN DOOR DE AFDELING MILIEUHANDHAVING, MILIEUSCHADE EN CRISISBEHEER VAN HET DEPARTEMENT LEEFMILIEU, NATUUR EN ENERGIE IN DE PERIODE TUSSEN 1 MEI 2009 EN 31 DECEMBER 2009	141
GRAFIEK 54) AANTAL ADMINISTRATIEVE BOETES OPGELEGD DOOR DE VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ	144

LIJST VAN TABELLEN

TABEL 1) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN	24
TABEL 2) INDELINGSKLASSEN VAN DE VLAAMSE POLITIEZONES INCLUSIEF AANTAL POLITIEZONES PER KLASSE EN AANTAL RESPONDENTEN PER KLASSE.....	28
TABEL 3) OVERZICHT VAN DE INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE).....	31
TABEL 4) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL).....	38
TABEL 5) VERZOEKEN TOT HET OPLEGGEN VAN BESTUURLIJKE MAATREGELEN EN VEILIGHEIDSMATREGELEN EN AANTAL OPGELEGDE BESTUURLIJKE MAATREGELEN EN VEILIGHEIDSMATREGELEN DOOR DE GOUVERNEURS VAN DE VLAAMSE PROVINCIES SINDS 1 MEI 2009	40
TABEL 6) AANGESTELDE PROVINCIALE TOEZICHTHOUDERS.....	41
TABEL 7) INDELINGSKLASSEN VAN DE VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN INCLUSIEF AANTAL STEDEN EN GEMEENTEN PER KLASSE EN AANTAL RESPONDENTEN PER KLASSE	47
TABEL 8) HINDERLIJKE INRICHTINGEN PER GEMEENTE.....	49
TABEL 9) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	53
TABEL 10) INSPANNINGEN M.B.T. MILIEUHANDHAVINGSTAKEN DOOR GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	59
TABEL 11) AARD VAN DE OPGELEGDE VEILIGHEIDSMATREGELEN.....	95
TABEL 12) % GEBRUIK VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE INDIVIDUELE HANDHAVINGSFACTOREN.....	101
TABEL 13) % GEBRUIK VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE GEMEENTELIJKE TOEZICHTHOUDERS (VOLGENS INWONERSAANTAL)	105
TABEL 14) % GEBRUIK VAN DE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE TOEZICHTHOUDERS LOKALE POLITIE (VOLGENS INWONERSAANTAL POLITIEZONE).....	106
TABEL 15) AANTAL ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREgistREERD DOOR DE CORRECTIONELE AFDELINGEN BIJ DE PARKETTEN VAN HET VLAAMSE GEWEST, PER TENLASTELEGGINGSCODES VOOR ZAKEN NA 1 MEI 2009 BETREFFENDE MILIEUHYGIËNERECHT EN ZAKEN NA 25 JUNI 2009 VOOR MILIEUBEHEERSRECHT	117
TABEL 16) AANTAL ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREgistREERD DOOR DE CORRECTIONELE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST TUSSEN 1 MEI 2009 EN 31 DECEMBER 2009 INCLUSIEF VOORUITGANGSSTAAT OP 10 JANUARI 2010 PER RUBRIEK TENLASTELEGGING.....	120
TABEL 17) RUBRIEKEN TENLASTELEGGINGSCODES (AFVAL, MEST, VERGUNNINGEN, EMISSIES EN MILIEUBEHEER) VAN DE ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREgistREERD DOOR DE CORRECTIONELE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST TUSSEN 1 MEI 2009 EN 31 DECEMBER 2009 EN TUSSEN 25 JUNI 2009 EN 31 DECEMBER 2009 PER AANDEEL VOORUITGANGSSTAAT OP 10 JANUARI 2010 PER RUBRIEK VAN TENLASTELEGGING	123

TABEL 18) PER PARKET, ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREgistREERD DOOR DE CORRECTIELE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST IN 2009 EN AANDEEL OPPORTUNITEITSSEPOTS, TECHNISCHE SEPOTS EN SEPOTS OM ANDERE REDEN (VOORUITGANGSSTAAT OP 10 JANUARI 2010).....	127
TABEL 19) PER RUBRIEK VAN TENLASTELEGGINGSCODES, ZAKEN 'MILIEUHANDHAVING' GEREgistREERD DOOR DE CORRECTIELE PARKETTEN IN HET VLAAMSE GEWEST IN 2009 EN AANDEEL OPPORTUNITEITSSEPOTS, TECHNISCHE SEPOTS EN SEPOTS OM ANDERE REDEN (VOORUITGANGSSTAAT OP 10 JANUARI 2010).....	130
TABEL 20) PROCENTUEEL AANDEEL VAN DE DOSSIERS ONTVANGEN DOOR DE PARKETTEN VAN HET VLAAMSE GEWEST NA 1 MEI 2009, BEZORGD AAN DE AFDELING MILIEUHANDHAVING, MILIEUSCHADE EN CRISISBEHEER VAN HET DEPARTEMENT LEEFMILIEU, NATUUR EN ENERGIE.....	135

BIJLAGEN

- Bijlage 1: Responderende gemeenten
- Bijlage 2: Responderende politiezones

Bijlage 1: Responderende gemeenten

Aalst	Herselt	Pittem
Aarschot	Heuvelland	Poperinge
Aartselaar	Holsbeek	Putte
Alken	Hooglede	Puurs
Anzegem	Hoogstraten	Ravels
Ardoonie	Houthulst	Retie
Arendonk	Hove	Riemst
As	Huldenberg	Roeselare
Asse	Ingelmunster	Ronse
Assenede	Izegem	Roosdaal
Avelgem	Jabbeke	Ruiselede
Balen	Kapellen	Rumst
Beernem	Kapelle-op-den-Bos	Schelle
Beerse	Kaprijke	Scherpenheuvel-Zichem
Bekkevoort	Kasterlee	Schilde
Berlaar	Knokke-Heist	Schoten
Bilzen	Koekelare	Sint-Amands
Blankenberge	Koksijde	Sint-Genesius-Rode
Boechout	Kontich	Sint-Katelijne-Waver
Bonheiden	Kortemark	Sint-Laureins
Boom	Kortenaken	Sint-Lievens-Houtem
Boortmeerbeek	Kortenbergh	Sint-Martens-Latem
Borgloon	Kortesse	Sint-Niklaas
Bornem	Kruishoutem	Sint-Pieters-Leeuw
Boutersem	Lanaken	Sint-Truiden
Brasschaat	Lebbeke	Spiere-Helkijn

Brecht	Ledegem	Staden
Bredene	Lendelede	Temse
Brugge	Leopoldsburg	Ternat
Buggenhout	Leuven	Tervuren
Damme	Lichtervelde	Tielt
De Panne	Lier	Tielt-Winge
De Pinte	Lint	Tienen
Deerlijk	Lochristi	Tongeren
Deinze	Lokeren	Torhout
Denderleeuw	Londerzeel	Veurne
Destelbergen	Lovendegem	Vilvoorde
Diest	Lummen	Voeren
Dilbeek	Maarkedal	Vorselaar
Dilsen-Stokkem	Maldegem	Vosselaar
Drogenbos	Malle	Waarschoot
Duffel	Mechelen	Wachtebeke
Eeklo	Meise	Waregem
Erpe-Mere	Melle	Wemmel
Essen	Menen	Wervik
Evergem	Merksplas	Wichelen
Gavere	Mesen	Wielsbeke
Geel	Middelkerke	Wijnegem
Geetbets	Mol	Willebroek
Genk	Moorslede	Wingene
Gent	Mortsel	Wortegem-Petegem
Gooik	Neerpelt	Zandhoven
Grimbergen	Nevele	Zedelgem
Grobbendonk	Niel	Zeleville

Haacht	Nieuwpoort	Zelzate
Halle	Nijlen	Zemst
Hamme	Oosterzele	Zingem
Hamont-Achel	Oostkamp	Zomergem
Harelbeke	Oostrozebeke	Zonhoven
Hasselt	Opglabbeek	Zottegem
Hechtel-Eksel	Oud-Heverlee	Zulte
Heist-op-den-Berg	Oud-Turnhout	Zutendaal
Hemiksem	Overijse	Zwalm
Herenthout	Peer	Zwevegem
Herne		

Bijlage 2: Responderende politiezones

Politiezone Aalst	Politiezone Kempen N-O
Politiezone Aalter/Knesselare	Politiezone Kempenland
Politiezone Aarschot	Politiezone Klein Brabant
Politiezone AMOW	Politiezone K-L-M
Politiezone Assenede/Evergem	Politiezone Kruikebeke/Temse
Politiezone Balen/Dessel/Mol	Politiezone Leuven
Politiezone Beersel	Politiezone Lier
Politiezone Beringen/Ham/Tessenderlo	Politiezone Lokeren
Politiezone Berlare/Zele	Politiezone Lommel
Politiezone Beveren	Politiezone LOWAZONE
Politiezone Bierbeek/Boutersem/Holsbeek/Lubbeek	Politiezone Maasland
Politiezone Bilzen/Hoeselt/Riemst	Politiezone Maasmechelen
Politiezone Blankenberge/Zuienkerke	Politiezone Maldegem
Politiezone Brakel	Politiezone Mechelen
Politiezone Bredene/De Haan	Politiezone Meetjesland-Centrum
Politiezone BRT	Politiezone Middelkerke
Politiezone Brugge	Politiezone MIDOW
Politiezone Deinze/Zulte	Politiezone MINOS
Politiezone Demerdal - DSZ	Politiezone MIRA
Politiezone Denderleeuw/Haaltert	Politiezone Neteland
Politiezone Dijleland	Politiezone Noord
Politiezone Dilbeek	Politiezone Noorderkempen
Politiezone Druivenstreek	Politiezone Noordoost-Limburg
Politiezone Erpe-Mere/Lede	Politiezone Oostende
Politiezone Gaoz	Politiezone Pajottenland
Politiezone Gavers	Politiezone Polder
Politiezone Gent	Politiezone Puyenbroeck
Politiezone Geraardsbergen/Lierde	Politiezone Regio Turnhout

Politiezone Gingelom/Nieuwerkerken/Sint-Truiden	Politiezone RIHO
Politiezone Grens	Politiezone RODE
Politiezone Grensleie	Politiezone Ronse
Politiezone Haacht	Politiezone Schelde-Leie
Politiezone Hageland	Politiezone Sint-Gillis-Waas/Stekene
Politiezone Hamme/Waasmunster	Politiezone Sint-Niklaas
Politiezone Hamont-Achel/Neerpelt/Overpelt	Politiezone Sint-Pieters-Leeuw
Politiezone Hazodi	Politiezone Spoorke
Politiezone Heist	Politiezone TARL
Politiezone Hekla	Politiezone Tongeren/Herstappe
Politiezone HERKO	Politiezone Vlaamse Ardennen
Politiezone Herzele/Sint-Lievens-Houtem/Zottegem	Politiezone Voeren
Politiezone Het Houtsche	Politiezone Voorkempen
Politiezone Heusden-Zolder	Politiezone Westkust
Politiezone Houthalen-Helchteren	Politiezone West-Limburg
Politiezone Ieper	Politiezone Zuiderkempen
Politiezone Kanton Borgloon	Politiezone Zwijndrecht
Politiezone KASTZE	

Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving
Koning Albert II-laan 20 bus 15
1000 BRUSSEL

